Justitieutskottets betänkande 1984/85:28

om riktlinjer för arbetet mot ekonomisk brottslighet, m. m. (prop. 1984/85:32 jämte motioner)

Propositionen

I proposition 1984/85:32 har regeringen

dels berett riksdagen tillfälle att ta del av vad i propositionen har anförts om arbetet mot ekonomisk brottslighet,

dels föreslagit riksdagen att godkänna de riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet som har angetts i bilaga 1 till propositionen (justitiedepartementet),

dels berett riksdagen tillfälle att ta del av vad som i bilaga 1 och 2 till propositionen (justitiedepartementet och finansdepartementet) har anförts om de överväganden som gjorts i anslutning till olika förslag om åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten.

Rörande propositionens huvudsakliga innehåll hänvisas till vad som anförs i det följande under rubriken Utskottet på s. 3.

Motionerna

Motioner väckta med anledning av propositionen

I motion 1984/85:93 av Bengt Westerberg m. fl. (fp) hemställs

1. att riksdagen beslutar att uttala sig mot införandet av ett system med näringstillstånd,
2. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna att vad som i motionen har anförts angående rättssäkerheten skall ligga till grund för det fortsatta propositionsarbetet,
3. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad i övrigt har anförts i motionen.

I motion 1984/85:94 av Lars Werner m. fl. (vpk) föreslås

1. att riksdagen som riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet uttalar sig för vad som i motionen anförts,
2. att riksdagen i övrigt godkänner vad som föreslås i propositionen.

I motion 1984/85:95 av Karin Söder m. fl. (c) hemställs att riksdagen hos regeringen begär att arbetet med att bekämpa den ekonomiska brottsligheten bedrivs i enlighet med de riktlinjer som angetts i motionen under punkterna:

a) satsa på forskning om orsaker och effekter,

b) försvåra inte för de seriösa näringsidkarna,

c) öka effektiviteten hos samhällets kontrollinstanser,
d) satsa på självkontrollerande system,
e) förbättra informationen,
f) samverkan mellan staten och företagen,
g) förbättra utbildning och rekrytering,
h) förebygg ekonomisk brottslighet.

I motion 1984/85:96 av Per-Olof Strindberg m. fl. (m) hemställs att riksdagen med avslag på regeringens förslag – i de i motionen berörda delarna – till riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet beslutar som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts.

Motioner väckta under den allmänna motionstiden 1985

I motion 1984/85:454 av Ulf Adelsohn m. fl. (m) hemställs, såvitt nu är i fråga, att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om vikten av att den enskildes rättssäkerhet beaktas vid stiftande av ny lag (yrkande 1).

I motion 1984/85:1534 av Bengt Westerberg m. fl. (fp) hemställs – med hänvisning till vad som anförts i motion 1984/85:1532 – såvitt nu är i fråga,

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts som alternativa vägar att bekämpa ekonomisk brottslighet (yrkande 3),

att riksdagen som sin mening uttalar att det inte är förenligt med grundvalarna i vårt rättssamhälle att staten prioriterar att beivra brott begånget mot den själv på bekostnad av statens ansvar att beivra brott begånget mot medborgarna (yrkande 4).

Övriga motioner

Näringsutskottet har med ett i ärendet avgivet yttrande till justitieutskottet i nedan angiven omfattning överlämnat de under den allmänna motionstiden 1984 väckta och till näringsutskottet hänvisade motionerna 1983/84:908 och 1983/84:2067.

I motion 1983/84:908 av Jan-Erik Wikström m. fl. (fp) hemställs, såvitt nu är i fråga, att riksdagen uttalar att etableringskontroll inte bör användas som ett medel inom näringspolitiken (yrkande 4).

I motion 1983/84:2067 av Lars Werner m. fl. (vpk) föreslås – med hänvisning till vad som anförts i motion 1983/84:2065 – att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförs beträffande åtgärdsinriktningen mot ekonomisk brottslighet.

Yttranden från andra utskott

I ärendet har till justitieutskottet avgetts yttranden från finans-, skatte-, lag-, socialförsäkrings-, trafik-, närings-, arbetsmarknads- och bostadsutskotten. Yttrandena fogas till detta betänkande som *bilaga 1–bilaga 8.*

Utskottet

Inledning

Enligt regeringens bemyndigande tillkallade statsrådet Ingvar Carlsson hösten 1982 en särskild kommission med uppdrag att utveckla ett samlat program mot den ekonomiska brottsligheten och skatteflykten.

Kommissionen – vanligen kallad eko-kommissionen – avslutade sitt arbete under våren 1984. Den hade då till regeringen framlagt ett trettiotal betänkanden, promemorior, rapporter och skrivelser med förslag till åtgärder. I slutbetänkandet (SOU 1984:15) Ekonomisk brottslighet i Sverige har kommissionen redovisat och sammanfattat sina olika förslag samtidigt som den satt in förslagen i ett större sammanhang genom en redogörelse för bl. a. den ekonomiska brottslighetens omfattning, innehåll och skadeverkningar. Kommissionen har i slutbetänkandet också redovisat överväganden om hur det framtida arbetet mot den ekonomiska brottsligheten bör organiseras.

Kommissionens olika konkreta förslag har beretts eller är alltjämt föremål för beredning i regeringskansliet. Några av förslagen har redan föranlett propositioner till riksdagen (bl. a. prop. 1984/85:30 [LU 13, rskr. 65], 1984/85:90 [NU 19], 1984/85:111 [LU 25]).

De redovisningar, överväganden och förslag som tas upp i den i detta ärende aktuella propositionen bygger till stor del på eko-kommissionens olika förslag, särskilt dess slutbetänkande.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnas en redogörelse för den allmänna inriktningen av reformarbetet mot ekonomisk brottslighet. Genomförda och planerade åtgärder redovisas och förslag lämnas till riktlinjer för det framtida arbetet.

Orsakerna till att det ansetts nödvändigt med särskilda insatser mot den ekonomiska brottsligheten beskrivs mot bakgrund av en redovisning av brottslighetens former, omfattning och skadeverkningar. En beskrivning görs också av de särskilda problem som är förenade med arbetet mot den ekonomiska brottsligheten.

När det gäller reformarbetets allmänna inriktning framhålls att några enkla lösningar inte finns; arbetet måste ske långsiktigt med en rad olika samverkande åtgärder. Endast i undantagsfall finns enligt propositionen behov av nykriminaliseringar. Det framhålls att efterlevnaden av gällande regler måste förbättras. Reformarbetets tonvikt bör läggas på förebyggande

åtgärder. Rättssäkerhetsanspråken måste ställas högt. Medborgarna måste ha skydd både mot att utsättas för brott och mot oberättigade ingrepp från myndigheterna.

De föreslagna riktlinjerna gäller dels den allmänna uppbyggnaden av rättsliga och administrativa system, dels det straffrättsliga förfarandet.

I det förra hänseendet sägs i propositionen att strävan bör vara att utforma regler och kontroll så att de utgör ett stöd för den seriösa näringsverksamheten. Vikten av samordning, enkelhet och kontrollpolitisk medvetenhet betonas. Offentliga ingripanden bör endast ske om frivillig självsanering visar sig otillräcklig. Straffbestämmelser bör i första hand reserveras för grövre missbruk. I övriga fall bör andra styrmekanismer än straff ha företräde.

Beträffande riktlinjerna för det straffrättsliga förfarandet sägs i propositionen inledningsvis att detta skall effektiviseras. Resurserna bör byggas ut. Insatser mot den grövre brottsligheten föreslås bli prioriterade. Samarbetet mellan olika myndigheter bör utvecklas. Detsamma gäller det internationella samarbetet. Särskild uppmärksamhet bör ägnas frågan om utbildningen för och kompetensen hos dem som handlägger frågor om ekonomisk brottslighet. Lagstiftningen bör samordnas och förenklas. Ett snabbare förfarande bör eftersträvas. Hävdvunna rättssäkerhetsanspråk måste tillgodoses.

I propositionen redovisas handläggningen av eko-kommissionens olika förslag och regeringens planer att efter olika justeringar och ändringar lägga förslagen till grund för olika åtgärder. I propositionen presenteras också andra åtgärder som regeringen genomfört eller planerar på området.

Slutligen redovisas också planerade resursförstärkningar.

Utskottets allmänna överväganden

Utskottet vill inledningsvis framhålla vad utskottet flera gånger tidigare slagit fast (JuU 1980/81:21, 1982/83:20, 1983/84:22), nämligen att den ekonomiska brottsligheten utgör ett stort samhällsproblem; kanske ett av vår tids största kriminalpolitiska problem. Det är en uppfattning som omfattas av en bred allmän opinion.

Fastän den ekonomiska brottsligheten inte är någon ny företeelse i samhället, är det egentligen först på 1970-talet som denna kriminalitet träder fram som ett kriminalpolitiskt huvudproblem. Orsakerna härtill är flera. Även om säkra kunskaper om den ekonomiska brottslighetens verkliga omfattning i och för sig alltjämt saknas, förefaller det ha skett en markant ökning av detta slags brottslighet under 1970-talet. Denna ökning kan till en del hänga samman med näringslivets expansion och med utvecklingen mot ett alltmer komplicerat industrisamhälle. Värt att notera i sammanhanget är också det hårdnande ekonomiska klimat som inträdde omkring mitten av 1970-talet och som kan ha lett till en ökad benägenhet till misskötsamhet på området. Både de ekonomiska värden som berörs och de tillfällen till brott som erbjuds synes sålunda ha ökat.

Vid kriminalpolitiska och andra överväganden rörande ekonomisk brottslighet är det av många skäl av värde att begreppet ekonomisk brottslighet har en någorlunda bestämd innebörd. Den beskrivande definition som utskottet tidigare angett (JuU 1980/81:21, se prop. s. 5) får numera också anses vara allmänt vedertagen här i landet. Även om utskottets definition är allmänt hållen anser utskottet att den bör tjäna som en god vägledning när det gäller reformarbetet mot ekonomisk brottslighet. Samtidigt får definitionen naturligtvis inte användas så att den lägger hinder i vägen för åtgärder mot grov brottslighet som ligger den ekonomiska brottsligheten nära men som inte i strikt mening sker inom ramen för näringsverksamhet och därför enligt definitionen inte skulle vara att anse som ekonomisk brottslighet.

Olika försök har gjorts att uppskatta den ekonomiska brottslighetens omfattning och de förluster för enskilda och det allmänna som brottsligheten ger upphov till. I detta hänseende föreligger dock en rad svårigheter. Redan det förhållandet att definitionen är allmänt hållen gör att det av rättsstatistiken är svårt att få någon specificerad bild av den ekonomiska brottsligheten. Detta leder i sin tur till särskilda svårigheter när man kommer in på den även eljest vanskliga uppgiften att uppskatta den dolda brottsligheten, dvs. den brottslighet som inte kommer till myndigheternas kännedom.

Vad nu sagts innebär att de beräkningar som gjorts av den ekonomiska brottslighetens omfattning och därav föranledda ekonomiska förluster är osäkra. Likväl torde det vara ställt utom allt tvivel att den ekonomiska brottsligheten har en mycket stor omfattning. De belopp som i sammanhanget nämns i propositionen (s. 7; där det anges att enligt en försiktig skattning inkomster på 16–20 miljarder kronor undandrogs beskattning år 1983) bör kunna ge en god uppfattning om det problem som den ekonomiska brottsligheten innebär.

Betydelsen av de rent ekonomiska bedömningarna av den ekonomiska brottsligheten får emellertid inte överbetonas vid övervägandena kring problemets art. För sakens rätta belysning är det minst lika betydelsefullt att fästa uppmärksamheten på övriga skadeverkningar som den ekonomiska brottsligheten ger upphov till. Dessa spänner över ett synnerligen vidsträckt område. Här skall endast pekas på de följder som brukar anses som de mest allvarliga, nämligen förvrängningen av produktionsstrukturen och snedvridningen av konkurrensförhållandena samt uppluckringen av affärssederna och uttunningen av det allmänt samhälleliga ansvaret. Betänkligt är också att förekomsten av den ekonomiska brottsligheten sätter medborgarnas lojalitet mot regelsystemet i allmänhet på svåra prov. I ett förlängt perspektiv hotar allvarliga konsekvenser för den allmänna laglydnaden.

För utskottet framstår det som uppenbart att situationen beträffande den ekonomiska brottsligheten är ytterst allvarlig, och utskottet finner det nödvändigt att samhället, både myndigheter och enskilda, sätter in kraftfulla åtgärder på alla områden för att motverka den ekonomiska brottsligheten.

Under de senaste tio åren har det fortlöpande skett en förstärkning av

möjligheterna att bekämpa den ekonomiska brottsligheten såväl vad gäller resurser till och organisatoriska förändringar av olika myndigheter som i fråga om lagstiftningen. Enligt utskottets mening är det uppenbart att det måste till ytterligare krafttag. Av hittills gjorda erfarenheter torde framgå att det inte finns några enkla lösningar på problemet med den ekonomiska brottsligheten. Arbetet måste ske långsiktigt och med åtgärder över ett brett fält. Vidare är det nödvändigt att man i större utsträckning än tidigare gör en samlad bedömning av insatsernas inriktning, omfattning och karaktär.

Mot bakgrund av vad nu sagts vill utskottet uttrycka sin tillfredsställelse över att regeringen presenterat en redogörelse för den allmänna inriktningen av reformarbetet mot den ekonomiska brottsligheten. Med tanke på de många problem och principiella frågor som kampen mot denna brottslighet reser anser utksottet det vara av särskilt värde att de riktlinjer som bör vägleda arbetet har utvecklats närmare i propositionen.

Utskottet återkommer till dessa riktlinjer i det följande. Vad som anförts i propositionen i övrigt föranleder inte några särskilda uttalanden från utskottets sida utöver vad som påkallas med anledning av de motionsspörsmål som är aktuella i ärendet.

Reformarbetets allmänna inriktning

Inledning

Under denna rubrik redovisas i propositionen vissa övrväganden av mer allmän natur. Utskottet finner här inte anledning till några särskilda uttalanden med anledning av propositionen men tar upp ett par särskilda motionsspörsmål.

Skattenivån m. m.

I *motion 96* och *motion 1534* anförs att ett effektivt sätt att komma till rätta med den ekonomiska brottsligheten är att sänka skattetrycket och att förenkla bl. a. skattelagstiftningen och byråkratin. Genom sådana åtgärder skulle, enligt vad som framhålls i motion 96, medborgarnas lojalitet mot samhället stärkas och brottsbenägenheten därmed minska.

Att skattetrycket utgör ett starkt incitament till viss ekonomisk brottslighet nämns också i motion 95.

Vid bedömningen av motionsspörsmålet vill utskottet uttala att skatte- och avgiftssystemet på sitt sätt har betydelse för den ekonomiska brottsligheten. Det tyngsta elementet i denna brottslighet utgörs utan tvekan av skattebrottsligheten. Skattebrott och andra illojala åtgärder som brukar sammanföras under benämningen skatteflykt är centrala problem när åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten diskuteras.

Utskottet nödgas konstatera att det svenska skattesystemet har byggts upp

genom en mycket omfattande och komplicerad reglering. Den övergripande invändning som kan resas mot systemet avser just det förhållandet att reglerna har blivit så många och så invecklade. En annan utgångspunkt för kritik är att de materiella reglerna på grund av sin konstruktion i många fall får ojämna, snedvridande och icke avsedda effekter, något som i sin tur kan ge upphov till olika försök att kringgå lagstiftningen. Även kontrollmöjligheterna försvåras till följd av den komplicerade regleringen. – Det angivna förhållandet har också fått återverkningar på det praktiska planet. Resurserna inom skatteförvaltningen tas till inte ringa del i anspråk för kontroll av huruvida olika materiella detaljbestämmelser har följts.

Bl. a. mot bakgrund av vad nu anförts anser utskottet, i linje med önskemålet i motionerna, det betydelsefullt med en förenkling av skatte- och avgiftssystemet. Härvidlag riktar sig enligt utskottets mening intresset främst mot åtgärder beträffande inkomstskatten och taxeringsförfarandet, ty det är här som en stor del av problemen finns samlade. Genom förenklingar på detta område kan kontrollresurserna omfördelas i riktning mot företag.

Ett viktigt steg i riktning mot en sådan förenkling som nyss sagts utgörs av det på skatteförenklingskommitténs arbete (SOU 1984:21) grundade förslag till förenklad löntagarbeskattning som regeringen nyligen har överlämnat till riksdagen (prop. 1984/85:180). En annan viktig åtgärd i sammanhanget utgörs av 1982 års skattereform som ju innebär betydande marginalskattelättnader för en majoritet av inkomsttagarna. Utskottet vill också peka på det arbete som pågår när det gäller att förbättra skatteförvaltningens organisation m. m. och som bör leda till en ökad effektivitet på området.

När det sedan gäller den i motionerna framförda åsikten att en sänkning av skattenivån skulle motverka den ekonomiska brottsligheten vill utskottet till att börja med framhålla att det inte finns några belägg för en sådan uppfattning. Erfarenheterna från andra industriländer med en betydligt lägre skattenivå än Sverige visar inte att man där skulle ha mindre bekymmer med den ekonomiska brottsligheten. Det kan i sammanhanget för övrigt tilläggas att den svenska regleringen i fråga om företagsbeskattning vid en internationell jämförelse framstår som mycket förmånlig.

Till sist vill utskottet med anledning av motionerna erinra om att ansträngningarna att minska skatteundandragandet på sikt bör kunna få den effekten att det allmännas inkomster ökar, något som i sin tur kan ha betydelse för skattenivån i landet (jfr prop. s. 7 och där gjorda beräkningar).

Sammanfattningsvis anser utskottet att sådana tillkännagivanden i aktuellt avseende som efterlyses i motionerna 96 och 1534 inte påkallas. Utskottet avstyrker därför bifall till motionerna i nu behandlade delar.

Forskning

I *motion 95* förespråkas en utökad forskning rörande omfattningen av, orsakerna till och effekterna av den ekonomiska brottsligheten. Enligt

motionärerna är det nödvändigt med bättre kunskaper för att möjliggöra rätt inriktning av de åtgärder som vidtas på området; det finns annars en klar risk att de beslut som fattas inte får avsedd verkan.

Frågan om forskning om ekonomisk brottslighet behandlas i propositionen. Justitieministern anför därvid (prop. s. 27) att det är viktigt att det sker en målmedveten satsning på forskning om den ekonomiska brottslighetens former, omfattning och skadeverkningar liksom en seriös utvärdering av vilka effekter de åtgärder som satts in mot den ekonomiska brottsligheten haft. Utskottet kan för sin del instämma i detta uttalande, och utskottet vill framhålla att forskning och annat utredningsarbete under många år också har uppmärksammats i ansträngningarna att komma till rätta med den ekonomiska brottsligheten.

Forskningsverksamheten rörande ekonomisk brottslighet har bl. a. behandlats i en rapport från eko-kommissionen i september 1983. I den lämnas en beskrivning av den forskning som hittills bedrivits om ekonomisk brottslighet. Vidare redovisar kommissionen sina överväganden om hur den framtida forsknings- och utredningsverksamheten på detta område bör bedrivas. I detta hänseende föreslås bl. a. forskning kring frågor om den ekonomiska brottslighetens struktur och volym samt om effekterna av olika vidtagna åtgärder på området. Även i slutbetänkandet behandlar kommissionen frågor om forskning om ekonomisk brottslighet. – Justitieministern förklarar i propositionen (s. 54 och 55) att han i allt väsentligt ställer sig bakom de synpunkter som kommissionen har utvecklat.

När det gäller utredning och forskning kring frågor som rör ekonomisk brottslighet har den verksamhet som bedrivits inom brottsförebyggande rådet haft en betydelsefull funktion. Vid rådet bedrivs alltjämt viktigt arbete med hithörande frågor framför allt inom rådets forskningsenhet; aktuella forskningsprojekt där gäller bl. a. tillämpningen av konkurslagstiftningen och ekonomisk brottslighet inom finansieringsområdet. Brottsförebyggande rådet beviljar också forskningsbidrag till fristående forskare bl. a. vid universiteten, och ekonomisk brottslighet är ett av de ämnen som under senare år har prioriterats särskilt.

Av särskild betydelse i sammanhanget är att regeringen nyligen har gett brottsförebyggande rådet vidgade forskningsuppgifter på området. Rådet har sålunda fått i uppdrag att genomföra ett forsknings- och utvärderingsprojekt om ekonomisk brottslighet. Arbetet avses pågå under en treårsperiod med början i januari 1985. Särskilda medel för projektet har beräknats för nästa budgetår (se prop. 1984/85:100 bil. 4 s. 122) – Resultatet av arbetet bör enligt uppdraget publiceras fortlöpande i form av en rapportserie (jfr BRÅ Rapport 1985:1).

I en promemoria som ligger till grund för uppdraget framhålls bl. a. vikten av att det sker utredning om den ekonomiska brottslighetens omfattning, struktur och skadeverkningar samt att man utvärderar de åtgärder som samhället satt in mot brottsligheten. Rättssäkerhetsaspekterna bör enligt

promemorian ägnas särskild uppmärksamhet vid utvärderingen. I promemorian pekas också på behovet av mer ingående kunskaper om de förhållanden och faktorer som styr möjligheterna att upptäcka ekonomiska brott. Tyngdpunkten i forsknings- och utvärderingsarbetet bör enligt promemorian i första hand vara att tillgodose samhällets behov av sådana kriminalpolitiska kunskaper som låter sig användas rent praktiskt; utvärderingsfrågorna bör därför prioriteras.

I sammanhanget förtjänar också att nämnas den internationella forskningskonferens om ekonomisk brottslighet som brottsförebyggande rådet i samarbete med justitiedepartementet nyligen anordnat. Vid konferensen har belysts bl. a. vilka forskningsinsatser som framstår som särskilt angelägna. Resultatet av konferensen förväntas tjäna som inspiration och vägledning för det forskningsprojekt som brottsförebyggande rådet ansvarar för.

Enligt utskottets uppfattning är det, i linje med vad som sägs i motionen, angeläget att samhället får ökade kunskaper om den ekonomiska brottsligheten. Den forskning som har bedrivits när det gäller att t. ex. kartlägga den ekonomiska brottslighetens omfattning har, som utskottet senast förra året konstaterade (JuU 1983/84:21), hittills inte gett någon samlad och fullständig bild, och ytterligare forskningsinsatser behövs otvivelaktigt. Ökade forskningsinsatser behövs också i andra avseenden; inte minst viktigt är att få vidgade kunskaper om effekterna av de lagstiftningsåtgärder och andra insatser som gjorts för att söka bemästra den ekonomiska kriminaliteten.

Som framgår av det anförda är den ekonomiska brottsligheten föremål för ett ambitiöst forskningsarbete. Forskningen på området har fått ökad aktualitet till följd av eko-kommissionens arbete och genom det uppdrag som brottsförebyggande rådet nyligen fått av regeringen. Enligt utskottets mening är de frågor som tas upp i motionen sålunda i allt väsentligt redan aktualiserade, och någon riksdagens åtgärd med anledning av motionen är därför inte påkallad. Utskottet avstyrker bifall till motion 95 i denna del.

Riktlinjer för det framtida reformarbetet

Inledning

Statsmakternas insatser i arbetet mot ekonomisk brottslighet är en del av kriminalpolitiken och den allmänna samhällspolitiken. Reformarbetet måste därför anpassas efter de målsättningar och principer som gäller i de sammanhangen. Riktlinjerna för kampen mot den ekonomiska brottsligheten blir därför till stor del sådana att de har giltighet även i andra sammanhang.

För att kunna tjäna till vägledning bör emellertid riktlinjerna också anpassas till de speciella problem som den ekonomiska brottsligheten i dag medför. Riktlinjerna kommer därför att inte endast avse mer allmängiltiga

principer utan också olika faktorer som är av speciellt stor vikt för just detta reformarbete.

I propositionen anför justitieministern att reformarbetet mot ekonomisk brottslighet grovt sett kan sägas följa två linjer; dels är det aktuellt med reformer som tar sikte på det straffrättsliga förfarandet i vid mening, dels måste åtgärder vidtas som avser innehållet i och den allmänna uppbyggnaden av rättsliga och administrativa system som missbrukas i samband med ekonomisk brottslighet.

Åtgärder på det senare området utmärks enligt justitieministern av att de primärt är av förebyggande karaktär, även om också andra aspekter kommer in i sammanhanget. Åtgärderna rör normalt inte endast mer kvalificerade förfaranden utan regelefterlevnaden i stort. Vad gäller reformer av det straffrättsliga förfarandet är de förebyggande aspekterna av mer indirekt karaktär. I det fallet kommer vidare den mer allvarliga och kvalificerade brottsligheten att stå i centrum.

De riktlinjer som justitieministern lägger fram i propositionen följer i stort den uppdelning som nu har sagts. Varje riktlinje har formulerats i en kort mening, som återges i det följande omedelbart efter varje rubrik. – De första sex riktlinjerna (1–6) avser den allmänna uppbyggnaden av rättsliga och administrativa system, medan de återstående sex riktlinjerna (7–12) tar sikte på det straffrättsliga förfarandet.

1. Stöd för seriös näringsverksamhet[1]

■ Lagstiftning och kontrollsystem skall utformas med sikte på att utgöra ett stöd för den seriösa näringsverksamheten.

Justitieministern framhåller i anslutning till denna riktlinje att en allmän utgångspunkt vid all lagstiftning alltid bör vara att de värden som lagstiftningen är avsedd att främja klart överstiger de olägenheter och kostnader för ökad kontroll m. m. som den ger upphov till. Han erinrar också om att man i reformarbetet inte får glömma att det endast är en minoritet näringsidkare som systematiskt åsidosätter sina skyldigheter.

Seriösa näringsidkare har därför enligt vad justitieministern anför också rätt att kräva att det allmänna ansvarar för att de normer som styr deras verksamhet också följs av andra näringsidkare. Näringslivet kan också ställa anspråk på att det allmänna inte genom regler och kontroller på ett otillbörligt sätt försvårar en seriös näringsverksamhet. Olika kontrollfunktioner måste enligt justitieministern utformas så att de inte innebär påtagliga olägenheter för verksamheten. Kontrollen kan i så fall motverka sitt syfte. Endast om det förekommer omfattande och allvarligt missbruk anser justitieministern att mer ingripande generella kontrollåtgärder bör accepteras.

[1] Riktlinjerna 1–6 avser den allmänna uppbyggnaden av rättsliga och administrativa system.

I *motion 96* riktas invändningar mot tanken på att man skulle kunna acceptera mer ingripande generella kontrollåtgärder mot näringslivet. Motionärerna anser att ingripande kontroller endast skall ske selektivt, dvs. då misstanke om brott föreligger.

I *motion 95* framhålls intresset av att man söker underlätta för företagen att följa nödvändiga regler, och motionärerna pekar på två sätt på vilka detta kan åstadkommas. I motionen anförs sålunda att det oftare är mera effektivt att genom rådgivning och stöd uppnå det avsedda resultatet. Vidare föreslås inrättandet av s. k. lokala samhällsmyndigheter med uppgift att underlätta kontakterna mellan företag och myndigheter.

Justitieutskottet vill för sin del först framhålla att utskottet kan ställa sig bakom den aktuella riktlinjen, samtidigt som utskottet, liksom näringsutskottet, vill påpeka att lagstiftningen och kontrollsystemet också måste utformas så att de inte motverkar en sund förnyelse inom näringslivet.

Vad gäller den i motion 96 framförda kritiken mot mer ingripande generella kontrollåtgärder vill utskottet understryka vad justitieministern anfört, nämligen att sådana åtgärder bör accepteras endast om det förekommer omfattande och allvarligt missbruk av gällande normer. Att i sådana situationer begränsa kontrollåtgärderna på sätt som förespråkas i motionen finner utskottet inte rimligt. Utskottet avstyrker med det anförda bifall till motion 96 i denna del.

När det sedan gäller önskemålet i motion 95 om en effektivare rådgivning till företag vill utskottet framhålla att det givetvis är angeläget att näringsidkarna har en hög kunskapsnivå och kompetens. Det allmänna har naturligtvis också ett ansvar i detta avseende. I linje med motionsönskemålet anser utskottet att det är viktigt att berörda myndigheter gentemot de enskilda kan fullgöra stöd- och servicefunktioner såväl i särskilda fall som generellt genom att på lämpligt sätt sprida korrekt och lättfattlig information om de olika skyldigheter och rättigheter som är förenade med näringsverksamhet.

Den i motion 95 berörda frågan om lokala samhällsmyndigheter har tagits upp av bostadsutskottet. Enligt bostadsutskottet får motionens syfte anses vara i inte ringa grad tillgodosett genom det pågående utredningsarbetet rörande en effektiv styrning och samordning av skatteförvaltningen (Dir. 1984:22). I vart fall är det enligt bostadsutskottet för tidigt att nu ta någon ställning i sak till hur en omorganisation av skatteförvaltningen bör ske och vilka arbetsuppgifter som i framtiden bör knytas till skattemyndigheterna; resultatet av pågående utredningsarbete bör sålunda avvaktas. Bostadsutskottet har därför funnit att yrkandet i motionen inte bör vinna riksdagens bifall.

Med hänvisning till justitieutskottets nyss gjorda uttalanden om vikten av en effektiv rådgivning och till vad bostadsutskottet anfört anser justitieutskottet att här behandlade önskemål i motion 95 inte bör föranleda någon riksdagens åtgärd.

2. Kontrollpolitisk medvetenhet

■ Kontrollpolitiska aspekter måste beaktas i samband med införande av ny och reformer av äldre lagstiftning.

I anslutning till denna riktlinje anför justitieministern bl. a. att det bör vara en målsättning att bindande regler som ställs upp också i praktiken kan kontrolleras samt att kontrollresurserna bör inriktas på väsentligheter och inte på formaliteter eller detaljfrågor. Vid reformarbetet är det enligt justitieministern självfallet angeläget att man har en klar målsättning och att man noggrant prövar på vilket sätt man bäst kan uppnå denna. Varje reform har emellertid också sidoeffekter i andra hänseenden än dem som reformen omedelbart avser. Justitieministern framhåller i sammanhanget att om en lagstiftning inte tillgodoser de syften som avsetts bör den ses över; detsamma gäller om det uppkommer sidoeffekter som inte varit förutsedda.

I *motion 93* understryks att i arbetet med att förhindra ekonomisk brottslighet en ambition måste vara att förenkla gällande regelsystem och att avskaffa lagar och regler som inte fyller sitt syfte. Ett exempel på lagstiftning av sådant slag erbjuder enligt motionen yrkestrafiklagen (1979:559), som inte har fått åsyftad effekt.

I *motion 96* anförs att denna riktlinje inte får tolkas på så sätt att bevisbördan för om oegentligheter förekommit eller ej läggs på den enskilde för att bespara myndigheterna besvär.

Utskottet anser att den här angivna riktlinjen bör godkännas. I anslutning härtill vill utskottet särskilt notera värdet av uppmärksamhet även på oönskade sidoeffekter av reformerna; risken för s. k. kontrollskador måste naturligtvis alltid beaktas.

När kontrollpolitiska aspekter skall anläggas på frågan hur en reglering på visst område – utanför det straffrättsliga – skall utformas kan det enligt utskottets mening också vara aktuellt att beakta bevisbördesynpunkter. Allmänt sett synes det utskottet inte föreligga någon motsättning mellan önskemålet i motion 96 och den aktuella riktlinjen. Emellertid kan det förekomma områden, t. ex. i samband med tillståndssystem, där det kan framstå som naturligt och ändamålsenligt att den som söker tillståndet har bevisbördan för att olika förutsättningar för att få tillståndet är uppfyllda. Några risker av det slag som utmålas i motion 96 torde inte vara förbundna med den aktuella riktlinjen, och utskottet avstyrker motionen i denna del.

De tankegångar om förenkling av regelsystemen som förs fram i motion 93 överensstämmer i allt väsentligt med innehållet i den aktuella riktlinjen.

Önskemålet i motionen om avskaffande eller reformering av yrkestrafiklagen har berörts av trafikutskottet, som anfört att utskottet förutsätter att förenklingar på området vidtas när så befinns lämpligt och möjligt. Trafikutskottet har ansett sig inte kunna biträda förslag om att regleringen rörande den yrkesmässiga trafiken skall avvecklas, och utskottet har därför föreslagit att motionsyrkandet i denna del avstyrks (en minoritet [m, fp] inom

trafikutskottet har redovisat en avvikande mening).

Det nu anförda leder justitieutskottet till uppfattningen att motion 93 i här behandlad del inte bör föranleda någon riksdagens åtgärd.

3. Enkelhet

■ Strävan bör vara att regler som avser näringsverksamhet skall utformas på ett lagtekniskt enkelt sätt och så att också administrationen av reglerna blir enkel.

Justitieministern anför i anslutning till denna riktlinje att det visserligen är nödvändigt att man i lagstiftningen lämnar utrymme för hänsynstagande till speciella omständigheter i de enskilda fallen. Varje särreglering och undantag ger emellertid upphov till nya kontrollbehov. Ofta kommer, enligt vad justitieministern framhåller, kontrollen i dessa fall att avse omständigheter som är av perifer betydelse för lagstiftningens allmänna funktion. Samtidigt talar erfarenheterna för att varje kontrollsystem tenderar att koncentrera resurserna på undantagssituationer även om de materiellt är av begränsad vikt. Enligt justitieministerns mening bör därför den strävan efter millimeterrättvisa som ofta har varit vägledande när nya lagar utarbetats underordnas anspråken på lagteknisk och administrativ enkelhet.

I *motion 93* anför motionärerna att de inte kan ställa sig bakom ett reformarbete som är inriktat på att åstadkomma regler som är enkla och rättvisa i den betydelsen att detaljregler undviks och att således generalklausuler används i större utsträckning.

I *motion 96* riktas kritik mot justitieministerns syn på hur enskilda skall behandlas. Enligt motionärerna är det uppenbart att den som blir föremål för ett rättsligt ingripande i högsta grad har anledning att framhålla vad som gällt just i hans fall; han förväntar sig att myndigheterna seriöst skall pröva vad han anfört i ärendet.

Enligt utskottets uppfattning svarar den nu aktuella riktlinjen mot allmänt erkända önskemål om att söka åstadkomma större enkelhet i lagstiftningen och i den därav föranledda förvaltningen. En sådan strävan minskar inte bara myndigheternas kontrollbehov utan måste också i hög grad gagna de enskilda när det gäller att kunna överblicka och bedöma konsekvenserna av alla regler.

Med anledning av vad som anförs i motion 93 vill utskottet framhålla att strävan efter enkelhet inte är liktydig med att i ökad utsträckning använda generalklausuler. En reglering på ett område kan förvisso göras enkel och smidig utan att generalklausuler tillgrips. Att, såsom anförs i motion 96, en strävan efter en lagteknisk enkelhet skulle komma att påverka myndigheternas noggrannhet vid prövningen av enskilda fall saknar enligt utskottets mening allt fog. En minskning av antalet sådana detaljbestämmelser som påkallar hänsynstagande till speciella omständigheter i de enskilda fallen bör

däremot kunna leda till en ökad enhetlighet och förutsebarhet i myndighetsprövningen, något som knappast kan sägas innebära några olägenheter.

Med det nu anförda ställer sig utskottet bakom den angivna riktlinjen. De farhågor som uttrycks i motionerna saknar enligt utskottets mening fog, och önskemålen i motionerna 93 och 96 bör inte föranleda någon riksdagens åtgärd.

4. Samordning

■ Olika regelsystem bör så långt möjligt samordnas såväl i fråga om rättslig reglering som administration.

Justitieministern framhåller att en av orsakerna till att det kan vara svårt att skaffa sig överblick och kunskap om alla olika bestämmelser av betydelse för en viss näringsverksamhet är att reglerna ofta har vuxit fram oberoende av varandra. Ofta tillämpas reglerna av olika myndigheter utan att någon samordning mellan dessa finns. Särskilt besvärligt blir det, fortsätter justitieministern, självfallet när ett begrepp som exempelvis arbetstagarbegreppet eller inkomstbegreppet har skiftande innebörd på olika områden.

Bristande samordning av detta slag är enligt justitieministern till nackdel inte endast när det gäller att få överblick över gällande regler; den kan också leda till konsekvenser av annat slag för enskilda personer och företag, t. ex. på det sättet att dessa åläggs skyldighet att i olika sammanhang lämna likartade uppgifter. Även om varje sådan skyldighet i sig kan synas bagatellartad kan den samlade effekten vara betungande för ett enskilt företag. – Den bristande samordningen innebär vidare att såväl missbruksriskerna som kontrollproblemen ökar.

I *motion 96* anförs att denna riktlinje inte får motivera exempelvis en ökad samkörning av olika dataregister; sådana samkörningar kan utgöra ett hot mot den enskildes integritet.

Enligt utskottets mening framstår det som lovvärt att så långt det är möjligt söka samordna den flora av regelsystem rörande näringsverksamhet som finns. En sådan samordning är till gagn såväl för dem som reglerna gäller som för de myndigheter som är satta att övervaka reglernas efterlevnad.

Med anledning av motionen vill utskottet uttala att det i ansträngningarna att åstadkomma en ökad samordning är givet att man också får uppmärksamma möjligheterna att ta till vara hos myndigheterna befintlig information, även om det skulle ske genom informationsutbyte av ADB-baserade uppgifter. Härigenom kan t. ex. företagens uppgiftslämnande begränsas. Den information som det här är fråga om rör i regel inte uppgifter om enskild person. När så kan vara fallet, och alltså en samkörning av registren kan kränka den enskildes integritet, fordras normalt enligt datalagen (1973:289) tillstånd av datainspektionen. – Vad nu sagts innebär att utskottet anser att vad som anförs i motionen inte påkallar någon riksdagens åtgärd.

Utskottet tillstyrker att riksdagen godkänner den i propositionen angivna riktlinjen om samordning.

5. Självsanering

■ Självsanerande åtgärder är att föredra framför överordnad samhällelig normbildning och kontroll.

I anslutning till denna riktlinje anför justitieministern bl. a. att sådana styrmedel som inte förutsätter direkt statlig normbildning och kontroll – s. k. självsanerande åtgärder – har uppenbara fördelar i förhållande till statligt sanktionerade regler. Justitieministern pekar på att förutsättningarna för en snabb och smidig anpassning till nya förhållanden är större och att kontrollen underlättas genom att den förläggs närmare den konkreta verksamheten. I sammanhanget uttalar justitieministern bl. a. att arbetstagarorganisationerna genom sin verksamhet betytt mycket, såväl i enskilda fall som generellt genom avtal och andra åtgärder, för att motverka oseriösa förfaranden.

Justitieministern framhåller att självsanering många gånger kan bli effektiv endast om den stöds av ändringar i den offentliga regleringen. Dessa kan avse exempelvis möjligheterna till insyn och information, de grundläggande principerna för redovisning och bokföring eller rätten att vid missbruk ytterst påkalla offentlig prövning. Självfallet måste man, fortsätter justitieministern, också från fall till fall pröva om åtgärder som avtal, branschetiska regler och liknande är tillräckligt effektiva eller om de behöver kompletteras eller ersättas med överordnad samhällelig normbildning och kontroll.

I *motion 95* betonas att det finns starka skäl att pröva modeller som till sin natur är självkontrollerande. Som exempel härpå nämner motionärerna införandet av avdragsrätt för reparationer på schablontaxerade villor.

I *motion 96* anförs att enligt propositionen synes uttrycket självsanerande åtgärder främst ha den innebörden att arbetstagarorganisationer med stöd av lagändringar skall ges rätt att utföra diverse kontroller av företag. Att staten i viktiga hänseenden skall lämna ifrån sig kontrollen av regelefterlevnaden till enskilda sammanslutningar kan enligt motionärerna allvarligt skada förtroendet för rättskipningen.

Näringsutskottet har ifrågasatt om ett så abstrakt uttalande av det slag som den aktuella riktlinjen utgör är lämpligt som riktningsangivelse för statsmakternas kommande beslut. På anförda skäl har näringsutskottet ansett att riksdagen inte generellt bör uttala sig för en sådan utpräglat normativ riktlinje som den om självsanerande åtgärder; i stället borde riktlinjen bytas ut mot anvisningar om att det i varje konkret fall noga bör övervägas om ett alternativt handlingsmönster av angivet slag är lämpligt.

Justitieutskottet vill för sin del till att börja med uttala sin anslutning till den i propositionen framförda uppfattningen att självsanerande åtgärder kan vara en metod som i många avseenden är överlägsen överordnad samhällelig

normbildning och kontroll när det gäller att komma till rätta med ekonomisk brottslighet. Uppenbart är dock att metoden har sin styrka främst på sådana områden där det hos berörda företag, organisationer eller andra sammanslutningar eller hos delägare, kreditgivare, leverantörer eller andra som berörs av ett företags verksamhet finns ett verkligt intresse av och en reell möjlighet till att upprätthålla vissa gemensamma grundläggande normer för näringsverksamhetens former och innehåll. I andra fall är metoden knappast verkningsfull. I så måtto delar justitieutskottet näringsutskottets uppfattning att man i varje konkret fall noga måste överväga om självsanerande åtgärder utgör ett lämpligt instrument i sammanhanget.

När det gäller den i motion 96 framförda uppfattningen om riktlinjens innebörd vill utskottet mera allmänt säga att det knappast är ett för vår rättsordning främmande inslag att de som berörs av en näringsidkares verksamhet, det må gälla delägare, kreditgivare, leverantörer eller andra affärsparter eller arbetstagare, enligt överenskommelse eller i övrigt inom ramen för rättsordningen vidtar olika åtgärder, även av kontrollerande slag, i syfte att motverka illojala förfaranden som kan vålla de berörda skada. Att så sker är tvärtom naturligt och innebär inte, såsom motionärerna tycks mena, att staten lämnar ifrån sig kontrollen över regelefterlevnaden. – Önskemålet i denna del i motion 96 bör lämnas utan åtgärd av riksdagen.

Över det i motion 95 nämnda förslaget om avdragsrätt för fastighetsreparationer i vissa fall såsom en åtgärd av självsanerande slag har bostadsutskottet yttrat sig. Bostadsutskottet har därvid framhållit att den i motionen väckta frågan omfattas av det uppdrag som bostadskommittén (Dir. 1982:94) har, och bostadsutskottet finner att motionen i denna del inte bör tillstyrkas av riksdagen. – Justitieutskottet delar bostadsutskottets uppfattning.

Med hänvisning till det anförda tillstyrker utskottet att riksdagen godkänner den angivna riktlinjen. Utskottet avstyrker bifall till motionerna 96 och 95 i här behandlade delar.

6. Andra styrmedel än straff

■ I valet mellan straffrättsliga och andra samhälleliga kontroll- och sanktionsmetoder bör de senare ha företräde.

Vid denna riktlinje erinrar justitieministern om att man, när normer av olika slag utformas, inte alltid behöver knyta straffbestämmelser till dessa. Det finns åtskilliga rättsliga metoder att styra beteenden som inte förutsätter straffrättsliga ingripanden. Justitieministern nämner i sammanhanget som rent ekonomiska styrmedel skadestånd, vitesföreläggande, regler om betalningsansvar och olika avgiftssystem. Genom bestämmelser om exempelvis eget kapital, likvidationsplikt och garantibelopp kan man söka trygga att betalningsskyldigheter också fullgörs. Med regler om tillståndsplikt och auktorisation kan man, fortsätter justitieministern, såväl generellt som i

enskilda fall trygga att vissa villkor för en verksamhet upprätthålls. Näringsförbud, återkallande av tillstånd och ingripanden i en verksamhets förvaltning genom tvångsförelägganden eller på annat sätt kan användas som reaktion mot olika former av misskötsamhet.

Enligt justitieministern bör det straffrättsliga systemet så långt det är möjligt reserveras för grövre, starkt klandervärda förfaranden.

I anslutning till att justitieministern betonar betydelsen av rättsäkerhetsfrågorna även i samband med lagstiftning som inte är straffrättslig framhåller han att rättssäkerhetskraven växlar beroende på vilken typ av lagreglering som är aktuell. Bestämmelser om skadestånd eller betalningsansvar bygger exempelvis på en generell bedömning av hur risker bör fördelas mellan olika berörda parter i samband med att en skada uppkommit. I motsats till vad som gäller i samband med straffansvar är det därför enligt justitieministern en naturlig metod att en presumtion ställs upp för någon viss parts ansvar. – Som ett annat exempel nämner justitieministern att det i samband med tillståndssystem normalt är naturligt att den som söker tillståndet har bevisbördan för att olika förutsättningar för tilstånet är uppfyllda.

I *motion 96* anförs att denna riktlinje inte kan godtas. Den innebär enligt motonärernas mening att rättstillämpningen kommer att ligga i händerna på administrativa myndigheter i stället för på domstolar. Detta anser motionärerna vara en försämring av den enskildes rättssäkerhet. I samma riktning verkar det förhållandet att den enskilde normalt kommer att befinna sig i ett underläge mot vederbörande myndighet.

Näringsutskottet har ifrågasatt om ett så abstrakt uttalande, som den aktuella riktlinjen innebär, är lämpligt som riktningsangivelse för statsmakternas kommande beslut. Enligt näringsutskottets mening bör riksdagen inte generellt uttala sig för en sådan utpräglat normativ riktlinje som den om andra styrmedel än straff; i stället borde riktlinjen bytas ut mot anvisningar om att det i varje konkret fall noga bör övervägas om ett alternativt handlingsmönster av angivet slag är lämpligt.

Lagutskottet har framhållit att det på det civilrättsliga området är vanligt att domstolarna har att tillämpa andra sanktionsmedel än straff, t. ex. skadestånd, vitesföreläggande eller åläggande av personligt betalningsansvar. Lagutskottet har erinrat om sina uttalanden i olika sammanhang om att sådana sanktioner kan ge en drabbad part ett bättre skydd än en straffsanktion och därför i vissa fall kan vara att föredra (se t. ex. LU 1977/78:10).

Med hänvisning till bl. a. det anförda har lagutskottet ansett att kritiken i motion 96 mot den föreslagna riktlinjen har föga relevans på det civilrättsliga området. Enligt lagutskottets mening bör den aktuella riktlinjen kunna läggas till grund för lagstiftning på detta område, och lagutskottet har således inte kunnat ställa sig bakom yrkandet i motion 96 i denna del (en minoritet [m] inom lagutskottet har redovisat en avvikande mening).

Justitieutskottet vill för sin del till att börja med erinra om att det länge har varit en allmän grundsats inom kriminalpolitiken att det straffrättsliga

systemet bör begränsas till förfaranden eller gärningar som är klart straffvärda; gärningar av typiskt sett mer bagatellartad karaktär eller som eljest framstår som mindre klandervärda har man strävat efter att hålla utanför straffrätten. Ett av skälen härtill har varit att rättsväsendets resurser bör koncentreras till den grövre kriminaliteten. Detta skäl har numera fått ökad aktualitet på grund av det alltmer ansträngda statsfinansiella läget. – Vad utskottet nu anfört har självfallet giltighet också när det gäller att bemästra den ekonomiska kriminaliteten.

En begränsning av användningen av det straffrättsliga systemet i enlighet med vad utskottet nu anfört framstår som särskilt ändamålsenlig vid sådana förhållanden då det på ett område finns möjlighet att använda andra styrmedel eller andra sanktionsmedel än straff. Som framgår av beskrivningen i det föregående finns en rad olika slag av andra styrmedel än straff att tillgå i svensk lagstiftning. Såsom lagutskottet anfört kan andra sanktionsmedel än straff i vissa fall ge ett bättre skydd än en straffsanktion. Justitieutskottet är emellertid angeläget att framhålla att en straffrättslig sanktion i vissa lägen kan vara det enda verkningsfulla medlet mot ett visst oönskat förfarande. I detta hänseende delar justitieutskottet näringsutskottets uppfattning att man i varje konkret fall noga måste överväga om andra styrmedel än straff utgör ett lämpligt instrument i sammanhanget.

Som framgår av vad utskottet nyss anfört står den begränsning av användningen av det straffrättsliga systemet som förevarande riktlinje innebär i överensstämmelse med de kriminalpolitiska strävandena att koncentrera rättsväsendets resurser till sådana förfaranden eller gärningar som är klart straffvärda. En följd av detta är givetvis att tillämpningen av regler om andra sanktions- eller styrmedel än straff i vissa fall kan komma att ske av andra myndigheter än domstolar. Vid utformningen av dessa regler och vid tillämpningen av dem är det självfallet att, såsom justitieministern uttalar, kraven på rättssäkerhet måste ställas högt. I anslutning härtill bör framhållas att när styrmedlet förutsätter en allmän lämplighetsbedömning regleringen givetvis måste utformas med noggrant angivna krav som inte lämnar rum för fritt skön. Den kritik mot ordningen som framförs i motion 96 kan utskottet inte ställa sig bakom. För övrigt kan tilläggas att en förvaltningsmyndighets beslut på området i regel kan överklagas till domstol.

Efter det nu anförda tillstyrker utskottet att riksdagen godkänner den aktuella riktlinjen. Utskottet avstyrker bifall till motion 96 i motsvarande del.

7. Effektivitet[1]

■ Rättsväsendets insatser mot den ekonomiska brottsligheten måste effektiviseras. Resurserna bör byggas ut, grövre brottslighet prioriteras.

[1]Riktlinjerna 7–12 avser det straffrättsliga förfarandet.

Vid denna riktlinje anför justitieministern att den viktigaste uppgiften när det gäller straffsystemet och den ekonomiska brottsligheten inte är att genomföra nykriminaliseringar utan att se till att de straffbestämmelser som finns också kan tillämpas när brott är begångna. Justitieministern anför vidare att det för ett effektivt straffrättsligt förfarande krävs att nödvändiga resurser finns tillgängliga. Det är här inte frågan bara om de totala resurserna inom rättsväsendet utan också om hur dessa resurser fördelas. Även om samhället har en förpliktelse att bekämpa all brottslighet måste enligt justitieministern prioriteringar göras. I sammanhanget betonar justitieministern vikten av att upptäcktsrisken ökas beträffande den ekonomiska brottsligheten, i synnerhet när det gäller grövre, kalkylerad brottslighet. Spanings- och utredningsarbetet bör därför i första hand inriktas på gärningar av detta slag. I fråga om mer bagatellartade överträdelser bör enligt justitieministerns mening strävan vara att utveckla förenklade förfaranden.

I *motion 93* anförs att även den brottslighet som kan karakteriseras som "småfiffel" måste beivras. Liknande synpunkter framförs också i *motion 1534* där det särskilt framhålls att det inte är förenligt med grundvalarna i vårt rättssamhälle att staten prioriterar att beivra brott begånget mot den själv på bekostnad av dess ansvar att beivra brott mot medborgarna.

I *motion 96* anförs att ansträngningarna att effektivisera rättsväsendets insatser måste omfatta samtliga brottskategorier. Även om det torde vara möjligt att under vissa perioder genomföra smärre omprioriteringar inom rättsväsendet får det dock enligt motionärerna inte ske någon fortlöpande överflyttning av resurser från traditionell brottsbekämpning till bekämpning av ekonomisk brottslighet.

Under en följd av år har det fortlöpande skett en förstärkning av rättsväsendets resurser för att bekämpa bl. a. den ekonomiska brottsligheten. Förstärkningarna har skett ömsom genom resursökningar, ömsom genom omfördelningar av befintliga resurser. Enligt utskottets mening är det nödvändigt att även framdeles öka rättsväsendets insatser mot den ekonomiska brottsligheten; detta måste ske bl. a. genom att resurserna byggs ut ytterligare och genom olika beslut om prioriteringar. Hithörande frågor behandlas mer ingående i samband med utskottets beredning av anslagen till bl. a. polisväsendet. Utskottet hänvisar därför här till sitt denna dag beslutade betänkande härom (JuU 1984/85:29).

Med anledning av vad som anförs i motionerna nödgas utskottet konstatera att prioriteringar av vissa verksamhetsgrenar när det gäller brottsbekämpning kan leda till att viss annan verksamhet på området får ägnas mindre uppmärksamhet. Såsom anförs i årets budgetproposition (prop. 1984/85:100 bil. 4, s. 18) får de för närvarande aktuella prioriteringarna – som tar sikte också på narkotikabrottsligheten och våldsbrottsligheten – dock inte leda till att man eftersätter kampen mot annan mer traditionell brottslighet som ofta drabbar den enskilde hårt, t. ex. villa- och lägenhetsinbrott.

Mot bakgrund av det nu anförda anser utskottet att den föreslagna riktlinjen bör godkännas av riksdagen. Någon riksdagens åtgärd med anledning av motionerna 93, 96 och 1534 i här behandlade delar är inte påkallad.

8. Samarbete

■ Effektiva samarbetsformer mellan de myndigheter som kommer i kontakt med ekonomisk brottslighet bör utvecklas. Ett vidgat internationellt samarbete bör eftersträvas.

I anslutning till denna riktlinje vill utskottet framhålla värdet av ett vidgat internationellt samarbete när det gäller den ekonomiska brottsligheten. I det perspektivet framstår enligt utskottets mening det nordiska samarbetet som inte minst angeläget. Utskottet noterar därför med tillfredsställelse att Nordiska rådet nyligen uttalat sig för att konkreta samarbetsprojekt snarast igångsätts (se juridiska utskottets betänkande över C 1/1985, Nordiska ministerrådets berättelse rörande det nordiska samarbetet).

9. Utbildning och kompetens

■ Åtgärder bör vidtas för att förbättra utbildningen och kompetensen hos de befattningshavare inom rättsväsendet som handlägger frågor om ekonomisk brottslighet.

I anslutning till denna riktlinje anför justitieministern bl. a. att strävan att förbättra utbildningen och kompetensen hos de befattningshavare inom rättsväsendet som handhar frågor om ekonomisk brottslighet underlättas om handläggningen koncentreras till vissa befattningshavare. Enligt justitieministern blir det härigenom möjligt med riktade utbildningsinsatser samtidigt som handläggarna får möjlighet att utveckla sin förmåga genom praktiska erfarenheter. En sådan koncentration har, fortsätter justitieministern, redan ägt rum inom polis- och åklagarväsendet; det gällande regelsystemet medger att en viss ökning av koncentrationen kan ske även på domstolsplanet.

I *motion 95* förespråkas att rekryteringen av polisaspiranter inriktas på bl. a. personer med ekonomisk utbildning eller med särskilt intresse för spaning och utredning av ekonomiska brott. Motionärerna anser också att man bör kunna pröva möjligheten att anlita konsulter för vissa utredningsuppgifter. Vidare förespråkas i motionen en satsning på vidareutbildning av polis, åklagare och domare. Även i *motion 96* förordas att konsulter, såsom advokater och revisorer, i högre grad än för närvarande anlitas i samhällets utredningsverksamhet beträffande ekonomiska brott. En fortsatt utbildning av poliser och åklagare förespråkas också i *motion 1534*.

I *motion 96* tas också upp justitieministerns uttalande i anslutning till denna riktlinje om att myndigheterna utanför rättsväsendet måste ha

möjlighet att handlägga mer bagatellartade överträdelser utan att behöva underrätta polisen. Motionärerna drar av uttalandet den slutsatsen att i övrigt varje konstaterad eller misstänkt överträdelse skall rapporteras av myndigheterna till polisen. Motionärerna motsätter sig något sådant.

Med anledning av riktlinjen vill utskottet framhålla att den ekonomiska brottsligheten ofta gäller förfaranden som är mycket svåra att utreda. Utredningsarbetet ställer därför stora krav på kunnande bl. a. i ekonomiska och rättsliga frågor. Utredningar av komplicerade transaktioner av olika slag kan i många fall kräva medverkan av kvalificerad ekonomisk expertis. För att tillgodose behovet på området har under senare år såväl polisen som åklagarväsendet tillförts ett antal tjänster för kvalificerade ekonomer. Även för nästa budgetår föreslås att ytterligare sådana tjänster tillförs polis- och åklagarmyndigheterna (se prop. 1984/85:100 bil. 4 s. 45 och 78). Det har också aktualiserats att domstolarna skall tillföras särskild expertis på området. En proposition i ämnet har nyligen förelagts riksdagen (prop. 1984/85:178).

Även på utbildningssidan har fortlöpande skett en satsning på att ge de befattningshavare inom rättsväsendet som handlägger frågor om ekonomisk brottslighet en särskild utbildning på området. Så sker även för nästa budgetår (se prop. 1984/85:100 bil. 4 s. 39, 78 och 80).

Beträffande förslaget i motionerna 95 och 96 om att man bör anlita konsulter för vissa utredningsuppgifter skall här sägas att möjligheter härtill redan finns. I anslaget till polisen beräknas varje år medel, under anslagsposten Vissa kostnader för förundersökning m. m., som kan tas i anspråk för bl. a. anlitande av utomstående experter från t. ex. revisionsbyråer. Utskottet utgår från att dessa medel används på ett sätt som bäst tjänar polisens verksamhet, och i detta hänseende bör utskottet inte med anledning av motionsönskemålen göra några uttalanden.

När det sedan gäller önskemålet i motion 95 om att för polisutbildningen finna nya rekryteringsvägar – vid sidan av de nuvarande – till tjänst inom polisväsendet vill utskottet peka på att riksdagen för kort tid sedan – som ett andra steg i en reform av polisväsendet – lagt fast vissa principer om innehållet i polisutbildningen och rekryteringen till polisväsendet (prop. 1984/85:81, JuU 18, rskr. 164). Villkoren för antagning till polisyrket har tidigare behandlats i samband med riksdagens principbeslut år 1981 om polisreformen (prop. 1980/81:13, JuU 24). Enligt beslutet ankommer det nu liksom tidigare på rikspolisstyrelsen att lägga fast intagningskraven. Enligt utskottets uppfattning bör det nu inte med anledning av motionen komma i fråga att rubba de av riksdagen fastlagda principerna på området. Vad nu sagts hindrar emellertid inte att man i linje med motionsönskemålet vid rekryteringen av polisaspiranter också fäster vederbörligt avseende vid sådana meriter hos de sökande som anges i motionen.

Till sist vill utskottet här framhålla att det uttalande av justitieministern angående myndighets underrättelse till polisen som berörs i motion 96 enligt

utskottets mening inte kan ges den innebörd som motionärerna anser.

Vad utskottet anfört i det föregående innebär att utskottet tillstyrker att den aktuella riktlinjen godkänns och att utskottet anser att motionerna 95, 96 och 1534 i nu behandlade delar inte påkallar någon riksdagens åtgärd.

10. Snabbare förfarande

■ Särskild uppmärksamhet bör ägnas frågan om åtgärder i syfte att främja ett snabbare förfarande.

För att främja ett snabbare förfarande vad gäller utredning och lagföring av ekonomiska brott behövs enligt justitieministern åtgärder bl. a. i fråga om själva förfarandets uppläggning och tillgängliga resurser. Han framhåller också betydelsen av straffbestämmelsernas utformning; det är dessa som styr vilken utredning och vilken bevisning som krävs i det enskilda fallet.

Även om de flesta straffvärda gärningar i och för sig också är straffbelagda, anser justitieministern emellertid att detta inte utesluter att det finns behov av att se över "formerna för kriminalisering" av olika gärningar. Svåröverskådliga och oklara regler medför osäkerhet och onödiga tillämpningsproblem som utgör hinder för en effektiv handläggning. Gränserna för det straffbara området kan enligt justitieministern behöva preciseras och anpassas till förändringar som inträtt i det ekonomiska livet ; datatekniken har t. ex. inneburit möjlighet till starkt straffvärda förfaranden som är svåra att passa in på ett naturligt sätt inom ramen för gällande rätt.

I *motion 96* anförs att meningen med denna riktlinje av allt att döma är att minska kraven på den bevisning som krävs för att någon skall fällas till ansvar för ett ekonomiskt brott.

Utskottet kan för sin del instämma i uppfattningen att – såsom anges i riktlinjen – särskild uppmärksamhet bör ägnas frågor om åtgärder som syftar till att främja ett snabbare förfarande. Enligt utskottets uppfattning tar utredning och lagföring av ekonomiska brott många gånger alltför lång tid. Det sagda gäller särskilt vid skattebrott, men också i andra fall kan berättigad kritik riktas mot de långa tider som går mellan misstanke och dom.

För att få till stånd en förbättring i detta avseende behövs givetvis ett flertal åtgärder. Till dessa hör enligt utskottets mening också att se över straffbestämmelserna om olika gärningar i de avseenden som justitieministern anger. Utskottet vill emellertid i linje med vad som anförs i motionen framhålla att en översyn i sådan riktning måste ske med varsamhet och med beaktande av att berättigade rättssäkerhetskrav inte träds för när.

Med detta uttalande tillstyrker utskottet att riktlinjen godtas samtidigt som utskottet avstyrker bifall till motion 96 i behandlad del.

11. Samordnad lagstiftning

■ Straffbestämmelserna mot ekonomisk brottslighet bör samordnas och förenklas varvid mer straffvärda förfaranden på längre sikt i möjlig mån bör regleras i en samlad lagstiftning.

I *motion 96* förs fram kritik mot denna riktlinje så till vida att motionärerna anser att en samlad lagstiftning på området kan medföra risk för att regler och praxis rörande bevisvärdering, straffmätning m. m. utvecklas på annat sätt än vad som gäller för brottsbalksbrott.

Liknande resonemang förs i motion 1534 där man i texten vänder sig mot en särskild rättsordning för ekonomiska brott.

De olika straffbestämmelser som kan aktualiseras i samband med ekonomisk brottslighet finns, förutom i brottsbalken, spridda i ett stort antal specialstraffrättsliga författningar. Förhållandet mellan de olika straffbestämmelserna är ofta oklart. Samma förfarande kan falla under flera bestämmelser, som kan ha helt olika straffskalor.

Förutom de rent juridiskt-tekniska problem som en splittrad reglering av detta slag kan medföra innebär den att systemet blir svåröverskådligt och komplicerat. Detta medför inte endast att regleringen blir svårtillgänglig och svårbegriplig för allmänheten utan också att problem uppkommer i rättstillämpningen.

Vad nu sagts innebär att utskottet kan ställa sig bakom den aktuella riktlinjen. Med anledning av motionen vill utskottet framhålla att många av de straffrättsliga bestämmelser det här rör sig om gäller brott av sådan svårhetsgrad och av så stor allmän betydelse att de naturligen hör hemma i brottsbalken. Och utskottet anser att strävan till samordning bör ske i denna riktning. Det är här givetvis inte fråga om att avlägsna sig från sedvanliga straffrättsliga bedömningsgrunder eller att bygga upp en särskild rättsordning för ekonomiska brott.

Med detta uttalande tillstyrker utskottet att riktlinjen godtas. Motion 96 i denna del påkallar inte någon riksdagens vidare åtgärd.

12. Rättssäkerhet

■ Hävdvunna rättssäkerhetsanspråk gör sig gällande med samma styrka och har samma krav på att bli tillgodosedda i samband med ekonomisk brottslighet som i samband med annan brottslighet.

Med utgångspunkt i denna riktlinje erinrar justitieministern till att börja med om att kravet på rättssäkerhet självfallet gäller också utanför straffrättens område, även om kravet gör sig gällande med särskild styrka i straffrättsliga sammanhang. Justitieministern lämnar vidare en kort sammanfattning av huvuddragen av de rättssäkerhetsgarantier som brukar uppställas i vår rättskultur. Av dessa nämner han särskilt den straffrättsliga

legalitetsprincipen som anges innebära krav på stöd av klar och tydlig lagstiftning vid utdömande av straff.

Justitieministern fastslår att kravet på legalitet gör sig gällande med samma styrka i samband med ekonomisk brottslighet som vid annan brottslighet. Enligt justitieministern är det samtidigt viktigt att hålla i minnet att någon fullständig legalitet aldrig är möjlig att uppnå; varje lagstiftning är i behov av tolkning. Och, fortsätter justitieministern, vid lagstiftning är det ofrånkomligt att man gör en avvägning mellan legalitetshänsyn och andra beaktansvärda intressen. – Justitieministerns resonemang kring frågorna rörande legaliteten mynnar bl. a. ut i att vid ny eller ändrad strafflagstiftning ambitionen bör vara att det straffbara området om möjligt skall avgränsas på ett klarare sätt än vad som för närvarande är fallet vid vissa brott i brottsbalken.

En annan fråga som hänger samman med utformningen av lagstiftning och som berörs av justitieministern gäller de särskilda bevisproblem som vissa straffbestämmelser ger upphov till. Justitieministern anför att bevisproblem i många fall beror på att straffbestämmelserna har en sådan utformning att åklagaren måste förebringa bevisning i sådana avseenden som knappast kan anses vara av avgörande betydelse för en gärnings straffvärde. En allmän ambition bör enligt justitieministerns mening vara att det straffbara området inte skall avgränsas genom faktorer som saknar betydelse för om en gärning framstår som klandervärd. Särskild uppmärksamhet bör vid ny eller ändrad lagstiftning ägnas åt att söka avgränsa det straffbara området så att bevisproblem undviks. I vissa fall kan det, anför justitieministern, vara lättare att åstadkomma en rimlig avgränsning av det straffbara området med en kombination av sedvanliga brottsrekvisit och särskilda ansvarsfrihetsgrunder än genom att redan i de grundläggande brottsrekvisiten söka fånga in alla faktorer som påverkar kriminaliseringens omfattning.

I anslutning till förevarande riktlinje berörs även den straffrättsliga proportionalitetsprincipen, som går ut på att det bör råda proportionalitet mellan straffets och brottets svårhet. Justitieministern understryker att vid reformarbetet mot den ekonomiska brottsligheten proportionalitetsprincipen bör beaktas på samma sätt som vid annan strafflagstiftning.

I *motion 93* erinras om att rättssäkerhet också innebär att den enskilde skyddas från övergrepp och trakasserier från myndigheterna; samhällets ansträngningar att beivra ekonomisk brottslighet får aldrig leda till att personer mot vilka inte kan riktas några misstankar för oegentligheter skall bli föremål för särskilda mot vederbörande riktade kontrollåtgärder. Omfattningen av och föränderligheten i lagstiftningen är enligt motionärerna i sig en rättssäkerhetsfråga.

I *motion 95* förespråkas en skärpning av straffen för den grova, planmässigt genomförda ekonomiska brottsligheten.

I *motion 96* riktas invändningar mot uttalandet i propositionen att legalitetsprincipen får vägas mot andra beaktansvärda intressen. Motionärerna ställer sig också kritiska till de resonemang som i propositionen förs om

att bevisproblem skall undanröjas genom annorlunda brottsbeskrivningar.

I *motion 454* anförs bl. a. att konsekvenserna för den enskildes rättssäkerhet och integritet noga måste prövas när ny lagstiftning skall beslutas. Vidare pekar motionärerna på att förhållandet mellan den enskilde och samhället inte får regleras genom allmänt hållna lagar och generalklausuler.

Utskottet noterar att ämnet rättssäkerhet behandlas på flera skilda ställen i propositionen. De uttalanden om rättssäkerheten som görs annorstädes än i anslutning till förevarande riktlinje berörs i det följande endast om det påkallas.

I anslutning till denna riktlinje förs i propositionen ett resonemang om rättssäkerheten och om begreppsbildningen på området som ligger vid sidan av riktlinjens konkreta innehåll. Beträffande begreppet rättssäkerhet vill utskottet för sin del säga att detta i och för sig inte har någon alldeles klar och entydig innebörd. Utskottet anser dock att det ligger ett värde i att begreppet inte ges ett alltför skiftande innehåll. För att undvika onödig oklarhet är det enligt utskottets mening att föredra att för rättssäkerhetsbegreppets materiella sidor använda uttryck som rättsskydd, rättstrygghet eller effektivitet. Rättssäkerhetsbegreppet kan därmed användas i den bemärkelse som begreppet traditionellt har (se 8 kap. 18 § regeringsformen). Samtidigt vill utskottet framhålla att vad nu sagts givetvis inte förringar behovet av rättsskydd och effektivitet när det gäller att bekämpa den ekonomiska brottsligheten liksom när det gäller all annan brottslighet.

När det sedan gäller den aktuella riktlinjen vill utskottet först säga att utskottet inte finner anledning till någon erinran mot själva riktlinjen som sådan. Vad som uttrycks i den är ju egentligen en självklarhet. Med anledning av den debatt som förekommit kring rättssäkerhetsfrågorna anser utskottet det ändå värdefullt att riksdagen får tillfälle att slå fast innehållet i denna riktlinje.

Som utskottet nyss varit inne på är rättssäkerhet inte något absolut begrepp. De traditionella rättssäkerhetsgrantierna syftar till att bereda den enskilde medborgaren skydd mot staten för övergrepp och godtycke. Vad som sägs härom i motion 93 ger således i och för sig inte anledning till någon invändning. Detsamma gäller i princip uttalandet i samma motion i fråga om ingripanden mot personer gentemot vilka det inte kan riktas några misstankar för oegentligheter. Generellt gäller nämligen att ett visst mått av misstanke om brott måste föreligga innan det straffprocessuella systemets åtgärder med spaning och efterforskning får sättas in. (Se för övrigt JuU 1983/84:27 s. 21 ff.)

Utskottet ser således inte någon motsättning mellan uttalandena i propositionen och motionen. Motion 93 i här behandlad del påkallar därför inte någon riksdagens åtgärd.

En hörnsten i garantierna för rättssäkerhet utgörs av den s. k. legalitetsprincipen, som innefattar bl. a. krav på förutsebarhet och förbud mot

retroaktiv kriminalisering eller, såsom det uttrycks i propositionen, krav på stöd av klar och tydlig lagstiftning vid utdömande av straff. Mot bakgrund av legalitetsprincipen ställer sig utskottet inte främmande för den i motion 93 framförda uppfattningen att omfattningen av och föränderligheten i lagstiftningen kan vara en rättssäkerhetsfråga. Från denna utgångspunkt finns det emellertid enligt utskottets mening inte anledning till någon kritik mot den svenska strafflagstiftningen eller den nu ifrågavarande riktlinjen. Utskottet anser vidare att aktuella rättssäkerhetsgarantier på straffrättens område väl tillgodoser de önskemål om lagstiftningens innehåll och utformning som förs fram i motion 454. – Motion 93 och motion 454 påkallar således i här behandlade delar inte någon åtgärd från riksdagens sida.

Även om kravet på legalitet alltid gör sig gällande med särskild styrka vill utskottet, i likhet med justitieministern, dock framhålla att det knappast är möjligt att uppnå någon fullständig legalitet. Varje lagstiftning är i behov av tolkning. Med anledning av vad som sägs i motion 96 vill utskottet också framhålla att det kan finnas situationer då det måste ske en avvägning mellan kravet på legalitet och andra beaktansvärda intressen rörande bl. a. rättsskydd eller effektivitet. Detta är emellertid inte något som är speciellt för lagstiftningen mot den ekonomiska brottsligheten utan gäller strafflagstiftningen över lag. Hur en sådan avvägning som nyss nämnts skall göras är det knappast ändamålsenligt att ställa upp några riktlinjer för; det kan dock slås fast att effektiviteten aldrig får överordnas rättssäkerheten. Övervägandet härvidlag får i stället göras noga i varje konkret lagstiftningsärende. I detta sammanhang vill utskottet ansluta sig till justitieministerns uttalande i propositionen om angelägenheten av att straffbestämmelserna utformas med en så klar avgränsning av det straffbara området som möjligt. I detta arbete kan givetvis tänkas olika metoder. Vilken man än väljer bör dock tillses att man undviker det av justitieministern kritiserade resultatet att knappast eller inte alls straffvärda förfaranden förs inom det kriminaliserade området. – Med dessa uttalanden avstyrker utskottet bifall till motion 96 i här behandlad del.

När det gäller den i motion 95 förespråkade straffskärpningen för den grövsta ekonomiska brottsligheten vill utskottet erinra om att proportionalitetsprincipen givetvis måste beaktas i samband med reformarbetet mot den ekonomiska brottsligheten på samma sätt som vid annan lagstiftning. Mellan straffets och brottets svårhet måste alltså råda proportionalitet. Vid en bedömning av saken måste olika former av ekonomiska brott värderas inte bara i förhållande till varandra utan också i förhållande till annan brottslighet. Och självfallet måste det lika väl vid ekonomisk brottslighet som vid annan brottslighet skapas garantier för att sanktionerna inte kommer att framstå som oproportionerligt stränga i förhållande till de konkreta överträdelserna.

Efter dessa uttalanden vill utskottet med anledning av motionsönskemålet

också peka på det arbete på en allmän översyn av straffskalorna som fängelsestraffkommittén (Ju 1979:04) bedriver. Översynen skall enligt direktiven ta sikte på om straffskalorna är anpassade till de värderingar som råder i dagens samhälle. I direktiven framhålls i sammanhanget att insatserna i kampen mot bl. a. den ekonomiska brottsligheten kan behöva stödjas av ändringar i de straffvärden som kommer till uttryck i brottsbalken och andra författningar. – Kommitténs arbete på detta område beräknas vara avslutat under hösten 1985.

Enligt utskottets mening finns det i förevarande sammanhang inte någon anledning för riksdagen att föregripa fängelsestraffkommitténs arbete. Önskemålet i motion 95 om straffskärpningar bör således inte föranleda någon åtgärd.

Åtgärdsförslag

Inledning

I detta avsnitt tar utskottet upp till behandling dels av regeringen aviserade reformplaner som berörs i motionerna, dels vissa åtgärdsförslag som läggs fram motionsvägen.

Näringstillstånd m. m.

I eko-kommissionens uppdrag ingick att undersöka möjligheterna att använda etableringskontroll för att komma till rätta med problemen med ekonomisk brottslighet och skatteundandragande samt att lägga fram förslag i detta hänseende.

I sitt betänkande (SOU 1984:8) Näringstillstånd har kommissionen föreslagit att det införs ett system med näringstillstånd för att skapa möjligheter att sanera de branscher som är mest utsatta för ekonomisk brottslighet. Systemet skulle bestå av vandelsprövning, utbildning i företagsskötsel och ekonomiska garantier för skatter och avgifter. Enligt kommissionen bör inte fler än fem till sex branscher samtidigt omfattas av krav på näringstillstånd. Länsstyrelserna föreslås bli tillstånds- och tillsynsmyndighet.

Bestämmelser om näringsförbud finns i konkurslagen (1921:225). Enligt dessa kan domstol genom ett särskilt beslut förordna om näringsförbud för en konkursgäldenär eller – om gäldenären är en juridisk person – den som företräder gäldenären. Ett näringsförbud kan gälla i högst fem år. Som förutsättning för att förbud skall kunna meddelas gäller att gäldenären är näringsidkare och att han grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare.

I betänkandet (SOU 1984:59) Näringsförbud har näringsförbudskommittén föreslagit att institutet näringsförbud utvidgas bl. a. på så sätt att kravet på konkurs som förutsättning för ett förbud slopas.

Finansministern berör i propositionen de båda förslagen. Enligt hans mening föreligger det ett nära samband mellan det föreslagna näringstillståndssystemet och ett utvidgat näringsförbud. De kan i viss mån ses som alternativa vägar att ingripa mot de oseriösa näringsidkarna, men det finns också vissa gemensamma inslag i de båda metoderna. Sålunda innefattar båda en bedömning av näringsidkarnas vandel, något som finansministern förklarar att han finner det angeläget att ta fasta på. Med hänsyn till de beröringspunkter som finns mellan förslagen måste de enligt hans uppfattning bedömas i ett sammanhang. Finansministern förklarar att han på grundval av de båda betänkandena och remissyttrandena däröver senare under detta riksmöte avser att framlägga förslag i syfte att öka möjligheterna till ingripanden mot oseriösa näringsidkare.

I sex av motionerna tas upp frågan om näringstillstånd.

Ett avståndstagande till tanken på att införa näringstillstånd framförs i *motionerna 93, 95, 96 och 908.*

I *motion 94* förespråkas att näringstillstånd införs, men bl. a. med mer skärpta krav i fråga om tillståndsprövningen än vad eko-kommissionen föreslagit. Även i *motion 2067* reses liknande önskemål samt önskemål om krav på lämplighetsprövning av den som vill köpa hyres- och kontorsfastigheter.

Trafikutskottet har yttrat att riksdagen inte nu bör gå närmare in på frågan om införande av ett system med näringstillstånd, eftersom beredningen inom regeringskansliet av frågorna om näringstillstånd och näringsförbud inte bör föregripas (en minoritet [m, c, fp] inom trafikutskottet har redovisat en avvikande mening).

Näringsutskottet har i sitt yttrande över propositionen och motionerna anfört att 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 enligt näringsutskottets mening 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 ekonomisk 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 har anslutit sig till regeringens bedömning att frågorna om näringsförbud och näringstillstånd måste behandlas i ett sammanhang.

Näringsutskottet har föreslagit att motionsyrkandena avstyrks (minoriteter [m, fp, c resp. vpk] inom näringsutskottet har redovisat avvikande meningar).

Arbetsmarknadsutskottet har i sitt yttrande berört frågan om etableringskontroll som ett medel för lokaliseringspåverkan. Utskottets yttrande mynnar i denna del inte ut i något särskilt uttalande.

Justitieutskottet instämmer i den principiella uppfattning som näringsutskottet har framfört i frågan om införande av ett system med näringstillstånd. Enligt justitieutskottets mening är ett sådant system av vital betydelse för kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Det sagda innebär att justitieutskottet avstyrker bifall till motionerna 93, 95, 96 och 908 i här behandlade delar.

Justitieutskottet anser att riksdagen i avvaktan på regeringens ställningstagande inte bör göra något uttalande med anledning av motionerna 94 och 2067 om utformningen eller omfattningen av ett system med näringstillstånd. Detsamma gäller i fråga om önskemålet i motion 2067 om lämplighetsprövning vid vissa fastighetsförvärv, på vilket område det för övrigt redan finns bestämmelser i sådant syfte som efterlyses i motionen (se lagen [1975:1132] om förvärv av hyresfastighet m. m.; se även prop. s. 44). Justitieutskottet avstyrker därför bifall till motionerna såvitt nu är i fråga.

Kontroll över kreditgivningen, m. m.

I *motion 94* förespråkas en bättre kontroll av statliga och kommunala bidrag till företag av innebörd att man i varje sammanhang där statliga närings- eller kreditpolitiska åtgärder föreslås skall beakta dessas effekter på den ekonomiska brottsligheten. Vidare begärs i den motionen en förbättrad kontroll av bankers och andra finansieringsinstituts kreditgivning samt strängare regler om kreditgivning. En skärpt kontroll i de angivna hänseendena begärs också i *motion 2067*.

Eko-kommissionen har i en rapport från förra året, Kreditgivning och ekonomisk brottslighet, anfört att det, för att förhindra att lån och andra krediter lämnas för oseriösa eller olagliga ändamål, finns behov av en skärpt kontroll från olika kreditgivares sida. Kommissionen har föreslagit att hithörande frågor blir föremål för utredning i särskild ordning. Vidare har kommissionen förordat åtgärder för att förstärka bankinspektionens kontroll över bankernas kreditgivning. Det kan enligt kommissionen också finnas skäl att överväga om delar av den oreglerade kreditgivningen bör ställas under offentlig tillsyn.

I propositionen anmäler finansministern sin avsikt att efter remissbehandlingen av kommissionens rapport återkomma till frågan huruvida det bör genomföras en särskild utredning om åtgärder för att förhindra att yrkesmässig kreditgivning främjar eller underlättar ekonomisk brottslighet. – Regeringen har numera beslutat att de av kommissionen aktualiserade frågorna skall övervägas av bl. a. kreditmarknadskommittén (Fi 1983:06).

Näringsutskottet har anfört att motionerna 2067 och 94 bör avstyrkas i aktuella delar i avvaktan på regeringens ställningstagande (en minoritet [vpk] inom näringsutskottet har redovisat en avvikande mening i denna sak). – Näringsutskottet har vidare yttrat att utskottet utgår från att man i varje sammanhang där statliga närings- eller kreditpolitiska åtgärder föreslås i

önskvärd utsträckning beaktar dessas effekter på den ekonomiska brottsligheten, och näringsutskottet har inte funnit anledning förorda något särskilt uttalande av riksdagen i denna fråga.

Över sistnämnda spörsmål har arbetsmarknadsutskottet yttrat bl. a. att bestämmelserna om arbetsmarknads- och regionalpolitiskt stöd inrymmer tillräckliga korrektiv mot missbruk – rent bedrägliga beteenden kan självfallet beivras med stöd av brottsbalkens bestämmelser om bedrägeri och annan oredlighet. När man diskuterar den aktuella frågan om överutnyttjande och missbruk bör det samtidigt enligt arbetsmarknadsutskottet göras klart att stödverksamheten i en del fall innefattar en avsedd subventionering från statsmakternas sida för att stimulera företagen att exempelvis tidigarelägga anställning av personal när detta anses önskvärt från konjunktursynpunkt. Lokaliseringsstödet innefattar enligt arbetsmarknadsutskottet ett risktagande som kan vara medvetet i syfte att få till stånd etableringar på orter med svåra sysselsättningsproblem. Arbetsmarknadsutskottet har anfört att det i detta sammanhang dock finns anledning att på nytt betona vikten av att myndigheterna noga kontrollerar att företagen uppfyller de villkor som statsmakterna ställt upp både när stöd beviljas och under pågående stödperiod. – Arbetsmarknadsutskottet har med hänvisning till gjorda uttalanden ansett att motion 94 i den nu behandlade delen inte behöver föranleda någon åtgärd från riksdagens sida (en minoritet [vpk] inom arbetsmarknadsutskottet har redovisat en avvikande mening).

Med hänvisning till vad näringsutskottet och arbetsmarknadsutskottet anfört och till det utredningsarbete som pågår i bl. a. kreditmarknadskommittén avstyrker justitieutskottet bifall till motionerna 94 och 2067 i nu behandlade delar.

Namnkarantän m. m.

I *motion 94* förespråkas införandet av s. k. namnkarantän, varmed åsyftas att patentverket skall ha möjlighet att hålla ett firmanamn, som blir ledigt, vakant en viss tid innan det får övertas av ett annat bolag. – Vidare anförs i samma motion att det finns skäl till vissa förändringar även när det gäller registerverksamheten vid patentverket; motionärerna föreslår en ordning som innebär att en ledamot av en bolagsstyrelse som avgår skall vara skyldig att genast anmäla sin avgång till bolagsregistret vid äventyr att han annars jämte bolaget blir ansvarig för uppkommande förpliktelser hos bolaget.

Lagutskottet har yttrat sig över de frågor som tas upp i motionen. I yttrandet har lagutskottet lämnat en utförlig beskrivning av motionsspörsmålen och deras bakgrund. Justitieutskottet hänvisar här till denna beskrivning (*bilaga 3*).

Lagutskottet har på anförda skäl föreslagit justitieutskottet att avstyrka bifall till motionen i aktuella delar (en minoritet [vpk] inom lagutskottet har redovisat en avvikande mening).

Justitieutskottet delar lagutskottets uppfattning och avstyrker bifall till motion 94 såvitt nu är i fråga.

Företagsregister

I *motion 95* pekas på behovet av ett effektivt företagsregister där polisen och andra myndigheter snabbt kan konstatera om en nyetablerad verksamhet finns registrerad. Ett sådant register bör enligt motionärerna innehålla uppgifter om registreringar beträffande bl. a. mervärdeskatt och B-skatt.

Enligt utskottets mening kan ett företagsregister av det slag som motionärerna förespråkar fylla viktiga funktioner i ansträngningarna att komma till rätta med den ekonomiska brottsligheten. Utskottet kan därför med tillfredsställelse notera att regeringen nyligen har beslutat om införandet av ett företagsregister. Beslutet härom har kommit till uttryck i förordningen (1984:692) om det allmänna företagsregistret, vilken har trätt i kraft den 1 september 1984. Avsikten med att införa ett sådant register har varit att det skall kunna fungera som en uppdateringskälla för andra register över företag och arbetsställen i samhället.

Registret skall omfatta i princip alla näringsidkare i landet och innehålla en rad viktiga uppgifter om dem. Uppgifterna i registret skall kunna utnyttjas av andra än registerföraren, som är statistiska centralbyrån, för att komplettera och kontrollera uppgifter om de fysiska och juridiska personer som omfattas av registret.

Med det anförda kan utskottet konstatera att motionsönskemålet om ett företagsregister i allt väsentligt redan är tillgodosett. Motion 95 påkallar alltså i denna del inte någon riksdagens åtgärd.

Uppbörd av skatter m.m.

I *motion 95* förespråkas snabbare och effektivare indrivningsinsatser mot dem som inte i rätt tid betalar skatter och avgifter. I *motion 96* betonas vikten av att man effektiviserar uppbörden av skatter och avgifter från näringslivet.

Utskottet vill för sin del – i linje med önskemålet i motionerna – framhålla att en effektiv uppbörd av skatter och avgifter är ett mycket betydelsefullt instrument i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Åtskilliga åtgärder i syfte att öka effektiviteten på området har också vidtagits under senare år både vad gäller lagstiftningen och på resurssidan.

Vad gäller uppbördslagstiftningen har som en följdändring till lagen (1982:1006) om avdrags- och uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragsersättningar den lokala skattemyndigheten fått rätt att för vissa uppdragstagare (enmansföretagare) utfärda A-skattsedel i stället för B-skattsedel (prop. 1982/83:84, SkU 20, rskr. 139, SFS 1983:77). Ändringen är riktad mot den grå arbetskraften och syftar till att förbättra möjligheterna att ingripa mot oseriösa enmansföretagare. Vidare har uppbördskontrollen i samband

med entreprenader och annan uppdragsverksamhet förstärkts genom ändrade rutiner vid den offentliga upphandlingen (SFS 1983:38). De nya rutinerna innebär att en myndighet, innan den antar ett anbud, som regel skall kontrollera att anbudsgivaren är registrerad i föreskriven ordning för redovisning och inbetalning av mervärdeskatt, innehållen preliminär A-skatt och arbetsgivaravgifter.

Sedan år 1982 gäller nya regler för uttag av socialavgifter (prop. 1980/81:178, SfU 28 och rskr. 406). De därvid beslutade ändringarna innebär enhetligare och enklare regler för beräkning av arbetsgivaravgifter och egenavgifter. Syftet härmed var bl. a. att uppnå administrativa lättnader för såväl myndigheter som arbetsgivare och egenföretagare. Ändringarna möjliggjorde också att ett effektivare debiterings- och uppbördssystem kunde införas. Första steget i den riktningen beslutades av riksdagen under 1982/83 års riksmöte (prop. 1982/83:60, SfU 10, rskr. 127). Därefter har riksdagen antagit en lag med nya bestämmelser om uppbörd av socialavgifter som trädde i kraft den 1 januari 1985 (SFS 1984:668). Lagen innebär bl. a. att arbetsgivaravgifterna knyts an till de löpande löneutbetalningarna och samordnas med uppbörden av preliminär A-skatt.

Riksdagen har nyligen antagit bl. a. en särskild lag om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter (prop. 1984/85:108, SkU 40, rskr. 179). Genom lagstiftningen utvidgas möjligheterna att ta i anspråk återbetalningar av skatter och avgifter för betalning av fordringar som det allmänna har på den återbetalningsberättigade. Genom samtidigt beslutade ändringar i skatteregisterlagen (1980:343) ges enskilda möjlighet att få uppgift från skatteregistret angående arbetsgivares registrering för inbetalning av källskatt och arbetsgivaravgifter. Den nya lagstiftningen träder i kraft den 1 september 1985.

Utöver dessa författningsändringar har, som nyss sagts, åtgärder för att förbättra skatte- och avgiftskontrollen också vidtagits genom en ökad resurstilldelning till berörda myndigheter. Bl. a. har under budgetåret 1982/83 mervärdeskattekontrollen byggts ut med sammanlagt 258 nya tjänster. Även under budgetåret 1983/84 och under innevarande budgetår har berörda myndigheter tillförts medel för nya tjänster. Också för nästa budgetår föreslås vissa satsningar (prop. 1984/85:100 bil. 9).

Utöver vad nu sagts vill utskottet också något beröra det reformarbete som pågår på området.

En allmän översyn av reglerna om skattekontroll görs av utredningen (Fi 1973:01) om säkerhetsåtgärder m. m. i skatteprocessen (USS). Utredningen väntas under år 1985 överlämna ett slutbetänkande med förslag om en för hela skatteområdet gemensam lag om skattekontrollen.

Skatteindrivningsutredningen (SIU, B 1981:02) har till huvudsaklig uppgift att göra en översyn av formerna för indrivning av skatt i syfte att effektivisera verksamheten på detta område. SIU har i betänkandet (Ds Fi 1983:4) Utsökningsregisterlag föreslagit en författningsreglering av de

ADB-register som används i den exekutiva verksamheten, och förslaget övervägs för närvarande av regeringen. Vidare har SIU i betänkandet (Ds Fi 1984:4) Indrivning av skatt m. m. behandlat handläggningen hos kronofogdemyndigheterna av allmänna mål, och ytterligare förslag från utredningen är att vänta inom kort.

Socialförsäkringsutskottet har i sitt yttrande anfört att de vidtagna förändringarna beträffande avgiftsområdet har inneburit såväl förenklingar inom regelsystemen som ökad samordning mellan olika regelsystem. De har dessutom möjliggjort en bättre kontroll av avgiftsuppbörden. Enligt socialförsäkringsutskottets uppfattning kan det dock inte uteslutas att det är möjligt att ytterligare effektivisera avgiftsuppbörden, såsom begärts i motionerna 95 och 96; men det kan finnas skäl att avvakta genomförandet av det nya uppbördssystemet innan några åtgärder vidtas.

Som framgår av redovisningen i det föregående pågår sedan några år stora ansträngningar i syfte att – såsom förespråkas i motionerna – effektivisera skatte- och avgiftsuppbörden. Enligt justitieutskottets mening är det med anledning av motionerna inte påkallat med några åtgärder i detta hänseende från riksdagens sida. Utskottet avstyrker bifall till motionerna 95 och 96 i behandlade delar.

Kampanjer mot ekonomisk brottslighet

I *motion 95* anförs att det är viktigt att öka människors medvetenhet om den ekonomiska brottsligheten. För att uppnå detta förespråkar motionärerna informationskampanjer i stor omfattning.

Eko-kommissionen har i sitt slutbetänkande pekat på att olika informationsinsatser och påverkan av attityder spelar en mycket viktig roll i ansträngningarna att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Kommissionen har föreslagit att informationsfrågorna i avvaktan på en mer långsiktig lösning samordnas inom en arbetsgrupp inom regeringskansliet.

I Stockholms län har under februari och mars 1985 pågått en brett upplagd informationskampanj om nackdelarna och riskerna med att arbeta "svart" och att anlita "svart" arbetskraft. Kampanjen har omfattat annonsering i dagstidningar, affischer i tunnelbanan, trycksaker och studiematerial för arbetsplatser och skolor. Bakom kampanjen har stått, förutom Stockholms stad såsom initiativtagare, Stockholms läns landsting, riksskatteverket, länsstyrelsen i Stockholms län, fackliga organisationer, arbetsgivarorganisationer och branschorganisationer. Kampanjen, som kostnadsberäknats till 2 milj. kr., har finansierats av Stockholms stad och landstinget med vardera 800 000 kr. samt av staten med 400 000 kr.

Vid bedömningen av motionsspörsmålet vill utskottet till att börja med framhålla att man i sammanhanget inte får underskatta den betydelse som allmänhetens attityd till den ekonomiska brottsligheten har. Bland dem som

begår ekonomiska brott finns otvivelaktigt personer som skulle uppleva en fördömande allmän opinion och därav föranledd förlust av socialt anseende som mycket kännbar. Enligt utskottets mening kan också skönjas en allmän attitydförändring i sådan riktning på senare tid. Bidragande orsaker härtill har säkert varit den stora uppmärksamhet som frågor om den ekonomiska brottsligheten har tilldragit sig i den allmänna debatten samt massmediernas insatser för att belysa denna brottslighet.

Utskottet anser i linje med motionsönskemålet att ökade informationsinsatser kan vara ett sätt att åstadkomma fortsatta attitydförändringar. I sammanhanget noterar utskottet den kampanj mot vissa former av ekonomisk brottslighet som nyligen har genomförts. Även om det i förstone kan synas som om detta initiativ borde mana till efterföljd, ställer sig utskottet dock tveksamt till huruvida de knappa statliga resurser som finns bör tas i anspråk för kampanjändamål av det slag som motionärerna förespråkar.

Det anförda leder utskottet till uppfattningen att utskottet inte kan ställa sig bakom motionsönskemålet. Utskottet avstyrker därför bifall till motion 95 i nu behandlad del.

Kontroll av rörelseidkares deklarationer

I *motion 95* förespråkas bl. a. en förbättrad kontroll av rörelseidkares deklarationer.

Såsom utskottet tidigare har konstaterat i detta betänkande präglas det svenska skattesystemet av en mycket omfattande och komplicerad reglering.

Reglerna gäller i stor utsträckning vanliga löntagare. Detta medför att kontrollresurserna i stor utsträckning låses fast vid detaljfrågor och vid granskning av löntagardeklarationer. Enklare skatteregler och framför allt en förenklad löntagarbeskattning är enligt utskottets mening grundläggande förutsättningar för att man i nämnvärd mån skall kunna fördela om kontrollresurserna i riktning mot företag och personer med mera komplicerade inkomstförhållanden. Förenklingar är enligt utskottets mening viktiga inte bara för att underlätta arbetet för enskilda och myndigheter utan också för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet på skatteområdet.

Ett viktigt steg i den nu angivna riktningen utgörs av det på skatteförenklingskommitténs arbete (SOU 1984:21) grundade förslag till förenklad löntagarbeskattning som regeringen nyligen har överlämnat till riksdagen (prop. 1984/85:180). För att en omläggning av skattekontrollen skall ge full effekt krävs det att det nuvarande kontrollsystemet förbättras. Ekokommissionen har uppmärksammat frågan och lämnat ett principförslag om ett mera rationellt system för kontroll av företag på grundval av ett förbättrat uppgiftslämnande från företagarna (SOU 1983:75–76). Frågan om att ge riksskatteverket i uppdrag att utforma ett nytt kontrollsystem på grundval av kommissionens förslag övervägs för närvarande av regeringen. Utskottet vill också peka på det kommittéarbete (Fi 1984:03) som pågår när det gäller att

förbättra skatteförvaltningens organisation m. m. och som bör leda till en ökad effektivitet på området (Dir. 1984:22).

Som framgår av det anförda föreligger i flera hänseenden reformplaner som syftar till att åstadkomma bl. a. sådana förbättringar i fråga om skattekontrollen som efterlyses i motionen. Utskottet finner det därför inte påkallat med någon riksdagens åtgärd med anledning av motionen. Utskottet avstyrker bifall till motion 95 i nu behandlad del.

Samverkan stat–företag

I *motion 95* föreslås att man etablerar en stat–företags-grupp liknande den som finns mellan staten och kommunerna. En sådan grupp skulle enligt motionärerna få till uppgift att pröva de olika åtgärder som regeringen och myndigheterna vill vidta; genom gruppen skulle också förslag från företagen kunna kanaliseras till regeringen.

Näringsutskottet har yttrat att näringsutskottet finner det naturligt att uppslaget i motionen övervägs och utgår från att regeringen inte behöver något särskilt påpekande från riksdagens sida om den angivna möjligheten.

Justitieutskottet delar näringsutskottets uppfattning i saken och avstyrker bifall till motion 95 i denna del.

Skattekort

I *motion 95* föreslås införandet av ett särskilt skattekort som beträffande näringsidkare skulle utvisa att erforderlig registrering föreligger och att samtliga åligganden fullgjorts.

Eko-kommissionen har i sitt slutbetänkande tagit upp frågan om en förbättrad kontroll av leverantörer och diskuterat ett system med s. k. skattebevis, dvs. ett bevis som skulle kunna ge besked om ett företags registrering och om huruvida företaget är restfört hos kronofogdemyndigheten för skatter och avgifter; alternativt skulle skattebevis utfärdas bara för dem som inte är restförda. – Kommissionen har dock avstått från att lägga fram något färdigt förslag, huvudsakligen av det skälet att arbetstagarbegreppen inte är enhetliga på skatte- och avgiftsområdena. Uppgiften att så långt möjligt samordna dessa begrepp ligger på socialavgiftsutredningen (S 1981:04).

Utskottet kan för sin del ställa sig positivt till tanken på att försöka införa någon sorts skattekort eller skattebevis av det slag som diskuterats av kommissionen och som föreslås i motionen. Saken möter emellertid hinder inte bara av det slag som nyss nämnts utan också på det praktiska och administrativa planet bl. a. vad gäller vissa ADB-frågor. Enligt utskottets mening torde emellertid dessa hinder kunna övervinnas. I avvaktan härpå anser utskottet det knappast påkallat med någon åtgärd från riksdagens sida

med anledning av motionen. Det kan för övrigt tilläggas att riksdagen genom nyligen beslutade ändringar i skatteregisterlagen (1980:343) öppnat möjligheter för enskilda att från skatteregistret få uppgift angående arbetsgivares registrering för inbetalning av källskatter och arbetsgivaravgifter (prop. 1984/85:108, SkU 40, rskr. 179). Denna lagstiftning tillgodoser delvis de syften som ligger bakom motionsönskemålet.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet bifall till motion 95 i här behandlad del.

Övrigt

Propositionen och motionerna föranleder i övrigt inget uttalande från utskottets sida.

Utskottets hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *skattenivån m. m.*
   att riksdagen avslår motion 1984/85:96 i denna del och motion 1984/85:1534 i denna del (yrkande 3 delvis),
2. beträffande *forskning*
   att riksdagen avslår motion 1984/85:95 i denna del,
3. beträffande *stöd för seriös näringsverksamhet*
   att riksdagen med godkännande av den riktlinje härom som förordas i proposition 1984/85:32 avslår motion 1984/85:96 i denna del och motion 1984/85:95 i denna del,
4. beträffande *kontrollpolitisk medvetenhet*
   att riksdagen med godkännande av den riktlinje härom som förordas i propositionen avslår motion 1984/85:96 i denna del och motion 1984/85:93 i denna del (yrkande 3 delvis),
5. beträffande *enkelhet*
   att riksdagen med godkännande av den riktlinje härom som förordas i propositionen avslår motion 1984/85:93 i denna del (yrkande 3 delvis) och motion 1984/85:96 i denna del,
6. beträffande *samordning*
   att riksdagen med godkännande av den riktlinje härom som förordas i propositionen avslår motion 1984/85:96 i denna del,
7. beträffande *självsanering*
   att riksdagen med godkännande av den riktlinje härom som förordas i propositionen avslår motion 1984/85:96 i denna del,
8. beträffande *avdragsrätt för fastighetsreparationer i vissa fall*
   att riksdagen avslår motion 1984/85:95 i denna del,
9. beträffande *andra styrmedel än straff*
   att riksdagen med godkännande av den riktlinje härom som förordas i propositionen avslår motion 1984/85:96 i denna del,

10. beträffande *effektivitet*
att riksdagen med godkännande av den riktlinje härom som förordas i propositionen avslår motion 1984/85:93 i denna del (yrkande 3 delvis), motion 1984/85:96 i denna del och motion 1984/85:1534 i denna del (yrkande 4),
11. beträffande *samarbete*
att riksdagen godkänner den riktlinje härom som förordas i propositionen,
12. beträffande *utbildning och kompetens*
att riksdagen med godkännande av den riktlinje härom som förordas i propositionen avslår motion 1984/85:95 i denna del, motion 1984/85:96 i denna del och motion 1984/85:1534 i denna del (yrkande 3 delvis),
13. beträffande *snabbare förfarande*
att riksdagen med godkännande av den riktlinje härom som förordas i propositionen avslår motion 1984/85:96 i denna del,
14. beträffande *samordnad lagstiftning*
att riksdagen med godkännande av den riktlinje härom som förordas i propositionen avslår motion 1984/85:96 i denna del,
15. beträffande *rättssäkerhet*
att riksdagen godkänner den riktlinje härom som förordas i propositionen,
16. beträffande *kravet på brottsmisstanke vid kontrollåtgärder*
att riksdagen avslår motion 1984/85:93 i denna del (yrkande 2 delvis),
17. beträffande *lagstiftningens utformning m. m.*
att riksdagen avslår motion 1984/85:93 i denna del (yrkande 2 delvis) och motion 1984/85:454 i denna del (yrkande 1),
18. beträffande *legalitetsprincipen*
att riksdagen avslår motion 1984/85:96 i denna del,
19. beträffande *straffskärpningar*
att riksdagen avslår motion 1984/85:95 i denna del,
20. beträffande *näringstillstånd*
att riksdagen avslår motion 1983/84:908 i denna del (yrkande 4), motion 1984/85:93 i denna del (yrkande 1), motion 1984/85:95 i denna del och motion 1984/85:96 i denna del,
21. beträffande *utformningen av ett system med näringstillstånd m. m.*
att riksdagen avslår motion 1983/84:2067 i denna del och motion 1984/85:94 i denna del (yrkande 1 delvis),
22. beträffande *kontroll över kreditgivningen, m. m.*
att riksdagen avslår motion 1983/84:2067 i denna del och motion 1984/85:94 i denna del (yrkande 1 delvis),

23. beträffande *namnkarantän m. m.*
att riksdagen avslår motion 1984/85:94 i denna del (yrkande 1 delvis),
24. beträffande *företagsregister*
att riksdagen avslår motion 1984/85:95 i denna del,
25. beträffande *uppbörd av skatter m. m.*
att riksdagen avslår motion 1984/85:95 i denna del och motion 1984/85:96 i denna del,
26. beträffande *kampanjer mot ekonomisk brottslighet*
att riksdagen avslår motion 1984/85:95 i denna del,
27. beträffande *kontroll av rörelseidkares deklarationer*
att riksdagen avslår motion 1984/85:95 i denna del,
28. beträffande *samverkan stat–företag*
att riksdagen avslår motion 1984/85:95 i denna del,
29. beträffande *skattekort*
att riksdagen avslår motion 1984/85:95 i denna del,
30. att riksdagen avslår motion 1984/85:94 i den mån den inte tillgodosetts genom vad utskottet hemställt ovan.

Stockholm den 16 april 1985

På justitieutskottets vägnar
LENNART BLOM

Närvarande: Lennart Blom (m), Lisa Mattson (s), Karin Söder (c), Arne Nygren (s), Björn Körlof (m), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Helge Klöver (s), Arne Svensson (m), Ulla-Britt Åbark (s), Lars-Erik Lövdén (s), Sven Munke (m), Hans Petersson i Röstånga (fp), Hans Göran Franck (s), Birthe Sörestedt (s) och Elving Andersson (c).

Reservationer

1. Utskottets allmänna överväganden

Lennart Blom (m), Karin Söder (c), Björn Körlof (m), Arne Svensson (m), Sven Munke (m), Hans Petersson i Röstånga (fp) och Elving Andersson (c) anser att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 5 med "För utskottet" och slutar på s. 6 med "i ärendet" bort ha följande lydelse:

Mot bakgrund av den ekonomiska brottslighetens omfattning och skadeverkningar anser utskottet det vara ett angeläget samhällsintresse att motverka denna brottslighet. Statsmakterna har härvidlag ett stort ansvar för att erforderliga åtgärder kommer till stånd.

Under de senaste tio åren har det fortlöpande skett en förstärkning av

möjligheterna att bekämpa den ekonomiska brottsligheten såväl vad gäller resurser till och organisatoriska förändringar av olika myndigheter som i fråga om lagstiftningen. Fortsatta ansträngningar i denna riktning synes nödvändiga. Hittills gjorda erfarenheter visar att det knappast finns några enkla lösningar på problemet med den ekonomiska brottsligheten. Arbetet måste ske långsiktigt och över ett brett fält. Inriktningen, omfattningen och karaktären av de åtgärder som lämpligen bör vidtas måste bedömas utifrån en rad mångskiftande faktorer. Åtskilliga av de bestämmelser av administrativ, skatterättslig eller straffrättslig natur som ytterst riktar sig mot den ekonomiska brottsligheten träffar också andra fysiska och juridiska personer än sådana som är involverade i ekonomisk kriminalitet. De kontrollåtgärder som föreskrivs eller de andra förpliktelser av olika slag som åläggs enskild får enligt utskottets mening inte ges en sådan utformning att de upplevs som integritetskränkande eller alltför betungande; om så sker riskerar man att åtgärderna motverkar sitt syfte. Vidare måste de regler och åtgärder som riktar sig mot ekonomisk kriminalitet utformas så att de uppfyller de krav på rättssäkerhet som gäller i vårt land.

Enligt utskottets mening måste det i sammanhanget också uppmärksammas att åtgärder riktade mot den ekonomiska kriminaliteten inte får ges sådan inriktning att de – såsom synes vara fallet med vissa av de åtgärdsförslag som berörs i propositionen – leder till avsteg från våra grundläggande civilrättsliga och näringsrättsliga principer. Uppenbarligen föreligger för övrigt risker för sådana konsekvenser om man i det fortsatta arbetet okritiskt skulle bygga på de riktlinjer som anges i propositionen.

Betydande ändringar i de nyssnämnda principerna skulle kunna inverka menligt på det svenska näringslivets effektivitet. Åtgärder av det slaget torde för övrigt inte bara leda till djupgående förändringar av näringslivet utan också till förändringar av annat slag som inte är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Utskottet tar bestämt avstånd från åtgärder som kan få sådana effekter.

Utskottet finner det dessutom angeläget att understryka den utomordentligt stora vikt som rättssäkerhetsaspekten måste tillmätas i kampen mot den ekonomiska brottsligheten.

Av det anförda följer att samhällets ansträngningar att bemästra den ekonomiska kriminaliteten måste präglas av balans och omdöme när det gäller åtgärder av det slag som har berörts i det föregående. Vad nu sagts riktar uppmärksamheten på angelägenheten av att, såsom vid all annan brottslighet, också söka undanröja de bakomliggande orsakerna till den ekonomiska kriminaliteten. En åtgärd i sådan riktning kan vara att söka åstadkomma förändringar av skatte- och avgiftssystemet och av uttaget av sådana bördor, så att beskattningen upplevs som rättvis av de skattskyldiga. Utskottet återkommer till detta ämne i det följande.

Mot bakgrund av vad utskottet nu anfört vill utskottet uttrycka sin besvikelse över den allmänna inriktning av reformarbetet mot den ekonomiska brottsligheten som presenteras i propositionen. Utskottet kan inte finna

att vad som i detta avseende mera allmänt anförs i propositionen kan läggas till grund för det fortsatta reformarbetet.

I arbetet på att bekämpa den ekonomiska brottsligheten uppkommer många problem och principiella frågor som kräver sin lösning. Det kan därför ligga ett värde i att vissa riktlinjer för det fortsatta arbetet läggs fast.

Utskottet återkommer till riktlinjerna i det följande. Vad som anförts i propositionen i övrigt föranleder inte några ytterligare uttalanden från utskottets sida utöver vad som påkallas med anledning av de motionsspörsmål som är aktuella i ärendet.

2. Skattenivån m. m. (mom. 1)

Lennart Blom (m), Björn Körlof (m), Arne Svensson (m), Sven Munke (m) och Hans Petersson i Röstånga (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 6 med "Vid bedömningen" och slutar på s. 7 med "behandlade delar" bort ha följande lydelse:

Med anledning av vad som anförs i motionerna vill utskottet framhålla att skatte- och avgiftssystemet måste anses ha stor betydelse för den ekonomiska brottsligheten. Det tyngsta elementet i denna brottslighet utgörs utan tvekan av skattebrottsligheten. Skattebrott och andra illegala åtgärder som brukar sammanföras under benämningen skatteflykt är centrala problem när åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten diskuteras.

Utskottet kan konstatera att det svenska skattesystemet har byggts upp genom en mycket omfattande och komplicerad reglering. En grundläggande invändning som kan resas mot systemet avser just det förhållandet att reglerna har blivit så många och så invecklade. En annan utgångspunkt för kritik är att de materiella reglerna på grund av sin konstruktion i många fall får ojämna, snedvridande och icke avsedda effekter, något som i sin tur kan ge upphov till olika försök att kringgå lagstiftningen. En ytterligare grundläggande invändning som med fog kan riktas mot skattesystemet gäller det nuvarande höga skattetrycket.

Med hänvisning till det anförda är det enligt utskottets mening nödvändigt inte bara att anpassa utformningen av skattelagstiftningen så att den blir begriplig och accepteras av flertalet medborgare utan också att sänka skattetrycket så att det upplevs som rimligt med hänsyn till de nyttigheter som stat och kommun erbjuder människorna. Om dessa uppfattar skattetrycket som orimligt och omotiverat, blir medborgarnas uppfattning av skattereglerna så negativ att ett överträdande av dessa ter sig naturligt. Är skattetrycket för högt leder detta också till att en överträdelse av reglerna kan framstå som så lönsam att den kan motivera det risktagande som en överträdelse innebär. Den nuvarande ordningen innefattar uppenbarligen stora risker för upprätthållandet av den allmänna laglydnaden, och detta inte bara på skatteområdet utan över hela fältet.

Utskottet kan i sammanhanget notera att regeringen till riksdagen nyligen har överlämnat ett förslag till förenklad löntagarbeskattning (prop. 1984/85:180). Även om detta förslag i och för sig kan synas ligga i linje med vad utskottet nyss anfört om behovet av en förenkling av skattelagstiftningen, innehåller förslaget många andra inslag som bl. a. får olyckliga fördelningspolitiska följder. Utskottet anser att förenklingar som får sådana effekter inte kan godtas. Likaså anser utskottet att det är oacceptabelt att söka bemästra följderna av ett orimligt skattetryck med ökade kontrollinsatser inom skatteförvaltningen.

Enligt utskottets mening kommer de förslag som framförs i motionerna och som utskottet med det anförda ställt sig bakom att leda till en förbättrad lojalitet mot skattesystemet, vilket i sin tur medför ökade skatteinkomster för det allmänna. Detta synsätt bör enligt utskottets mening prägla det fortsatta arbetet mot den ekonomiska brottsligheten.

Vad utskottet med anledning av motionerna nu anfört om förenklad utformning av skattereglerna och om sänkning av skattenivån bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *skattenivån m. m.*
   att riksdagen med anledning av motion 1984/85:96 i denna del och motion 1984/85:1534 i denna del (yrkande 3 delvis) som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört i detta hänseende.

3. Skattenivån m. m. (mom. 1)

Karin Söder (c) och Elving Andersson (c) anser att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 6 med "Vid bedömningen" och slutar på s. 7 med "behandlade delar" bort ha följande lydelse:

Vid bedömningen av motionsspörsmålet vill utskottet uttala att skatte- och avgiftssystemet på sitt sätt har betydelse för den ekonomiska brottsligheten. Det tyngsta elementet i denna brottslighet utgörs utan tvivel av skattebrottsligheten. Skattebrott och annan kriminalitet på området är centrala problem när åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten diskuteras.

Utskottet nödgas konstatera att det svenska skattesystemet har byggts upp genom en mycket omfattande och komplicerad reglering. Den övergripande invändning som kan resas mot systemet avser just det förhållandet att reglerna har blivit så många och så invecklade. En annan utgångspunkt för kritik är att de materiella reglerna på grund av sin konstruktion i många fall får ojämna, snedvridande och icke avsedda effekter, något som i sin tur kan ge upphov till olika försök att kringgå lagstiftningen. Även kontrollmöjligheterna försvåras till följd av den komplicerade regleringen. – Det angivna förhållandet har också fått återverkningar på det praktiska planet. Resurserna inom skatteförvaltningen tas till inte ringa del i anspråk för kontroll av huruvida olika materiella detaljbestämmelser har följts.

Bl. a. mot bakgrund av vad nu anförts anser utskottet, i linje med önskemålet i motionerna, det betydelsefullt med en förenkling av skatte- och avgiftssystemet. Härvidlag riktar sig enligt utskottets mening intresset främst mot åtgärder beträffande inkomstskatten och taxeringsförfarandet, ty det är här som en stor del av problemen finns samlade. Genom förenklingar på detta område kan kontrollresurserna omfördelas i riktning mot företag.

Utskottet kan i sammanhanget notera att regeringen till riksdagen nyligen har överlämnat ett förslag till förenklad löntagarbeskattning (prop. 1984/85:180). Även om detta förslag i och för sig kan synas ligga i linje med vad utskottet nyss uttalat om behovet av en förenkling av skattelagstiftningen, innehåller förslaget många andra inslag som bl. a. får olyckliga fördelningspolitiska och samhällsekonomiska följder. Utskottet anser att förenklingar som får sådana effekter inte kan godtas. – Däremot anser utskottet att pågående arbete på att förbättra skatteförvaltningens organisation m. m. är av värde då det bör kunna leda till en ökad effektivitet på området.

När det sedan gäller den i motionerna framförda åsikten att en sänkning av skattenivån skulle motverka den ekonomiska brottsligheten vill utskottet till att börja med framhålla att det inte finns några entydiga belägg för en sådan uppfattning. Erfarenheterna från andra industriländer med en betydligt lägre skattenivå än Sverige visar inte att man där skulle ha mindre bekymmer med den ekonomiska brottsligheten. Det kan i sammanhanget för övrigt tilläggas att den svenska regleringen i fråga om företagsbeskattning vid en internationell jämförelse framstår som mycket förmånlig.

Till sist vill utskottet med anledning av motionerna erinra om att ansträngningarna att minska skatteundandragandet på sikt bör kunna få den effekten att det allmännas inkomster ökar, något som i sin tur kan ha betydelse för skattenivån i landet (jfr prop. s. 7 och där gjorda beräkningar).

Sammanfattningsvis anser utskottet att sådana tillkännagivanden i aktuellt avseende som efterlyses i motionerna 96 och 1534 inte påkallas. Utskottet avstyrker därför bifall till motionerna i nu behandlade delar.

4. Forskning (mom. 2)

Lennart Blom (m), Karin Söder (c), Björn Körlof (m), Arne Svensson (m), Sven Munke (m), Hans Petersson i Röstånga (fp) och Elving Andersson (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 9 som börjar med "Enligt utskottets" och slutar med "denna del" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser i likhet med motionärerna att det är angeläget att samhället får ökade kunskaper om den ekonomiska brottsligheten. Sådana kunskaper är nödvändiga för att möjliggöra rätt inriktning av de åtgärder som vidtas. Den forskning som har bedrivits när det gäller att t. ex. kartlägga den ekonomiska brottslighetens omfattning har, som utskottet senast förra året konstaterade (JuU 1983/84:21), hittills inte gett någon samlad och

fullständig bild, och ytterligare forskningsinsatser behövs otvivelaktigt. Också i andra avseenden behövs ökade forskningsinsatser; särskilt viktigt är, såsom framhålls i motionen, att få vidgade kunskaper om orsakerna till den ekonomiska brottsligheten, ett område som hittills i det närmaste lämnats helt åsido. Härvidlag är det av särskilt intresse att bl. a. få kunskaper om skattetryckets och skattelagstiftningens betydelse för den ekonomiska brottsligheten. Vidgade kunskaper behövs likaså när det gäller verkningarna av den ekonomiska brottsligheten samt effekterna av de lagstiftningsåtgärder och andra insatser som gjorts för att söka bemästra den ekonomiska brottsligheten.

Enligt utskottets mening är de forskningsarbeten som bedrivs i och för sig av betydande värde. Inte minst värdefullt är det forskningsuppdrag som brottsförebyggande rådet nyligen fått av regeringen. Utskottet anser emellertid att uppdraget är alltför begränsat, eftersom det inte omfattar också *orsakerna till den ekonomiska brottsligheten; rådets forskningsuppdrag bör* således utvidgas i detta hänseende.

Vad utskottet med anledning av motion 95 nu anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *forskning*

att riksdagen med anledning av motion 1984/85:95 i denna del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om forskning rörande den ekonomiska brottslighetens orsaker.

5. Stöd för seriös näringsverksamhet (mom. 3)

Lennart Blom (m), Björn Körlof (m), Arne Svensson (m) och Sven Munke (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 11 som börjar med "Justitieutskottet vill" och slutar med "denna del" bort ha följande lydelse:

Enligt justitieutskottets mening föranleder den aktuella riktlinjen i och för sig inte någon erinran.

Liksom näringsutskottet vill justitieutskottet framhålla att lagstiftningen och kontrollsystemet måste utformas så att de inte motverkar en sund förnyelse inom näringslivet. I linje med vad som anförs i motion 96 vill justitieutskottet också understryka att kontrollsystemet aldrig får ges ett sådant innehåll att det – såsom justitieministern synes mena – skulle medge ingripande generella kontrollåtgärder mot näringslivet, ens i sådana fall då det förekommer omfattande och allvarligt missbruk av gällande normer. Ingripande kontroller bör såsom framhålls i motion 96 endast kunna ske då misstanke om brott föreligger.

Vad utskottet sålunda med anledning av motion 96 anfört om förutsättningar för ingripande kontroller bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 3 bort ha följande lydelse:

3. beträffande *stöd för seriös näringsverksamhet*

a) att riksdagen godkänner den riktlinje härom som förordas i proposition 1984/85:32,

b) att riksdagen med anledning av motion 1984/85:96 i denna del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om förutsättningarna för ingripande kontroller,

c) att riksdagen avslår motion 1984/85:95 i denna del.

6. Kontrollpolitisk medvetenhet (mom. 4)

Lennart Blom (m), Karin Söder (c), Björn Körlof (m), Arne Svensson (m), Sven Munke (m), Hans Petersson i Röstånga (fp) och Elving Andersson (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 12 med "Utskottet anser" och slutar på s. 13 med "riksdagens åtgärd" bort ha följande lydelse:

Med anledning av den här angivna riktlinjen vill utskottet mera allmänt först framhålla värdet av uppmärksamhet även på oönskade sidoeffekter av reformerna; risker för s. k. kontrollskador måste naturligtvis alltid beaktas.

Vidare ger riktlinjen utskottet anledning att understryka att de kontrollpolitiska övervägandena i första hand måste gälla frågan huruvida regleringar av kontrollerande karaktär verkligen behövs. Sådana regleringar är nämligen till sin natur alltid betungande både för näringsidkare och för de organ som har till uppgift att utföra kontroller. Det finns därför starka skäl som talar för att man, såsom framhålls i motion 93, begränsar antalet regler som syftar till olika kontroller. Ett exempel på en reglering som bör åtminstone förenklas utgörs av den i motion 93 nämnda yrkestrafiklagstiftningen.

Med anledning av vad som sägs i motion 96 vill utskottet också framhålla att när kontrollpolitiska aspekter skall anläggas på hur en reglering som är påkallad på visst område – utanför det straffrättsliga – skall utformas det inte kan godtas att uppgifter som rätteligen borde ankomma på myndigheterna övervältras på näringsidkarna. Exempel härpå utgörs av det i motion 96 nämnda förhållandet att bevisbördan för huruvida en viss omständighet föreligger eller ej läggs på den enskilde. Även om något sådant i vissa fall, t. ex. i samband med ett tillståndssystem, kan godtas bör enligt utskottets mening riktmärket ändå vara att bevisbördan inte läggs på den enskilde utan på det allmänna.

Med dessa uttalanden med anledning av motionerna 93 och 96 i berörda delar anser sig utskottet kunna godta den aktuella riktlinjen. Vad utskottet anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 4 bort ha följande lydelse:

4. beträffande *kontrollpolitisk medvetenhet*

att riksdagen med anledning av motion 1984/85: 93 i denna del (yrkande 3 delvis) och motion 1984/85:96 i denna del och med

godkännande av vad utskottet anfört i detta hänseende godkänner den riktlinje härom som förordas i propositionen.

7. Enkelhet (mom. 5)

Lennart Blom (m), Björn Körlof (m), Arne Svensson (m), Sven Munke (m), och Hans Petersson i Röstånga (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 13 med "Enligt utskottets" och slutar på s. 14 med "föranleda någon riksdagens åtgärd" bort ha följande lydelse:

Den nu aktuella riktlinjen svarar enligt utskottets mening i och för sig mot allmänt erkända önskemål om att söka åstadkomma större enkelhet i lagstiftningen och i den därav föranledda förvaltningen. En sådan strävan kan inte bara minska myndigheternas kontrollbehov utan också vara till gagn för de enskilda när det gäller att kunna överblicka och bedöma konsekvenserna av alla regler.

Även om strävan efter enkelhet sålunda är lovvärd, anser utskottet att en sådan strävan kan vara förbunden med vissa risker när det gäller bl. a. den enskildes rättssäkerhet; försiktighet måste därför iakttas i reformarbetet. I linje med vad som sägs i motion 93 kan det ligga nära till hands att strävan efter enkelhet i lagstiftningen skulle kunna leda till ökad förekomst av generalklausuler. Och en utveckling i sådan riktning tar utskottet bestämt avstånd från.

I motion 96 berörs en annan fara som är förbunden med större enkelhet i lagstiftningen, nämligen att antalet bestämmelser som påkallar hänsynstagande till särskilda omständigheter i de enskilda fallen minskar. Om strävan efter enkelhet på denna punkt drivs för långt, leder det enligt utskottets mening till en alltför stor schablonmässighet i myndighetsprövningen av enskilda fall, vilket i sin tur innebär en ökad risk för materiellt felaktiga avgöranden i det enskilda fallet. En sådan uttunning av rättssäkerheten kan utskottet inte godta.

Med dessa uttalanden med anledning av motionerna 93 och 96 i berörda delar kan utskottet tillstyrka att riksdagen godkänner den aktuella riktlinjen. Vad utskottet anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 5 bort ha följande lydelse:

5. beträffande *enkelhet*

att riksdagen med anledning av motion 1984/85:93 i denna del (yrkande 3 delvis) och motion 1984/85:96 i denna del och med godkännande av vad utskottet anfört i detta hänseende godkänner den riktlinje härom som förordas i propositionen.

8. Självsanering (mom. 7)

Lennart Blom (m), Björn Körlof (m), Arne Svensson (m) och Sven Munke (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 16 som börjar med "När det" och slutar med "av riksdagen" bort ha följande lydelse:

Med anledning av motion 96 vill utskottet tillägga att det i och för sig inte är främmande för vår rättsordning att de som berörs av en näringsidkares verksamhet, det må gälla delägare, kreditgivare, leverantörer eller andra affärsparter eller arbetstagare, enligt åsämjande eller i övrigt inom ramen för rättsordningen vidtar olika åtgärder, även av kontrollerande slag, i syfte att motverka illojala förfaranden som kan vålla de berörda skada. Att så sker är tvärtom många gånger naturligt. Utskottet vill emellertid, i överensstämmelse med tankegångarna i motionen, varna för en utveckling som innebär att grupper av enskilda tar på sig uppgifter med avseende på normbildning och kontroll som i ett rättssamhälle bör vara förbehållna främst rättsväsendets myndigheter. En sådan utveckling skulle allvarligt äventyra rättssäkerheten för dem som utsätts för de enskildas kontrollaktioner. En mera utvecklad och frekvent privatjustis av detta slag skulle för övrigt innebära ett allvarligt orosmoment och leda till konflikter med de samhällsorgan vars uppgift är att sörja för upprätthållande av lag och ordning. En annan fara som kan vara förknippad med en onyanserad tillämpning av den aktuella riktlinjen är att enskilda eller grupper av enskilda – under sken av att vilja motverka illojala förfaranden som kan vålla dem skada – vidtar åtgärder som i själva verket syftar till att tillgodose andra, i sammanhanget ovidkommande, intressen. Enligt utskottets mening kan det sålunda inte anses förenligt med förevarande riktlinje att t. ex. en facklig organisation utnyttjar situationen till att främja egna fackliga intressen.

Med dessa uttalanden med anledning av motion 96 i berörd del kan utskottet tillstyrka att riksdagen godkänner den aktuella riktlinjen. Utskottets uttalanden bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att den del av utskottets yttrande på s. 16 som börjar med "Med hänvisning" och slutar med "behandlade delar" bort ha följande lydelse:

Vad nu har sagts innebär att utskottet avstyrker bifall till motion 95 i här behandlad del.

dels att utskottets hemställan under moment 7 bort ha följande lydelse:

7. beträffande *självsanering*

att riksdagen med anledning av motion 1984/85:96 i denna del och med godkännande av vad utskottet anfört i detta hänseende godkänner den riktlinje härom som förordas i propositionen.

9. Andra styrmedel än straff (mom. 9)

Lennart Blom (m), Karin Söder (c), Björn Körlof (m), Arne Svensson (m), Sven Munke (m), Hans Petersson i Röstånga (fp) och Elving Andersson (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 18 som börjar med "En begränsning" och slutar med "motsvarande del" bort har följande lydelse:

Att begränsa användningen av det straffrättsliga systemet i enlighet med vad utskottet nu anfört måste dock ske med försiktighet. Även om det på ett område finns möjlighet att använda andra styrmedel eller andra sanktionsmedel än straff, får detta inte utan vidare leda till att man avstår från straffrättsliga sanktioner.

I vissa fall kan en straffrättslig sanktion vara det enda verkningsfulla medlet mot ett visst oönskat förfarande. I andra fall kan visserligen andra sanktionsmedel än straff i och för sig vara effektivare än en straffsanktion men bör likväl inte komma till användning. Bl. a. rättssäkerhetsskäl kan enligt utskottets mening lägga hinder i vägen för en sådan användning. Såsom anförs i motion 96 innebär en användning av andra sanktionsmedel än straff att saken i regel inte handhas av domstol utan av förvaltningsmyndighet. Förfarandet inför en sådan myndighet är inte omgärdat av regler med samma inriktning på rättssäkerheten som beträffande de regler som gäller för domstolsförfarandet. Härtill kommer att den förvaltningsmyndighet som beslutar i saken i regel tillika är tillsynsmyndighet på det aktuella området, något som ökar den enskildes utsatta ställning i förhållande till myndigheten.

Mot bakgrund av det anförda anser utskottet i likhet med motionärerna det inte godtagbart att som en generell regel för det fortsatta arbetet mot den ekonomiska brottsligheten ange att andra samhälleliga kontroll- och sanktionsmetoder än straffrättsliga bör prioriteras vid uppbyggande av rättsliga system. Enligt utskottets mening måste man, i linje med vad näringsutskottet anfört, från fall till fall och med utgångspunkt i rättssäkerhetsaspekten och med hänsynstagande till vilket syfte en viss lag avses främja pröva vilka slag av sanktioner som bör komma till användning.

Utskottets nu gjorda ställningstagande innebär att utskottet tillstyrker bifall till motion 96 i här behandlad del och att den aktuella riktlinjen inte bör godkännas av riksdagen.

dels att utskottets hemställan under moment 9 bort ha följande lydelse:

9. beträffande *andra styrmedel än straff*

att riksdagen med bifall till motion 1984/85:96 i denna del förklarar att den riktlinje härom som förordas i propositionen inte godkänns.

10. Effektivitet (mom. 10)

Lennart Blom (m), Karin Söder (c), Björn Körlof (m), Arne Svensson (m), Sven Munke (m), Hans Petersson i Röstånga (fp) och Elving Andersson (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 19 med "Under en" och slutar på s. 20 med "inte påkallad" bort ha följande lydelse:

Under en följd av år har det fortlöpande skett en förstärkning av rättsväsendets resurser för att bekämpa bl. a. den ekonomiska brottsligheten. Förstärkningarna har skett ömsom genom resursökningar, ömsom genom omfördelningar av befintliga resurser. Enligt utskottets mening kan det i och för sig vara berättigat att även framdeles öka rättsväsendets insatser mot den ekonomiska brottsligheten. Utskottet har således vid sin behandling denna dag av anslagen till polisväsendet för nästa budgetår uttalat sig för en prioritering av bl. a. kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Prioriteringen på detta område har tagit sig uttryck i bl. a. vissa resursförstärkningar (se JuU 1984/85:29).

Vid överväganden rörande prioriteringar av rättsväsendets insatser måste man också ägna uppmärksamhet åt att varje prioritering på ett visst område som görs utan att nya resurser tillförs innebär en motsvarande försvagning av någon annan del av verksamheten. Det sagda manar enligt utskottets mening till försiktighet när det gäller att förespråka prioriteringar för framtiden. I synnerhet om prioriteringarna kommer att ta sig uttryck i stora omfördelningar måste intresset av dessa noga vägas mot de konsekvenser en tilltänkt omfördelning kan få på andra områden. Enligt utskottets mening kan härvidlag en utveckling som innebär att insatserna mot traditionella brott eller mot brott av mindre svårhetsgrad minskar inte godtas.

Enligt utskottets mening måste det vara ett riktmärke för rättsväsendets insatser mot brott att de effektiviseringar och andra åtgärder som vidtas för att stärka den brottsbekämpande verksamheten genomförs på sådant sätt att inte bara den ekonomiska brottsligheten utan även andra brottstyper effektivt kan beivras.

Utskottet anser i linje med den uppfattning som förs fram i motionerna att det skulle inge allvarliga betänkligheter om statsmakterna väljer att prioritera rättsväsendets insatser mot sådan brottslighet som riktar sig mot det allmänna på ett sätt som faktiskt resulterar i att kampen mot annan brottslighet som direkt drabbar enskilda eftersätts. Det är därför angeläget att motverka att ett sådant läge uppkommer; denna uppfattning måste återspeglas i framtida prioriteringsbeslut.

Med dessa uttalanden med anledning av motionerna 93, 96 och 1534 i här behandlade delar anser utskottet att den föreslagna riktlinjen kan godkännas av riksdagen.

dels att utskottets hemställan under moment 10 bort ha följande lydelse:

10. beträffande *effektivitet*

att riksdagen med anledning av motion 1984/85:93 i denna del (yrkande 3 delvis), motion 1984/85:96 i denna del och motion 1984/85:1534 i denna del (yrkande 4) och med godkännande av vad utskottet anfört om prioriteringar av rättsväsendets insatser mot brott godkänner den riktlinje om effektivitet som förordas i propositionen.

11. Näringstillstånd (mom. 20)

Lennart Blom (m), Karin Söder (c), Björn Körlof (m), Arne Svensson (m), Sven Munke (m), Hans Petersson i Röstånga (fp) och Elving Andersson (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 29 som börjar med "Justitieutskottet instämmer" och slutar med "i fråga" bort ha följande lydelse:

Vid bedömningen av spörsmålet rörande införande av ett system med näringstillstånd i syfte att motverka ekonomisk brottslighet vill justitieutskottet erinra om att det i vårt land av ålder i princip råder fri etableringsrätt. Denna näringsfrihet gäller visserligen inte utan begränsningar. De inskränkningar i rätten att etablera företag som råder är emellertid förestavade av viktiga allmänna intressen. Begränsningar är således uppställda av bl. a. ordnings-, säkerhets-, hälsovårds- och arbetarskyddshänsyn. Begränsningar kan också vara av sådant slag att näringsverksamheten är förbehållen staten, t. ex. vid tillverkning och försäljning av alkoholhaltiga drycker. I vissa fall krävs tillstånd av myndighet för utövande av näringsverksamhet. Tillståndskravet kan vara betingat av behovet av samhällelig kontroll eller av intresset av att skapa garantier för att verksamheten bedrivs på ett ekonomiskt tillförlitligt sätt, t. ex. beträffande bank- och försäkringsverksamhet samt kommunikationsväsendet.

Enligt utskottets mening kan det redan av principiella skäl inte godtas att göra begränsningar av den fria etableringsrätten i sådant syfte som kommissionen angett. De intressen som kommissionens förslag syftar till att tillgodose anser utskottet kunna tillgodoses på andra, för näringsfriheten mindre äventyrliga, sätt. Såväl genom konkurslagstiftningen och därtill anknytande näringsförbudsinsitut som genom skattelagstiftningen kan olika slags missförhållanden i företagens verksamhet effektivt motverkas. Så torde för övrigt, som anförts i motion 95, knappast komma att bli fallet genom ett system med näringstillstånd.

Det anförda innebär att utskottet, i likhet med vad som görs i motionerna 93, 95, 96 och 908, tar avstånd från tanken på att införa ett system med näringstillstånd. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Utskottets nu gjorda ställningstagande innebär att utskottet avstyrker bifall till motionerna 94 och 2067 såvitt gäller utformningen eller omfattningen av ett system med näringstillstånd och lämplighetsprövning vid vissa fastighetsförvärv.

dels att utskottets hemställan under moment 20 bort ha följande lydelse:

20. beträffande *näringstillstånd*

att riksdagen med anledning av motion 1983/84:908 i denna del (yrkande 4), motion 1984/85:93 i denna del (yrkande 1), motion 1984/85:95 i denna del och motion 1984/85:96 i denna del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört i detta hänseende.

12. Uppbörd av skatter m. m. (mom. 25)

Lennart Blom (m), Karin Söder (c), Björn Körlof (m), Arne Svensson (m) Sven Munke (m), Hans Petersson i Röstånga (fp) och Elving Andersson (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 33 som börjar med "Som framgår" och slutar med "behandlade delar" bort ha följande lydelse:

Som utskottet tidigare i detta avsnitt understrukit utgör en effektiv uppbörd av skatter och avgifter ett nödvändigt instrument i ansträngningarna att bemästra den ekonomiska brottsligheten. Att uppbördssystemet fungerar effektivt måste i hög grad vara ägnat att minska benägenheten att sätta sig över skyldigheten att betala skatter och avgifter; genom att effektivisera uppbördssystemet kan en mängd andra åtgärder, framför allt på kontrollsidan, avvaras.

Även om det, som framgår av redovisningen i det föregående, pågår ansträngningar i syfte att effektivisera skatte- och avgiftsuppbörden, anser justitieutskottet, i linje med motionärernas uppfattning, att dessa ansträngningar inte bara är otillräckliga utan även har en delvis felaktig inriktning. Ett riktmärke i arbetet på att förbättra uppbördssystemet måste enligt utskottets mening vara att åstadkomma förenklingar såväl för berörda myndigheter som för dem som har att betala skatter och avgifter; först genom att systemet blir enkelt och smidigt för alla berörda kan en förbättrad effektivitet åstadkommas. I nu angivna hänseenden anser utskottet att det föreligger brister såväl beträffande hittills vidtagna åtgärder som i fråga om nu pågående strävanden att förbättra uppbördssystemet.

Vad utskottet sålunda med anledning av motionerna 95 och 96 anfört om effektivisering av uppbördssystemet bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 25 bort ha följande lydelse:

25. beträffande *uppbörd av skatter m. m.*

att riksdagen med anledning av motion 1984/85:95 i denna del och

motion 1984/85:96 i denna del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om effektivisering av uppbördssystemet.

13. Kontroll av rörelseidkares deklarationer (mom. 27)

Lennart Blom (m), Karin Söder (c), Björn Körlof (m), Arne Svensson (m), Sven Munke (m), Hans Petersson i Röstånga (fp) och Elving Andersson (c) anser att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 34 med "Ett viktigt" och slutar på s. 35 med "behandlad del" bort ha följande lydelse:

För att en omläggning av skattekontrollen skall ge full effekt krävs det att det nuvarande kontrollsystemet förbättras. Eko-kommissionen har lämnat ett principförslag om ett mera rationellt system för kontroll av företag på grundval av ett förbättrat uppgiftslämnande från företagarna (SOU 1983:75–76). Frågan om att ge riksskatteverket i uppdrag att utforma ett nytt kontrollsystem på grundval av kommissionens förslag övervägs för närvarande av regeringen. Utskottet vill också peka på det kommittéarbete (Fi 1984:03) som pågår när det gäller att förbättra skatteförvaltningens organisation m. m. och som bör leda till en ökad effektivitet på området (Dir. 1984:22). – Utskottet noterar i sammanhanget också att regeringen nyligen har överlämnat ett förslag till förenklad löntagarbeskattning till riksdagen (prop. 1984/85:180). Även om detta förslag i och för sig kan synas ligga i linje med vad utskottet nyss sagt om behovet av enklare skatteregler m. m., kan utskottet konstatera att förslaget också innehåller många andra inslag som bl. a. får oönskade fördelningspolitiska följder. Utskottet anser att förenklingar som får sådana effekter inte kan godtas.

Även om man bortser från det berörda förslaget till förenklad löntagarbeskattning, föreligger i andra hänseenden reformplaner som syftar till att åstadkomma bl. a. sådana förbättringar i fråga om skattekontrollen som efterlyses i motionen. Utskottet finner det därför inte påkallat med någon riksdagens åtgärd med anledning av motionen. Utskottet avstyrker bifall till motion 95 i nu behandlad del.

14. Samverkan stat–företag (mom. 28)

Karin Söder (c) och Elving Andersson (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 35 som börjar med "Justitieutskottet delar" och slutar med "denna del" bort ha följande lydelse:

Justitieutskottet instämmer i näringsutskottets uppfattning om motionsförslaget. En stat–företagsgrupp skulle onekligen kunna vara ett värdefullt organ för samverkan i en rad frågor som rör näringslivet och den ekonomiska brottsligheten. Justitieutskottet anser att regeringen bör ta initiativ till att ett sådant samverkansorgan kommer till stånd.

Vad utskottet anfört bör riksdagen med bifall till motion 95 i denna del som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 28 bort ha följande lydelse:

28. beträffande *samverkan stat–företag*
att riksdagen med bifall till motion 1984/85:95 i denna del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om bildandet av en stat–företagsgrupp.

15. Skattekort (mom. 29)

Karin Söder (c) och Elving Andersson (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 35 med "Utskottet kan" och slutar på s. 36 med "behandlad del" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets uppfattning skulle ett skattekort eller skattebevis av det slag som diskuterats av kommissionen och som föreslås i motionen kunna vara ett effektivt instrument i ansträngningarna att förebygga ekonomisk brottslighet. Även om det för närvarande föreligger vissa hinder av bl. a. lagteknisk och praktisk natur mot ett införande av ett system med skattekort, anser utskottet att dessa hinder måste kunna övervinnas. Det bör ankomma på regeringen att verka för att så sker och att i övrigt vidta de åtgärder som införandet av ett system med skattekort påkallar.

Vad utskottet sålunda med anledning av motion 95 anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 29 bort ha följande lydelse:

29. beträffande *skattekort*
att riksdagen med anledning av motion 1984/85:95 i denna del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om införande av ett system med skattekort.

Särskilda yttranden

1. Allmänna synpunkter

Hans Petersson i Röstånga (fp) anför:

Regeringens proposition om riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet m. m. föder några särskilda reflexioner.

Det råder inga skiljaktiga meningar om att den ekonomiska brottsligheten utgör ett stort samhällsproblem, kanske ett av vår tids största kriminalpolitiska problem. Detta har utskottet vid flera tidigare tillfällen tvingats konstatera (se särskilt den utförliga behandlingen i JuU 1980/81:21). Samtidigt har det rått enighet om att de faror och skadeverkningar som är förknippade med detta slags brottslighet påkallar kraftfulla insatser från det allmännas sida såväl i fråga om resursförstärkningar och organisatoriska förändringar som i

fråga om åtgärder på lagstiftningssidan.

Allmänt sett har emellertid inte enigheten sträckt sig mycket längre; stora skiljaktigheter har i stället yppat sig när det gällt att mera konkret ange lämpliga lösningar och framkomstvägar. Olika sådana förslag har föranlett stundtals häftiga och onyanserade meningsutbyten i den allmänna debatten; också inom utredningsarbetet och i det parlamentariska arbetet har meningsmotsättningarna markerats med osedvanlig skärpa. Intensiteten i debatten har ibland varit sådan att man måste fråga sig om problemens rätta lösning främjas därav och om det kanske finns mer eller mindre outtalade skäl för de ståndpunkter som intas. En insiktsfull bedömare har uttalat att man diskuterar i kriminalpolitiska termer trots att frågan är om det inte är mest rättvisande att karakterisera debatten om den ekonomiska brottsligheten som en förtäckt planhushållningsdebatt; ytterst – menar han – gäller diskussionen makten över näringslivet.

I den mån det finns fog för ett sådant synsätt finns det onekligen anledning till viss betänksamhet. Det är nämligen klart att den politiska debattens syfte – att åstadkomma ett gott samhälle – vinner på att diskussionen förs med hederlighet och öppenhet så att företeelserna ges rätta benämningar och förslagen motiveras med de verkliga skälen.

Mot denna bakgrund är det angeläget att slå fast att beteckningen rättsstat i detta ärende kan användas som ett betydelsefullt honnörsord. Det är också viktigt att konstatera att det under riksdagsbehandlingen av detta ärende framkommit en enighet i frågan om rättssäkerheten; i sammanhanget behöver tvivel inte längre råda om att hävdvunna rättssäkerhetsanspråk skall tillgodoses i lika hög grad när det gäller ekonomisk brottslighet som när det gäller annan brottslighet. Tyvärr har denna åsikt inte återspeglats i de skilda förslag i olika propositioner som regeringen lagt fram på grundval av eko-kommissionens arbete. Detta har gett oss anledning att föra fram kritik i motioner och reservationer under riksdagsbehandlingen av de olika ärendena.

Sammantaget saknas – trots den enighet i justitieutskottet som jag nyss berörde – inte oroande tecken. Som utskottet kunde konstatera redan år 1981 har angelägenheten av att effektivisera samhällets insatser mot förfaranden av det slag det här är fråga om tvingat fram ett regelsystem som delvis ligger invid gränsen till vad som kan anses vara godtagbart från rättsstatliga synpunkter. Därvid syftades på den praktiska tillämpningen av bevissäkringslagen, betalningssäkringslagen och lagen mot skatteflykt. Den sistnämnda lagen har därefter under den nuvarande regeringens tid trots våra protester ändrats till att bli helt oacceptabel från rättssäkerhetssynpunkt. Och nu kan erinras om de olika turerna under förarbetena till regeringens nyligen framlagda proposition 1984/85:180 om förenklad självdeklaration, där integritetshänsynen och rättssäkerhetskraven till sist blev respekterade.

Med utgångspunkt i det sagda finns det goda skäl att nu – såsom också skedde vid riksdagsbehandlingen år 1981 – inskärpa betydelsen av att

åtgärderna mot den ekonomiska brottsligheten inte får ges sådan inriktning att de strider mot de grundläggande principerna i en rättsstat eller leder till väsentliga avsteg från våra grundläggande civilrättsliga och näringsrättsliga principer och att de måste präglas av omdöme och balans; givetvis också så att de sociala intressena av en god samhällsgemenskap tillgodoses.

Som framgår av det jag sagt ligger det en fara i om rättsutvecklingen får ske i ett debattklimat som präglas av ideologiskt färgade överord och där de verkliga skälen för föreslagna åtgärder skyms undan. Risken för en olycklig utveckling är särskilt påtaglig om den politiska opinionen i ett sådant debattklimat så att säga stegvis tvingas att genomföra ingripande och integritetskränkande åtgärder som – den ena efter den andra – mer eller mindre omärkligt avlägsnar oss från den samhällsordning vi alla önskar ha.

2. Stöd för seriös näringsverksamhet (mom. 3)

Karin Söder (c) och Elving Andersson (c) anför:

I motion 95 framförs ett konstruktivt förslag om att inrätta lokala samhällsmyndigheter med uppgift att bl. a. främja kontakterna mellan företag och myndigheter. Dessa myndigheter skall samtidigt också underlätta det allmännas kontroll av att företagen fullgör sina åligganden. Vi finner det positivt att pågående utredningsarbete rörande skatteförvaltningen synes tillgodose motionens syfte, och därvid utgår vi från att resultatet av detta arbete kommer att innebära att frågan ges en tillfredsställande lösning.

3. Avdragsrätt för fastighetsreparationer (mom. 8)

Lennart Blom (m), Karin Söder (c), Björn Körlof (m), Arne Svensson (m), Sven Munke (m), Hans Petersson i Röstånga (fp) och Elving Andersson (c) anför:

Enligt vår mening utgör det i motion 95 nämnda förslaget om avdragsrätt för fastighetsreparationer ett gott exempel på åtgärder av självsanerande slag. Genom en sådan avdragsrätt skulle en fastighetsägare få ett starkt motiv att begära kvitto vid fastighetsreparationer, något som skulle få effekter på uppdragstagarens benägenhet att redovisa sina inkomster. Vi finner det därför positivt att den i motionen väckta frågan omfattas av bostadskommitténs uppdrag. Resultatet av kommitténs arbete bör enligt vår uppfattning komma att utgöra ett viktigt steg mot avvecklingen av det kvittolösa samhället.

Bilaga 1

Finansutskottets yttrande

1984/85: 1 y

över proposition 1984/85: 32 om riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet m. m.

Till justitieutskottet

Justitieutskottet har den 13 november 1984 beslutat hemställa om yttrande från finansutskottet 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).

Av de områden som behandlas i propositionen och motionerna är det främst de avsnitt som tar upp frågor rörande den totala omfattningen av den ekonomiska brottsligheten, behovet av förbättrad valutakontroll, kreditgivningen och den ekonomiska brottsligheten och kontrollen av leverantörer som har anknytning till finansutskottets beredningsområde. Att även frågan om kontrollen av leverantörer hör hit beror på frågans nära samband med offentlig upphandling.

När det gäller dessa frågor ges i propositionen en allmän orientering av problemens karaktär och en redovisning av utredningsläget. Föredragande statsrådet Kjell-Olof Feldt anför att han avser att senare återkomma till riksdagen med konkreta förslag.

Utskottet har tidigare understrukit behovet av åtgärder mot ekonomisk brottslighet (FiU 1980/81: 1 y och FiU 1982/83: 14).

Behovet av åtgärder understryks också i föreliggande proposition och i motionerna. Även om man i motionerna 93 (fp), 95 (c) och 96 (m) inte specifikt diskuterar här angivna problem framgår det emellertid av motionerna att där angivna metoder för att bekämpa ekonomisk brottslighet avviker från dem som anges i propositionen.

I motion 94 (vpk) ansluter man sig däremot med vissa tillägg till huvuddelen av de synpunkter som framkommer i redovisningen i propositionen om planerade åtgärder.

Från de synpunkter utskottet har att anlägga kan inte nu en ingående diskussion föras rörande regeringens allmänna överväganden i förhållande till de synpunkter som framförs i motionerna. Behandlingen av frågor om skärpt valutakontroll, kontroll av leverantörer samt kreditgivning och ekonomisk brottslighet bör anstå i avvaktan på konkreta förslag.

Stockholm den 11 december 1984

På finansutskottets vägnar
ARNE GADD

Närvarande: Arne Gadd (s), Björn Molin (fp), Lars Tobisson (m), Per-Axel Nilsson (s), Lennart Blom (m), Roland Sundgren (s), Christer Nilsson (s), Filip Fridolfsson (m), Rolf Rämgård (c), Torsten Karlsson (s), Hugo Hegeland (m), Carl-Henrik Hermansson (vpk), Gunnar Nilsson i Eslöv (s), Britta Hammarbacken (c) och Berit Bölander (s).

Bilaga 2

Skatteutskottets yttrande 1984/85:2 y

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

Till justitieutskottet

Sedan justitieutskottet begärt att skatteutskottet yttrar sig 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) får skatteutskottet anföra följande.

Utskottet begränsar sitt yttrande till att avse de överväganden om åtgärder mot ekonomisk brottslighet på skatte-, tull- och avgiftsområdena som redovisas i finansdepartementets bilaga till propositionen. I bilagan hemställs att riksdagen skall beredas tillfälle att ta del av vad finansministern anfört om de överväganden som gjorts i anslutning till olika förslag om åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten.

Utskottet har i olika sammanhang starkt understrukit behovet av kraftfulla åtgärder mot ekonomisk brottslighet på skatte-, tull och avgiftsområdena. I propositionen liksom i motionerna understryks detta behov, och utskottet finner det tillfredsställande att det föreligger en politisk samstämmighet i fråga om målet. När det gäller metoderna för att bekämpa den ekonomiska brottsligheten redovisar de borgerliga partierna i sina motioner från propositionen avvikande ståndpunkter i olika centrala frågor, bl. a. beträffande rättssäkerheten och näringsfriheten. Vidare förordas olika uttalanden om kompletterande alternativa åtgärder i brottsförebyggande eller brottsbekämpande syfte.

Utskottet anser det inte meningsfullt att i detta sammanhang ta upp någon ingående diskussion om regeringens överväganden i förhållande till förslagen i motionerna, eftersom propositionen i den här behandlade delen endast innebär en orientering och inte någon begäran om godkännande.

Utskottet finner således att propositionen och motionerna inte bör föranleda någon riksdagens åtgärd i vad de avser skatte-, tull- och avgiftsom-

rådena utan att behandlingen av frågor på dessa områden bör anstå i avvaktan på konkreta förslag.

Stockholm den 29 november 1984

På skatteutskottets vägnar
RUNE CARLSTEIN

Närvarande: Rune Carlstein (s), Knut Wachtmeister (m), Stig Josefson (c), Olle Westberg (s), Hagar Normark (s), Bo Lundgren (m), Ingemar Hallenius (c), Egon Jacobsson (s), Karl Björzén (m), Kjell Johansson (fp), Anita Johansson (s), Lars Hedfors (s), Ewy Möller (m), Bruno Poromaa (s) och Erkki Tammenoksa (s).

Bilaga 3

Lagutskottets yttrande 1984/85:2 y

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

Till justitieutskottet

Justitieutskottet har hemställt om lagutskottets yttrande 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).

Lagutskottet får anföra följande.

I propositionen gör statsrådet I. Carlsson vissa allmänna uttalanden om arbetet mot ekonomisk brottslighet och riksdagen bereds genom propositionen tillfälle att ta del av dessa. Till propositionen har fogats bilagor från justitiedepartementet och finansdepartementet. I justitiedepartementets bilaga föreslås att riksdagen skall godkänna de riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet som justitieministern angett i bilagan. Vidare bereds riksdagen tillfälle att ta del av vad justitieministern anfört om de överväganden som gjorts i anslutning till olika förslag om åtgärder mot ekonomisk brottslighet.

Liksom i propositionen understryks i motionerna behovet av kraftfulla åtgärder mot ekonomisk brottslighet på olika områden. När det gäller metoderna att bekämpa denna brottslighet lämnas i de tre borgerliga motionerna emellertid vissa från propositionen avvikande synpunkter. Vidare föreslås i dessa motioner olika uttalanden om kompletterande åtgärder i brottsbekämpande syfte. I motion 94 (vpk) ansluter sig motionärerna i huvudsak till regeringens förslag men lämnar därutöver vissa förslag till särskilda åtgärder.

Lagutskottet begränsar sitt yttrande till sådana uttalanden och förslag i justitiedepartementets bilaga och i motionerna som har direkt anknytning till utskottets beredningsområde.

Utskottet vill till en början erinra om att utskottet tidigare i olika sammanhang har framhållit att det förekommer att det civilrättsliga regelsystemet används i illojala och brottsliga syften. Utskottet har därvid strukit under behovet av att vissa delar av den civilrättsliga lagstiftningen ses över som ett led i bekämpandet av ekonomisk brottslighet. De förslag beträffande regler om bulvanförhållanden och s. k. ansvarsgenombrott som redovisas i propositionen har sålunda sin grund i en av riksdagen på utskottets hemställan begärd utredning av nämnda förhållanden (LU 1982/83:16).

Utskottet har samtidigt pekat på att ändringar i brottsförebyggande syfte i den civilrättsliga regleringen emellertid ofta innebär svåra avvägningsproblem. Utskottet har betonat att en utgångspunkt för en lagöversyn måste vara att denna inte får hämma eller försvåra seriös näringsverksamhet.

De i propositionen föreslagna *riktlinjerna* för det framtida reformarbetet tar sikte på dels det straffrättsliga förfarandet i vid mening, dels den allmänna uppbyggnaden av rättsliga och administrativa system. Från de synpunkter lagutskottet har att anlägga är det endast den senare delen som har intresse. Riktlinjerna är i denna del allmänt hållna och synes i huvudsak ha accepterats av motionärerna. Endast i motion 96 (m) anförs vissa kritiska synpunkter och då framför allt när det gäller vissa uttalanden i anslutning till riktlinjerna.

Utskottet anser för sin del att de föreslagna riktlinjerna för en allmän uppbyggnad av rättsliga och administrativa system och som kan sammanfattas i stöd för seriös näringsverksamhet, kontrollpolitisk medvetenhet, enhetlighet, samordning, självsanering och användandet av andra styrmedel än straff utgör en god grund för fortsatta lagstiftningsåtgärder när det gäller att förebygga ekonomisk brottslighet. Vad som sägs om att lagstiftning och kontrollsystem skall utformas med sikte på att utgöra ett stöd för den seriösa näringsverksamheten står också i god överensstämmelse med de uttalanden utskottet tidigare gjort i olika sammanhang i fråga om den civilrättsliga lagstiftningen.

Utskottet har inte funnit det meningsfullt att i detalj granska alla de olika uttalanden som görs i anslutning till riktlinjerna och som huvudsakligen har betydelse för andra rättsområden än sådana som lagutskottet har att behandla. Motsvarande gäller också i princip uttalandena i motion 96 (m). När det gäller den riktlinje som rör användandet av andra styrmedel än straff har emellertid motionärerna i motion 96 uttalat att de inte kan godta denna. Riktlinjen innebär att i valet mellan straffrättsliga och andra samhälleliga kontroll- och sanktionsmetoder de senare bör ha företräde. Motionärerna anser att denna riktlinje bl. a. kommer att leda till en försämrad rättssäkerhet för den enskilde eftersom tillämpningen av kontroll- och sanktionsmetoder ankommer på administrativa myndigheter och inte på domstolarna. Vidare anser motionärerna att riktlinjen innebär att den enskilde normalt sett kommer att befinna sig i underläge i förhållande till vederbörande myndighet.

Utskottet vill framhålla att det på det civilrättsliga området är vanligt att domstolarna har att tillämpa andra sanktionsmedel än straff, t. ex. skadestånd, vitesföreläggande eller åläggande av personligt betalningsansvar. I olika sammanhang har utskottet uttalat att sådana sanktioner kan ge en drabbad part ett bättre skydd än en straffsanktion och därför i vissa fall kan vara att föredra. Utskottet kan hänvisa exempelvis till betänkandet LU 1977/78:10 där utskottet behandlade bl. a. problemen med hur man skall komma till rätta med det ökande antalet patentintrång. Utskottet konstaterade att patentlagens straffregler hade haft ringa effekt och att även

skadeståndssanktionen var ineffektiv. Enligt utskottets mening borde man pröva införandet av vitesförbud som sanktion och vidare borde skadeståndsprocessen göras effektivare. Utskottet hemställde därför i sitt av riksdagen godkända betänkande att sanktionssystemet inom patenträtten skulle bli föremål för översyn.

Mot bakgrund av det anförda anser utskottet att motionärernas kritik mot den föreslagna riktlinjen har föga relevans på det civilrättsliga området. Enligt utskottets mening bör den aktuella riktlinjen kunna läggas till grund för lagstiftning på detta område. Utskottet kan således inte ställa sig bakom yrkandet i motion 96 i denna del.

I motion 95 (c) läggs fram förslag till vissa kompletterande riktlinjer för arbetet med att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Med hänsyn till att förslagen i huvudsak faller utanför lagutskottets beredningsområde föranleder de inga närmare uttalanden från utskottets sida.

Även i motion 94 (vpk) läggs fram förslag till kompletterande åtgärder. De förslag som har anknytning till lagutskottets beredningsområde rör införandet av s. k. namnkarantän samt patent- och registreringsverkets registerföring.

Med *namnkarantän* åsyftar motionärerna att patentverket skall ha möjlighet att hålla ett firmanamn, som blir ledigt, i karantän en viss tid innan det får övertas av ett annat bolag.

Enligt aktiebolagslagen (ABL) skall aktiebolag ha firma, dvs. en benämning under vilken verksamheten skall bedrivas. Firman skall anges i bolagsordningen och skall jämte övriga föreskrivna uppgifter angående bolaget registreras hos patent- och registreringsverket. Också ändringar av firma skall registreras och ändringarna får inte verkställas förrän registrering skett.

Firmalagen, som också är tillämplig på bl. a. handelsbolags och ekonomiska föreningars firmor, ger näringsidkaren ensamrätt till firma. Ensamrätten förvärvas genom registrering eller inarbetning. Registrering får inte ske bl. a. om firman är förväxlingsbar med registrerade eller inarbetade varumärken eller firmor. Prövningen av om en föreslagen firma strider mot firmalagen utförs av registreringsmyndigheten, dvs. beträffande aktiebolag av patentverket samt i fråga om handelsbolag och ekonomiska föreningar av vederbörande länsstyrelse.

I firmalagen finns också bestämmelser om överlåtelse av firma. Bl. a. gäller att firma endast får överlåtas i samband med den näringsverksamhet i vilken firman används. Förbudet kan emellertid kringgås på så sätt att ett aktiebolag genom ändring av bolagsordningen antar ny firma varefter den gamla avregistreras. Den gamla firman kan sedan omedelbart antas av ett annat bolag. När ett aktiebolag byter firma skall enligt ABL länsstyrelsen genast underrättas härom. Underlåter bolaget att underrätta länsstyrelsen kan registrering av firmaändringen vägras.

Bestämmelsen om skyldighet för aktiebolag att underrätta länsstyrelsen kom till år 1980 och trädde i kraft den 1 juli 1981 (prop. 1979/80:143, LU 1980/81:4). Till grund för lagstiftningen låg brottsförebyggande rådets promemoria (BRÅ PM 1979:5) Aktiebolagslagen – förstärkt skydd för det bundna kapitalet. I promemorian framhölls att firmabyten ofta ingick som ett led i en rad åtgärder som syftade till att vilseleda borgenärer och andra intressenter. Enligt promemorian kunde de problem som firmabytena aktualiserar endast delvis avhjälpas genom införande i firmalagen av en bestämmelse om karenstid så att avregistrerad firma inte får inregistreras på nytt innan viss tid förflutit. I promemorian konstaterades, att manipulationer med firmabyten torde vara vanligast i aktiebolag och att det därför var påkallat med föreskrifter i ABL som begränsar rätten att byta firma. På grund härav föreslogs att beslut om ändring i bolagsordningen av bolagets firma skulle få registreras endast om vissa närmare angivna krav uppfyllts. I proposition 1979/80:143 anförde departementschefen att BRÅ:s förslag skulle endast ge begränsade fördelar när det gällde att motverka den ekonomiska brottsligheten men medföra betydande administrativa nackdelar. Departementschefen föreslog därför att uppgiftsskyldigheten till länsstyrelsen skulle införas som en mindre långtgående åtgärd.

I sitt av riksdagen godkända betänkande LU 1980/81:4 anförde utskottet att firmabyten kan ingå som ett led i ekonomisk brottslighet eller i en eljest illojal verksamhet. Enligt utskottets mening framstod det därför som angeläget att åtgärder vidtas som kan motverka att en bolagsordning ändras av illojala skäl. Samtidigt borde det emellertid beaktas att utgångspunkten måste vara att bolagsledningen har full frihet att bedöma när det finns skäl att byta firma. Enligt utskottet innebar förslaget i propositionen en rimlig lösning när det gällde att komma till rätta med de problem som det var fråga om. Förslaget gav nämligen länsstyrelsen möjligheter att förhindra att ett bolag – som då syntes kunna ske – gled ur kontrollsystemet på grund av att det bytt firma.

Problemen med firmabyten som led i ekonomisk brottslighet behandlades ånyo av riksdagen våren 1983 med anledning av en motion med yrkande om införande av namnkarantän. Utskottet konstaterade i betänkandet LU 1982/83:36 att underlag då ännu saknades för en bedömning av huruvida den nya regeln om uppgiftsskyldighet till länsstyrelsen innebar en tillfredsställande lösning av problemen med firmabyten. Ytterligare erfarenheter borde därför avvaktas innan man övervägde en skärpning av lagstiftningen. Motionen avslogs av riksdagen.

Enligt utskottets mening saknas alltjämt underlag för en bedömning av om det behövs någon skärpning av reglerna om registrering av firma. Utskottet kan därför inte biträda förslaget i motion 94 att riksdagen nu skall uttala att införandet av namnkarantän skall tas med bland riktlinjerna för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet.

I motion 94 anförs vidare att det finns skäl till förändringar även när det gäller *registerverksamheten vid patentverket*. Motionärerna hänvisar till att bolagsstyrelsen är skyldig att årligen till patentverket anmäla vilka som sitter i bolagets styrelse. Enligt motionärerna visar erfarenheterna att dessa uppgifter inte utnyttjas på rationellt sätt. Detta förhållande har, framhåller motionärerna, lett till att det fortfarande inte är möjligt att i aktiebolagsregistret söka på person och därigenom erhålla en någorlunda aktuell förteckning över vilka styrelser en viss person sitter i. Motionärerna anser att det nu är tid att ta upp ett förslag som utarbetats inom BRÅ och som tidigare avvisats av statsmakterna. Förslaget innebär att en skyldighet införs för styrelseledamot, som avgår, att genast anmäla sin avgång till bolagsregistret. Iakttas inte skyldigheten blir ledamoten solidariskt ansvarig med bolaget för uppkommande förpliktelser. Förslaget har enligt motionärerna den fördelen att det är den enskilde ledamoten och bolaget som får ett intresse av att bevaka att omregistrering sker och inte endast som nu patentverket.

Enligt ABL skall ett aktiebolag för registrering i aktiebolagsregistret anmäla vem som utsetts till styrelseledamot, verkställande direktör, suppleant och firmatecknare samt lämna uppgift om bl. a. funktionärernas personnummer och postadress. Bolaget är också skyldigt att anmäla när tidigare registrerade förhållanden ändras. Någon motsvarande skyldighet att anmäla bolagsfunktionärernas personnummer och postadress fanns inte enligt 1944 års aktiebolagslag och ABL medförde inte någon skyldighet för bolagen att komplettera äldre registreringsanmälningar med sådana uppgifter. För personer som kvarstod i bolagsregistret från tiden före ikraftträdandet av ABL den 1 januari 1977 saknades alltså till en början dessa uppgifter.

Genom en lagändring år 1981 infördes, såsom motionärerna påpekat, en skyldighet för aktiebolag att årligen till bolagsregistret sända in en aktuell förteckning över styrelseledamöter, verkställande direktör m. fl. jämte uppgift om deras personnummer och postadress. Förteckningen är inte avsedd att användas för komplettering av tidigare registeruppgifter men kan utnyttjas för stickprovskontroller av att uppgifterna i bolagsregistret är riktiga. För att göra det möjligt för patentverket att komplettera bolagsregistret med uppgifter om personnummer och postadress på de personer som registrerats före ikraftträdandet av ABL antog riksdagen 1983 en särskild lag som ålade aktiebolagen att före den 1 juli 1984 anmäla sådana uppgifter för registrering.

I detta sammanhang vill utskottet också peka på att aktiebolagsregistret varit upplagt som ett kortregister, ordnat efter bolagens organisationsnummer. Sedan några år tillbaka har det pågått en överföring av aktiebolagsregistret till ett databaserat register och därvid registreras bl. a. bolagsfunktionärernas personnummer. Denna överföring har nu genomförts. Sedan registret sålunda omlagts till ett databaserat register och kompletterande uppgifter införts om bolagsfunktionärer, som utsetts före ikraftträdandet av ABL, är det numera möjligt att i registret söka på person

och att därvid erhålla aktuella uppgifter. Motionärernas påstående att så inte lär vara fallet är följaktligen felaktigt.

Enligt utskottets mening är det givetvis angeläget att uppgifterna i aktiebolagsregistret beträffande styrelseledamöter och andra funktionärer i ett bolag hålls aktuella. Med nuvarande lagstiftning är detta i princip möjligt. En förutsättning är dock att aktiebolagen iakttar sin skyldighet att anmäla aktuella ändringar. Om ett bolag underlåter att göra detta får patentverket utfärda ett föreläggande för bolaget att inkomma md erforderliga uppgifter.

Som framhålls av motionärerna har frågan om en skärpning av anmälningsskyldigheten beträffande byten av styrelseledamöter m. fl. övervägts av BRÅ. I promemorian (BRÅ PM 1979:5) Aktiebolagslagen – förstärkt skydd för det bundna kapitalet framfördes tanken på en skyldighet för avgående styrelseledamot att anmäla avgången till bolagsregistret vid äventyr att vederbörande skulle bli solidariskt ansvarig för bolagets förpliktelser. Förslaget ansågs emellertid redan i promemorian alltför drastiskt och blev inte heller förelagt riksdagen. Frågan kom emellertid ändå upp i riksdagen 1982 med anledning av ett motionsyrkande. Lagutskottet hänvisade i sitt betänkande (LU 1982/83:16) till den år 1981 införda skyldigheten för bolagen att årligen sända in en aktuell förteckning över styrelseledamöter m. fl. och framhöll att det saknades underlag för en bedömning av huruvida den nya regeln innebar en tillfredsställande lösning på registreringsproblemen. Motionen avslogs av riksdagen.

Frågan prövades ånyo våren 1983 i samband med att riksdagen bl. a. antog den ovan redovisade lagen om viss uppgiftsskyldighet för aktiebolag. Lagutskottet hänvisade i sitt betänkande i ärendet (LU 1982/83:36) till att det ännu saknades underlag för en bedömning av huruvida 1981 års lagändring varit effektiv. Vidare pekade utskottet på att den nya lagen om uppgiftsskyldighet till aktiebolagsregistret skulle komma att medföra en kontroll av ett stort antal äldre registeruppgifter. Enligt utskottets mening borde erfarenheterna av den tidigare genomförda och den i det då aktuella ärendet föreslagna lagstiftningen avvaktas innan man övervägde en ytterligare skärpning av lagstiftningen. Motionen borde därför avslås. Riksdagen biföll utskottets hemställan därom.

När fråga om en skärpning av bestämmelserna om anmälningsskyldighet till aktiebolagsregistret nu åter väckts vill utskottet peka på att det är först nyligen som den senast genomförda lagändringen och den tekniska omläggningen av bolagsregistret fått full effekt. Enligt utskottets mening är det för tidigt att nu ta ställning till om det kan finnas ett behov av en ytterligare skärpning av lagstiftningen. Först måste erfarenheterna av den nu genomförda ordningen avvaktas. Utskottet avstyrker därför bifall till motion 94 även i denna del.

I propositionen liksom även i motionerna förs vissa allmänna resonemang om *rättssäkerhet och rättsskydd*. Mot bakgrund av den debatt om dessa frågor som förts i massmedia med anledning av eko-kommissionens olika förslag

anser utskottet det värdefullt att i propositionen görs en ingående analys av rättssäkerhetsbegreppet och att det uttryckligen understryks att en given utgångspunkt för reformarbetet mot den ekonomiska brottsligheten är att arbetet måste genomföras utan att berättigade krav på rättssäkerhet och integritet åsidosätts. Rättssäkerhetsproblematiken tas i propositionen emellertid upp till behandling främst i samband med de riktlinjer som bör gälla för reformarbetet med det straffrättsliga förfarandet. Med hänsyn härtill och till att i propositionen inte begärs något ställningstagande av riksdagen till vad som anförs i propositionen i denna del avstår utskottet från att i detta sammanhang närmare diskutera rättssäkerhetsfrågorna. Enligt utskottets mening får tillgodoseende av de särskilda rättssäkerhetsaspekter som bör läggas på civilrättslig lagstiftning ingå som ett naturligt led i den prövning riksdagen har att underkasta de olika förslag om åtgärder mot ekonomisk brottslighet som regeringen enligt vad som aviseras i propositionen kommer att förelägga riksdagen.

I justitiedepartementets bilaga lämnas vidare en *redovisning över regeringens reformplaner* i anslutning till eko-kommissionens olika förslag. Flera förslag har anknytning till lagutskottets beredningsområde. Enligt utskottets mening bör dock någon diskussion om regeringens överväganden med anledning av förslagen inte göras i detta sammanhang utan bör anstå till dess konkreta förslag har förelagts riksdagen. Utskottet vill tillägga att frågan om en effektivare företagsrevision redan behandlats av utskottet (LU 1984/85:13) samt att de aviserade direktiven för en utredning om betalningsansvaret för juridiska personers skulder m. m. beslutats av regeringen den 18 oktober 1984 (Dir. 1984:41). Enligt direktiven skall kommittén *dels* kartlägga i vilka fall det kan finnas behov av regler om annans betalningsansvar för skulder i aktiebolag och ekonomiska föreningar samt föreslå lämpliga regler och ange konsekvenserna av dessa, *dels* överväga i vilken utsträckning juridiska personer bör tillåtas som delägare i handelsbolag, *dels ock* överväga om det är ändamålsenligt att införa regler om ekonomiskt ansvar för huvudmannen och att vidta andra åtgärder för att komma till rätta med de missförhållanden som är förenade med bulvanskap.

Stockholm den 13 december 1984

På lagutskottets vägnar
PER-OLOF STRINDBERG

Närvarande: Per-Olof Strindberg (m), Stig Olsson (s), Martin Olsson (c), Elvy Nilsson (s), Mona Saint Cyr (m), Arne Andersson i Gamleby (s), Ingemar Konradsson (s), Allan Ekström (m), Marianne Karlsson (c), Owe Andréasson (s), Stig Gustafsson (s), Sigvard Persson (c), Per Israelsson (vpk), Bengt Silfverstrand (s)* och Sten Andersson i Malmö (m).

* Ej närvarande vid yttrandets justering.

Avvikande meningar

1. Per-Olof Strindberg, Mona Saint Cyr, Allan Ekström och Sten Andersson i Malmö (alla m) anser att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 2 med "Utskottet vill" och slutar på s. 3 med "denna del" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser att den kritik som motionärerna anför mot den föreslagna riktlinjen har sin betydelse framför allt för andra rättsområden än det civilrättsliga. När det gäller civilrättslig lagstiftning kan, såsom utskottet i olika sammanhang framhållit, understundom andra sanktioner än straff ge en drabbad part ett bättre skydd än en straffsanktion och är därför i vissa fall att föredra. Det bör emellertid understrykas att det i sådana fall är domstolar och inte administrativa myndigheter som ålägger sanktionerna. Annorlunda förhåller det sig när det gäller t. ex. näringsrättslig och skatterättslig lagstiftning. I sådan lagstiftning ankommer det som regel på administrativa myndigheter att ålägga andra sanktioner än straff, och ofta befinner sig då den enskilde, såsom motionärerna påpekar, i ett underläge i förhållande till vederbörande myndighet. Utskottet vill tillägga att det emellertid även inom det civilrättsliga området kan finnas behov av straffrättsliga sanktioner. Särskilt torde detta gälla i fråga om sådan civilrättslig lagstiftning som har inslag från andra rättsområden, t. ex. näringsrättsliga inslag.

Mot bakgrund av det anförda anser utskottet det inte lämpligt att som en generell regel för det fortsatta arbetet mot den ekonomiska brottsligheten ange att andra samhälleliga kontroll- och sanktionsmetoder än straffrättsliga bör prioriteras vid uppbyggande av rättsliga system. Enligt utskottets mening måste man inom det civilrättsliga området från fall till fall och med utgångpunkt i vilket syfte en viss lag skall tillgodose pröva vilka sanktioner som bör tas in i lagen. På anförda skäl biträder utskottet förslaget i motion 96 att den aktuella riktlinjen bör utgå.

2. Per Israelsson (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 4 som börjar med "Enligt utskottets" och slutar med "ekonomisk brottslighet" bort ha följande lydelse:

Utskottet vill peka på att det alltjämt förekommer att firmabyten ingår som ett led i ekonomisk brottslighet. Det är således uppenbart att hittills vidtagna åtgärder inte varit tillräckliga för att komma till rätta med de illojala firmabytena. Enligt utskottets mening bör därför reglerna om firmabyten ses över. Härvid synes det av motionärerna framlagda förslaget om införande av s. k. namnkarantän, dvs. en viss karenstid, under vilken ett företag inte får anta det lediga namnet, kunna utgöra en lämplig lösning på problemet. En karenstid har också den fördelen att den ju inte hindrar normala överlåtelser av ett helt företag (verksamheten jämte firmanamnet). Utskottet tillstyrker

därför förslaget i motion 94 att införande av namnkarantän skall tas med bland riktlinjerna för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet.

dels att den del av utskottets yttrande på s. 6 som börjar med "När fråga" och slutar med "denna del" bort ha följande lydelse:

Som utskottet anfört i det föregående är det angeläget att uppgifterna i aktiebolagsregistret beträffande styrelseledamöter och andra bolagsfunktionärer hålls aktuella. Underlåter ett bolag att fullgöra sin anmälningsplikt, något som inte torde vara ovanligt när det gäller oseriösa företag, blir patentverket tvunget att påtala att anmälan inte inkommit och vid vite kräva fullgörande av anmälningsskyldigheten. I sådana fall kan det dröja en avsevärd tid innan bolagsregistret kompletteras. Om motionärernas förslag – att en avgående styrelseledamot skall vara skyldig att genast anmäla avgången till bolagsregistret vid äventyr att ledamoten eljest blir solidariskt ansvarig för bolagets förpliktelser – genomförs kommer det att ligga i den avgående styrelseledamotens intresse att se till att en anmälan om förändring kommer in till patentverket. Med en sådan ordning kan man räkna med att få ett betydligt aktuellare bolagsregister än det nuvarande. Enligt utskottets mening bör en regel av det slag som motionärerna föreslagit inte innebära några problem för "seriösa" näringsidkare.

På anförda skäl tillstyrker utskottet motion 94 i denna del.

Bilaga 4

Socialförsäkringsutskottets yttrande 1984/85:3 y

över proposition 1984/85:32 om riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet m. m. jämte motioner

Till justitieutskottet

Justitieutskottet har den 13 november 1984 beslutat att bereda socialförsäkringsutskottet tillfälle att yttra sig 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., 1984/85:94 av Lars Werner m. fl., 1984/85:95 av Karin Söder m. fl. och 1984/85:96 av Per-Olof Strindberg m. fl.

Med hänsyn till den definition av ekonomisk brottslighet som återfinns på s. 5 i propositionen finner socialförsäkringsutskottet att det i det förevarande ärendet endast är frågor om socialavgifter som berör utskottets beredningsområde, och utskottet begränsar sitt yttrande i enlighet härmed.

I propositionen lämnas en framställning om problemen med ekonomisk brottslighet, och vidare redovisas den allmänna inriktning som reformarbetet mot sådan brottslighet bör ha. Propositionen är bl. a. föranledd av de förslag som lagts fram av kommissionen mot ekonomisk brottslighet, den s k. eko-kommissionen. Avsikten är att dessa förslag – efter sedvanlig beredning – skall bli föremål för separata propositioner. De nu föreslagna riktlinjerna gäller dels den allmänna uppbyggnaden av rättsliga och administrativa system, dels det straffrättsliga förfarandet. Av de riktlinjer som skall vara vägledande i det fortsatta arbetet skall en strävan vara att åstadkomma regler som är enkla ur såväl lagteknisk som administrativ synpunkt. Vidare bör ökad samordning komma till stånd mellan olika regelsystem.

Utskottet vill inledningsvis erinra om de åtgärder som redan har genomförts inom avgiftsområdet. Sedan den 1 januari 1982 gäller nya regler för uttag av socialavgifter (prop. 1980/81:178, SfU 28 och rskr 406). De därvid beslutade ändringarna innebar enhetligare och enklare regler för beräkning av arbetsgivaravgifter och egenavgifter. Syftet härmed var bl. a. att uppnå administrativa lättnader för såväl myndigheter som arbetsgivare och egenföretagare. Ändringarna möjliggjorde också att ett effektivare debiterings- och uppbördssystem kunde införas. Första steget i den riktningen beslutades av riksdagen under 1982/83 års riksmöte (prop. 1982/83:60, SfU 10 och rskr 127). Därefter har riksdagen antagit en lag med nya bestämmelser om uppbörd av socialavgifter som trädde i kraft den 1 januari 1985 (prop. 1983/84:167, SfU 28 och rskr 369). Sistnämnda lag innebär bl. a. att arbetsgivaravgifterna knyts an till de löpande löneutbetalningarna och samordnas med uppbörden av preliminär A-skatt. Förfarandet medför att de

arbetsgivaravgifter som månadsvis betalas under uppbördsåret i de flesta fall blir definitiva.

De sålunda vidtagna förändringarna har inneburit såväl förenklingar inom regelsystemen som ökad samordning mellan olika regelsystem. De har dessutom möjliggjort en bättre kontroll av avgiftsuppbörden. Utskottet vill dock inte utesluta möjligheterna att ytterligare effektivisera avgiftsuppbörden, såsom begärts i motionerna 95 och 96, men anser att det kan finnas skäl att avvakta genomförandet av det nya uppbördssystemet innan några åtgärder vidtas.

Ytterligare en fråga i propositionen som berör utskottet är den bristande samordning som f. n. gäller beträffande arbetstagarbegreppet. Sociallagstiftningens och skattelagstiftningens arbetstagarbegrepp är nämligen inte identiska. Denna fråga utreds emellertid av socialavgiftsutredningen (S 1981:04) som inom kort kommer att redovisa ett betänkande om den aktuella gränsdragningsproblematiken.

Stockholm den 11 januari 1985

På socialförsäkringsutskottets vägnar
SVEN ASPLING

Närvarande: Sven Aspling (s), Nils Carlshamre (m), Doris Håvik (s), Elis Andersson (c), Allan Åkerlind (m), Lars-Åke Larsson (s), Gullan Lindblad (m), Karin Israelsson (c), Ulla Johansson (s), Gunhild Bolander (c), Margó Ingvardsson (vpk), Nils-Olof Gustafsson (s), Barbro Nilsson i Visby (m), Inger Hestvik (s) och Monica Andersson (s).

Särskilt yttrande

Nils Carlshamre, Allan Åkerlind, Gullan Lindblad och Barbro Nilsson i Visby (alla m) anför:

Vid behandlingen av proposition 1983/84:167 om nya regler för uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare m. m. framförde vi som vår mening att propositionens förslag inte innebar förenklingar av uppbördssystemet utan i stället ökade administrativa svårigheter för arbetsgivarna och ökad statlig administration. Dessutom skulle förslaget medföra ökade kostnader för företagen i form av minskad likviditet och stora ränteförluster, vilket kan drabba i synnerhet mindre företag hårt. Vi ansåg sålunda att propositionens förslag inte kunde godtas utan regeringen borde i stället utreda frågan på nytt med utgångspunkt från att påtagliga förenklingar av uppbördssystemet måste genomföras och därefter lägga fram förslag med denna inriktning.

Bilaga 5

Trafikutskottets yttrande 1984/85: 1 y

över proposition 1984/85: 32 om riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet m. m. jämte motioner

Till justitieutskottet

Justitieutskottet har berett trafikutskottet tillfälle att yttra sig 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).

Trafikutskottet får med anledning härav anföra följande.

Ett område inom trafikutskottets beredningsområde, där förekomsten av ekonomisk brottslighet har uppmärksammats i olika sammanhang, är den yrkesmässiga trafiken.

Bestämmelser om yrkesmässig trafik finns i yrkestrafiklagen (1979: 559), YTL, och i yrkestrafikförordningen (1979: 871), YTF. Föreskrifter i frågor som anges i YTL och YTF beslutas av transportrådet.

Yrkesmässig trafik definieras i YTL som trafik, i vilken personbil, lastbil eller buss med förare ställs till allmänhetens förfogande mot ersättning för transport av personer eller gods. YTL och YTF gäller inte för alla transporter av nu angivet slag. Vissa undantag är angivna i YTF.

YTL skiljer när det gäller godstransporter mellan linjetrafik och beställningstrafik (omfattande främst åkerier) samt när det gäller persontransporter mellan beställningstrafik med tyngre fordon (främst bussar), beställningstrafik med lättare fordon (främst taxibilar), turisttrafik och linjetrafik.

Yrkesmässig trafik som omfattas av YTL får endast drivas efter tillstånd. Trafiktillstånd för linjetrafik som rör mer än ett län meddelas av transportrådet. I övrigt meddelas trafiktillstånd av länsstyrelse. De myndigheter som ger trafiktillstånd skall enligt YTL genom tillståndsprövning, en förtlöpande tillsyn och andra lämpliga åtgärder verka för att en tillfredsställande trafikförsörjning uppnås och att kraven på säkerhet och arbetsmiljö uppfylls. Trafiktillstånd får endast ges till den som med hänsyn till yrkeskunnande, personliga och ekonomiska förhållanden samt andra omständigheter av betydelse bedöms vara lämplig att driva verksamheten. Hos aktiebolag och andra juridiska personer gäller kraven i fråga om yrkeskunnande och andra personliga förhållanden den eller dem som skall ha ansvaret för trafikutövningen. Kan på grund av uppkomna missförhål-

landen tillståndshavaren inte anses lämplig att fortsätta verksamheten skall trafiktillståndet återkallas eller tillståndshavaren tilldelas en varning.

I proposition 1981/82:78 om vissa yrkestrafikfrågor riktades uppmärksamhet på olägligheter som enligt uppgift förekom inom den yrkesmässiga trafiken, såsom olaga yrkesmässig trafik (s.k. svartåkning), underlåtenhet att betala skatter och avgifter samt överträdelser av t.ex. arbetstids-, fordons- och vägtrafikbestämmelser. I propositionen redovisades insatser för att komma till rätta med missförhållandena. På förslag i propositionen fattade riksdagen (TU 1981/82:30, rskr 1981/82:302) beslut om vissa åtgärder mot missförhållandena.

I proposition 1983/84:65 om vissa yrkestrafikfrågor m.m. lämnades bl.a. en redogörelse för det fortsatta arbetet mot olägligheter inom yrkestrafiken. På förslag i propositionen beslutade riksdagen (TU 1983/84:11, rskr 1983/84:140) bl.a. vissa ändringar i bestämmelserna i YTL om återkallelse av trafiktillstånd och varning av tillståndshavare, varigenom det klarlades att dessa åtgärder kan ifrågakomma oavsett om ett åsidosättande av regler avser de särskilda reglerna för trafikutövare eller de regler som gäller för alla företagare.

Den yrkesmässiga trafiken omnämns i den remitterade propositionen (s. 44 och 45) i en redovisning av områden, inom vilka genomförts lagändringar av betydelse för att motverka ekonomiska brott.

I det remitterade ärendet tas upp två frågor, vilka berör den yrkesmässiga trafiken, nämligen dels fråga om begränsning av regleringen för den yrkesmässiga trafiken m.m., dels fråga om införande av ett system med näringstillstånd. Dessa frågor behandlas i det följande. Trafikutskottet har inte funnit anledning att yttra sig över vad som i övrigt behandlas i det remitterade ärendet.

Begränsning av regleringen för den yrkesmässiga trafiken m.m.

Som grund för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet skall enligt propositionen tjäna den lagstiftning och den reglering på olika områden som f.n. finns. En strävan skall emellertid vara att förbättra efterlevnaden av gällande regler. Samtidigt skall enligt propositionen ökad tonvikt läggas på förebyggande åtgärder.

Stark kritik mot den nuvarande regleringen m.m. på olika områden framförs i två motioner.

I motion 1984/85:93 (fp) anförs bl.a. att en väsentlig åtgärd för att förebygga brott är att avskaffa lagar och regler, vilka "gör" människor till brottslingar. Ju fler restriktioner som införs, desto fler tillfällen skapas enligt motionärerna att människor blir lagbrytare. Som exempel på lagar som inte fyller sitt syfte nämns i motionen lagstiftningen för yrkestrafiken. Riksrevisionsverket har enligt motionärerna konstaterat att denna lagstift-

ning inte har inneburit att den åsyftade saneringen i branschen har uppnåtts. Motionärerna begär i yrkande 3 i motionen att riksdagen som sin mening skall ge regeringen till känna bl. a. att en ambition i arbetet med att förhindra uppkomsten av ekonomisk brottslighet måste vara att förenkla gällande regelsystem samt att avskaffa lagar och regler som inte fyller sitt syfte.

I motion 1984/85: 96 (m) framhålls bl. a. att utvecklingen av ekonomisk brottslighet inom näringsverksamhet har sin grund i att medborgarna inte kan acceptera det genomreglerade, byråkratiska kontrollsamhälle som har skapats i Sverige. Motionen – i vilken någon speciell bransch inte framhålls – utmynnar i ett yrkande om att vad som anförs i motionen skall utgöra riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet.

På förslag i proposition 1978/79: 99 om en ny trafikpolitik godkände riksdagen (TU 1978/79: 18, rskr 1978/79: 419) år 1979 allmänna riktlinjer för den statliga trafikpolitiken. Enligt dessa riktlinjer skall målet för samhällets trafikpolitik vara att erbjuda medborgarna och näringslivet i landets olika delar en tillfredsställande trafikförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnader. I propositionen framhölls bl. a. att det av samhällsekonomiska skäl är nödvändigt att en viss ramhushållning tillämpas på trafikområdet, liksom på andra samhällsområden, vilket enligt propositionen innebär att samhället måste ställa upp regler och ramar inom vilka trafikutövningen kan äga rum.

I ovannämnda proposition 1983/84: 65 om vissa yrkestrafikfrågor m. m. underströk föredragande departementschefen bl. a. att betydande samhällsekonomiska effekter uppkommer om inte reglerna för den yrkesmässiga trafiken iakttas. Han pekade därvid bl. a. på att åsidosättande av dessa regler kan leda till trafikolyckor – vilka i sin tur orsakar kostnader inom olika sektorer av samhället – kan medföra ökade kostnader för väghållarna samt kan innebära att samhällets inkomster av skatter och avgifter minskas.

De riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet m. m. som presenteras i den remitterade propositionen synes vara väl ägnade som vägledning för reformarbetet på den yrkesmässiga trafikens område och föranleder därför inte någon erinran från trafikutskottets sida.

Grund för reformarbetet när det gäller den yrkesmässiga trafiken bör enligt utskottets mening vara den nuvarande lagstiftningen och regleringen på området. Lagstiftning och reglering i fråga om den yrkesmässiga trafiken torde, som redovisats ovan, vara nödvändiga för att det år 1979 uppställda trafikpolitiska målet skall uppnås. Utskottet förutsätter dock att förenklingar i lagstiftning och regelsystem vidtas när så befinnes lämpligt och möjligt.

Med hänsyn till det anförda finner sig trafikutskottet inte kunna biträda förslag om att lagstiftningen och regleringen för den yrkesmässiga trafiken

skall avvecklas. Utskottet föreslår därför att motion 1984/85:93 (fp) i här aktuell del (yrkande 3 delvis) samt motion 1984/85:96 (m) i här aktuell del avstyrks.

Införande av ett system med näringstillstånd

Eko-kommissionen har i betänkandet (SOU 1984:8) Näringstillstånd föreslagit en lag om näringstillstånd. Regeringen skall enligt lagförslaget få föreskriva att visst slag av näringsverksamhet endast får bedrivas av den som fått tillstånd (näringstillstånd). Endast ett eller flera av följande krav skall få ställas upp som villkor för näringstillstånd, nämligen krav på att sökanden (1) med avseende på laglydnad och benägenhet att fullgöra sina skyldigheter enligt skatte- och avgiftsförfattningarna är lämplig att bedriva verksamhet av angivet slag, (2) har grundläggande utbildning i skötsel av företag och (3) ställer säkerhet intill 50000 kr. för skatter och avgifter.

Enligt eko-kommissionens bedömning bör åkerierna (verksamheten med beställningstrafik för godstransporter) inordnas i föreslaget system med näringstillstånd. En särskild utredning om förhållandena inom taxinäringen (beställningstrafik för persontransporter med lättare fordon) förordas av kommissionen.

Eko-kommissionens förslag om ett system med näringstillstånd redovisas i propositionen (s. 78–81) av statsrådet Feldt tillsammans med ett förslag om näringsförbud som näringsförbudskommittén lagt fram i sitt betänkandet (SOU 1984:59) Näringsförbud. Remissbehandlingen av detta betänkande var vid tiden för propositionens avlämnande inte avslutad. Statsrådet Feldt anför att han avser att på grundval av de båda nämnda betänkandena senare under innevarande riksmöte lägga fram förslag i syfte att öka möjligheterna till ingripanden mot de oseriösa näringsidkarna.

Frågan om införande av ett system med näringstillstånd behandlas i samtliga motioner i ärendet.

I motion 1984/85:94 (vpk) – vari det i yrkande 1 begärs att riksdagen som riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet skall uttala sig för vad som anförs i motionen – framförs synpunkter, som innebär en skärpning av de av eko-kommissionen föreslagna kraven för att få näringstillstånd. I motion 1984/85:93 (fp) begärs i yrkande 1 att riksdagen skall uttala att den tar avstånd från införandet av ett system med näringstillstånd. I motion 1984/85:95 (c) föreslås som riktlinjer för arbetet med att bekämpa den ekonomiska brottsligheten bl. a. att regler inte skall införas som försvårar verksamheten för de seriösa näringsidkarna. Motionärerna påpekar i detta sammanhang att det inte hjälper med att införa näringstillstånd för att minska möjligheterna till ekonomisk brottslighet, eftersom de ekonomiska brottslingarna kommer att strunta i att söka sådant tillstånd. I motion 1984/85:96 (m) – vilken som nämnts ovan utmynnar i ett yrkande om att vad som anförs i motionen skall utgöra riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet – framhåller

motionärerna att de bestämt motsätter sig förslag om införandet av etableringskontroll och reduktioner i den traditionella svenska näringsfriheten.

Med hänsyn till att åkerierna enligt eko-kommissionens förslag avses omfattas av ett system med näringstillstånd har trafikutskottet velat lämna redovisningen ovan för behandlingen av frågan om näringstillstånd i propositionen och motionerna. Denna fråga berör emellertid mera allmänt förutsättningarna för näringsverksamhet och ligger därmed vid sidan av trafikutskottets beredningsområde.

Trafikutskottet vill emellertid som sin mening uttala att riksdagen inte nu bör närmare gå in på frågan om införande av ett system med näringstillstånd, då beredningen inom regeringskansliet av frågorna om näringstillstånd och näringsförbud inte bör föregripas. Trafikutskottet föreslår därför att i här aktuella delar propositionen lämnas utan erinran och motionerna avstyrks.

Stockholm den 4 december 1984

På trafikutskottets vägnar
KURT HUGOSSON

Närvarande: Kurt Hugosson (s), Rolf Clarkson (m), Birger Rosqvist (s), Rune Torwald (c), Olle Östrand (s), Sven-Gösta Signell (s), Per Stenmarck (m), Gösta Andersson (c), Margit Sandéhn (s), Görel Bohlin (m), Olle Grahn (fp), Sven Henricsson (vpk), Göran Riegnell (m), Sören Lekberg (s) och Margareta Persson (s).

Avvikande meningar

1. Begränsning av regleringen för den yrkesmässiga trafiken m. m.

Rolf Clarkson (m), Per Stenmarck (m), Görel Bohlin (m), Olle Grahn (fp) och Göran Riegnell (m) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 3 börjar med "På förslag" och på s. 4 slutar med "del avstyrks" bort ersättas med text av följande lydelse:

Ekonomisk brottslighet har dålig grogrund om känslan av lojalitet och samhörighet mellan näringsidkarna och samhället är stark. Näringsidkarnas känsla av lojalitet och samhörighet i förhållande till samhället stimuleras emellertid inte, om de uppfattar samhället som en byråkratisk kontrollorganisation som snärjer in dem i lagar och regleringar, som de mer eller mindre upplever som trakasserier från överhetens sida. Uppfattas inte lagar och regleringar som behövliga och meningsfulla överträds de och gör människorna till brottslingar, såsom påpekas i motion 1984/85: 93 (fp).

Arbetet mot ekonomisk brottslighet måste därför börja med att man undersöker om verkligen all den lagstiftning och alla de regleringar som

finns på olika områden inom näringsverksamheten behövs och om inte lagstiftningen och regleringarna kan avvecklas eller i varje fall begränsas.

Trafikutskottet anser för sin del att riksdagen med anledning av propositionen och motionerna 1984/85:93 (fp) och 1984/85:96 (m) i här aktuella delar bör som sin mening ge regeringen till känna vad trafikutskottet anfört om begränsning av regleringar m. m.

2. Införande av ett system med näringstillstånd

Rolf Clarkson (m), Rune Torwald (c), Per Stenmarck (m), Gösta Andersson (c), Görel Bohlin (m), Olle Grahn (fp) och Göran Riegnell (m) anser att den del av utskottets yttrande på s. 5 som börjar med "Med hänsyn" och slutar med "motionerna avstyrks" bort ersättas med text av följande lydelse:

I vårt land är rätten att etablera sig som näringsidkare och att driva näring i princip fri. Dessa förhållanden har utgjort grunden för det nyföretagande och den utveckling, som ägt rum inom näringslivet i vårt land och som fört vårt land till en framstående position bland industriländerna.

Det är mot denna bakgrund mycket oroande att eko-kommissionen föreslagit att näringsfriheten skall inskränkas genom införande av ett system med näringstillstånd. Trafikutskottet instämmer i den kritik mot ett sådant system som anförs i m-, c- och fp-motionerna i det remitterade ärendet. I propositionen borde man enligt trafikutskottets mening ha tagit klart avstånd från eko-kommissionens förslag, men så har inte skett.

Nu bör emellertid riksdagen uttala att ett system, som innebär ytterligare krångel för seriösa företagare, inte bör införas i vårt land.

Trafikutskottet anser för sin del att riksdagen med anledning av motionerna 1984/85:93 (fp), 1984/85:95 (c) och 1984/85:96 (m) i här aktuella delar bör som sin mening ge regeringen till känna vad trafikutskottet anfört om införande av ett system med näringstillstånd.

Trafikutskottet anser vidare att motion 1984/85:94 (vpk) i här aktuell del bör avstyrkas.

Bilaga 6

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 riktningsangivelser 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 – åberopas 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 etableringskontoll 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 ekokommissionens 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 förhalningspolitik 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.

Bilaga 7

Arbetsmarknadsutskottets yttrande 1984/85:2 y

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

Till justitieutskottet

Justitieutskottet har berett arbetsmarknadsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1984/85:32 om riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet m. m. samt motionerna 1984/85:93–96 som har väckts med anledning av propositionen.

Den allmänna utgångspunkten för propositionen och därtill anslutande motioner är att ekonomisk brottslighet i form av företagande i icke-seriösa former är ett allvarligt och växande problem, som på grund av sin räckvidd måste angripas på olika vägar. Arbetsmarknadsutskottet har samma uppfattning. För utskottets del har problemet aktualiserats främst därigenom att oseriöst företagande ofta bygger på att s. k. grå arbetskraft utnyttjas i verksamheten. Som utskottet konstaterat i tidigare sammanhang (bl. a. i yttrande AU 1980/81:1 y till justitieutskottet) är detta en osund företeelse med många nackdelar. Här kan nämnas undandragande av skatter och avgifter till det allmänna och snedvridning av konkurrenssituationen för de seriöst arbetande företagarna. Därtill är användningen av grå arbetskraft ofta förenad med olaga arbetsförmedling och utgör sålunda brott mot lagen (1935:113) med vissa bestämmelser om arbetsförmedling.

De åtgärder som på arbetsmarknadsområdet har vidtagits mot grå arbetskraft är dels skärpning av arbetsförmedlingslagen, dels införande av bestämmelser om förhandlingsrätt och facklig vetorätt vid entreprenader m. m. i 38–40 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Det har aldrig varit avsett att dessa åtgärder ensamma skall kunna stävja användningen av grå arbetskraft. De gångna årens erfarenheter bekräftar att de inte heller är tillräckliga utan behöver kompletteras med åtgärder av annat slag.

Ett annat problemområde som här skall beröras är den statliga lönegarantin vid konkurs. Det har uppmärksammats att försök har gjorts att utnyttja garantin på ett sätt som inte varit avsett, exempelvis genom konstruerande av s. k. personalbolag och anställning av närstående på mycket förmånliga villkor. Lönegarantin är f. n. föremål för översyn av en särskild utredare. I direktiven till denne påtalas missbruksfall av nyssnämnda slag, och initiativ har således redan tagits för att komma till rätta med de problem som kan föreligga på det nu nämnda området.

Inom ramarna för arbetsmarknads- och regionalpolitiken utgår betydande statsstöd till näringslivet i form av bidrag och lån för investeringar samt för

rekrytering och utbildning av personal. Det har av och till ifrågasatts om inte detta statliga stöd överutnyttjas eller missbrukas. Så sker i vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1984/85:94. Under rubriken Statliga och kommunala bidrag påtalas som bidragsfusk att lokaliseringsstöd betalas ut utan att leda till uppgiven verksamhet och att investeringsstöd används för andra ändamål än de avsedda. Problemet har tagits upp till diskussion bl. a. i den rapport, Bidrag och politik (1980:5), som nämns i motionen och som utarbetats inom brottsförebyggande rådets kansli. Vad särskilt gäller lokaliseringsstödet skall tilläggas att återkravsbestämmelserna och därmed sammanhängande frågor om samhällets kontroll av stödföretagen har granskats av riksdagens revisorer (Förslag 1980/81:6, AU 1980/81:8). Kontrollfrågan har också behandlats av utskottet i det tidigare nämnda yttrandet AU 1980/81:1 y.

Generellt sett gäller om de arbetsmarknads- och regionalpolitiska stöden att beviljat stöd kan återkallas och återbetalning påfordras om stödvillkoren inte uppfylls. Det förekommer vidare att de fackliga organisationerna enligt bidragsförfattningarna skall utöva betydelsefulla uppgifter med hänsyn till deras kännedom om de lokala förhållandena. I fråga om lokaliseringsstödet kan ställas särskilda krav, att företaget skall ha en revisor som är auktoriserad, att företagets utveckling i ekonomiskt och i sysselsättningsmässigt hänseende fortlöpande rapporteras till myndigheterna, etc.

Enligt arbetsmarknadsutskottets mening inrymmer bestämmelserna om arbetsmarknads- och regionalpolitiskt stöd tillräckliga korrektiv mot missbruk – rent bedrägliga beteenden kan självfallet beivras med stöd av brottsbalkens kapitel om bedrägeri och annan oredlighet. När man diskuterar den aktuella frågan om överutnyttjande och missbruk bör det samtidigt göras klart att stödverksamheten i en del fall innefattar en avsedd subventionering från statsmakternas sida för att stimulera företagen att exempelvis tidigarelägga anställning av personal när detta anses önskvärt från konjunktursynpunkt. När det gäller lokaliseringsstödet innefattar det ett risktagande som kan vara medvetet när det gäller att få till stånd etableringar på orter med svåra sysselsättningsproblem. Det finns dock i detta sammanhang anledning att på nytt betona vikten av att myndigheterna noga kontrollerar att företagen uppfyller de villkor som statsmakterna ställt upp både när stöd beviljas och under pågående stödperiod.

Med hänvisning till de ovan gjorda uttalandena anser arbetsmarknadsutskottet att motion 94 i den nu behandlade delen inte behöver föranleda någon åtgärd från riksdagens sida.

I propositionen finns ett avsnitt om näringstillstånd och näringsförbud. Några förslag läggs inte fram, utan regeringen avser att senare under riksmötet återkomma i ämnet.

Frågan om etableringskontroll har tidigare varit aktualiserad även från regionalpolitiska utgångspunkter. I början av 1970-talet infördes en lag (1970:725) om lokaliseringssamråd. Lagen gick, som framgår av dess rubrik,

ut på samråd men innehöll också vissa tvångsmoment. Den fick under senare delen av sin giltighetstid allt mindre praktisk betydelse och upphävdes år 1979. En statlig utredning, den s. k. styrmedelsutredningen, föreslog under förra delen av 1970-talet – i syfte att öka möjligheterna till regionalpolitisk påverkan – att det skulle införas ett system för tillståndsprövning vid företagsetableringar och expansion av befintlig verksamhet (SOU 1974:82 Samverkan för regional utveckling). Utredningsförslaget blev aldrig genomfört. I stället tillkom år 1976 ett system för lokaliseringssamråd. Det vilar på överenskommelser med större industriföretag och företag inom konsument- och jordbrukskooperationen. I systemet ingår numera även företag inom service- och tjänstesektorn. För nu avsedda ändamål finns inom industridepartementet en särskild delegation för lokaliseringssamråd. Framförda förslag om en fullmaktslagstiftning om etableringskontroll som ytterligare medel för lokaliseringspåverkan har riksdagen lämnat utan åtgärd med hänvisning till lokaliseringsdelegationens verksamhet.

I övrigt finner utskottet inte skäl att göra ytterligare uttalanden i det föreliggande ärendet.

Stockholm den 5 februari 1985

På arbetsmarknadsutskottets vägnar
FRIDA BERGLUND

Närvarande: Frida Berglund (s), Alf Wennerfors (m), Erik Johansson (s), Karin Andersson (c), Lars Ulander (s), Anders Högmark (m), Marianne Stålberg (s), Karin Flodström (s), Bengt Wittbom (m), Lahja Exner (s), Elver Jonsson (fp), Sten Östlund (s), Ingrid Hemmingsson (m), Ingvar Karlsson i Bengtsfors (c) och Alexander Chrisopoulos (vpk).

Avvikande mening

Alexander Chrisopoulos (vpk) anser att den del av yttrandet på s. 2 som börjar "Generellt sett" och slutar "riksdagens sida" bort ha följande lydelse:

Det stödsystem vi har med bidrag och lån från stat och kommun till det privata näringslivet utgör i grunden en felaktig politik. Till avigsidorna hör de i motion 94 påtalade riskerna att dessa subventioner överutnyttjas eller rent av missbrukas och därmed blir en del av den ekonomiska brottsligheten. Det må vara att de arbetsmarknads- och regionalpolitiska stödformerna – som faller inom arbetsmarknadsutskottets beredningsområde – är förenade med regler om återkallelse och återkrav och vissa andra kontrollåtgärder. Erfarenheten visar att dessa inte har varit tillräckliga för att stävja ett förhållandevis omfattande bidragsfusk. Villkoren liksom myndigheternas

kontrollåtgärder behöver alltså skärpas avsevärt som ett i sammanhanget betydelsefullt led i kampen mot brottsligheten.

I vpk-motionen uttrycks detta så, att man i varje sammanhang där statliga eller kommunala närings- eller kreditpolitiska åtgärder föreslås skall beakta åtgärdernas effekter på den ekonomiska brottsligheten. Med anledning av vad ovan sagts skall här förordas att justitieutskottet föreslår riksdagen att i ett uttalande till regeringen ge sin anslutning till vad som anförts i motion 94 i den aktuella delen.

Bilaga 8

Bostadsutskottets 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 från bostadsutskottet med anledning av 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 (fp), 94 (vpk), 95 (c) och 96 (m).

Bostadsutskottet behandlar i yttrandet de frågor i propositionen och motionerna som har anknytning till utskottets beredningsområde.

Propositionen

I propositionen hänvisas till skilda förslag av den s.k. eko-kommissionen. Dessa förslag är efter remissbehandling under beredning i regeringskansliet. Det aviseras att förslagen efter hand skall bli föremål för proposition till riksdagen. Enligt vad föredragande statsrådet, vice statsministern I. Carlsson, anför i propositionen, är det viktigt att se de olika åtgärderna i ett sammanhang. Resursbehovet behöver bedömas i relation till alla de insatser som erfordras. Kampen mot den ekonomiska brottsligheten för också med sig en rad principiella frågor som kräver generella ställningstaganden. Regeringen har därför beslutat bereda riksdagen tillfälle att ta del av en samlad framställning av de problem som kampen mot ekonomisk brottslighet reser och den allmänna inriktning som reformarbetet bör ha. Utöver vad som anförs av vice statsministern består propositionen också av anföranden av justitieministern och finansministern.

I propositionen behandlas resursbehovet för de myndigheter som har uppgifter av betydelse för bekämpandet av den ekonomiska brottsligheten. Vikten av samarbete mellan de myndigheter som kan komma i kontakt med ekonomisk brottslighet betonas. Av de myndigheter som åsyftas är det länsstyrelserna, särskilt deras skatteavdelningar, och de lokala skattemyndigheterna samt kronofogdemyndigheterna, som kan beröras av åtgärder inom bostadsutskottets beredningsområde.

Finansministern tar upp *vissa lönefrågor inom skatteförvaltningen* (s. 76) med anledning av ett förslag av eko-kommissionen om att förbättra lönesituationen för vissa statliga tjänster inom skatte-, revisions- och processområdet. Bakgrunden till förslaget är att tjänstemän inom de angivna områdena i besvärande utsträckning lämnat sina anställningar till förmån för bättre betalda uppdrag i enskild tjänst. Finansministern delar kommissionens uppfattning att åtgärder behöver vidtas för att förbättra löneläget

för vissa tjänster inom skatteadministrationen. Han hänvisar till avtalsuppgörelsen inom den statliga sektorn för 1984 och 1985, vilken innehåller bestämmelser om särskilda medel för att rekrytera eller behålla kvalificerad personal inom marknadskänsliga grupper, samt uttrycker förhoppningen att härigenom visats på en väg till lösning på de problem som har påtalats av kommissionen. Finansministern finner det angeläget att insatserna på dessa områden intensifieras och aviserar att frågan om hur åtgärderna skall finansieras inom ramen för anvisade medel får lösas i det kommande budgetarbetet då en samlad bedömning av resursläget för hela skatteförvaltningen sker.

Beträffande *vidgat samarbete mellan myndigheterna på skatte- och avgiftsområdet* hänvisas i propositionen till förslag som har lagts fram av eko-kommissionen. Flera av förslagen avser samverkan mellan skatte- och kronofogdemyndigheter i registerfrågor och i frågor om utlämnande av uppgifter mellan myndigheterna. Sålunda har kommissionen föreslagit att kronofogdemyndigheter och lokala skattemyndigheter skall bli skyldiga att lämna resp. länsstyrelse uppgifter som har betydelse för mervärdeskatteregistreringen och vidare att ett nytt ADB-register upprättas över vissa särskilt kvalificerade skattegäldenärer. Finansministern anför att flera av förslagen kan genomföras utan författningsändringar och att en del av dem redan är satta i praktisk tillämpning. De förslag som fordrar författningsändring, däribland förslaget om myndighetssamarbete i registerfrågor, bör enligt finansministerns bedömning kunna beaktas i samband med den förestående författningsregleringen av de exekutiva registren. Vissa andra frågor kommer att övervägas inom finansdepartementet.

Motionerna

I motion 95 (c) aktualiseras ett tidigare av riksdagen behandlat förslag om inrättande av *lokala samhällsmyndigheter*. Dessa skulle vara till för att underlätta kontakterna mellan företag och myndigheter. Enligt förslagsställarna skulle det finnas en lokal samhällsmyndighet per kommun eller fögderi. Myndigheten skulle bestå av de nuvarande lokala skattemyndigheterna men skulle dessutom ha hand om mervärdeskatt samt handels- och aktiebolagsregistren. Det skulle i princip vara möjligt för den enskilde att genom en enda kontakt få besked i olika skatte- och registerfrågor samt att fullgöra sin uppgiftsskyldighet i dessa sammanhang.

I samma motion förs också fram förslag om *avdragsrätt för reparationer på schablontaxerade småhus*. Enligt motionärerna skulle småhusägaren genom en sådan reform få ett starkt motiv att begära kvitto av den hantverkare som han anlitat och hantverkarens inkomst skulle härigenom kunna kontrolleras.

Utskottet

Beträffande *vissa lönefrågor inom skatteförvaltningen* har bostadsutskottet ingen erinran mot vad som anförs i propositionen. Det är naturligt att det ifrågavarande resursbehovet bedöms i sammanhang med övriga resursfrågor för skatteförvaltningen och i samband med sedvanlig budgetbehandling.

Frågan om *vidgat samarbete mellan myndigheterna på skatte- och avgiftsområdet* kan ses i visst sammanhang med den vidare frågan om informationsutbyte och anmälningsskyldighet mellan myndigheter i brottsbekämpande syfte. Någon allmän skyldighet för en myndighet att lämna annan myndighet uppgift som har betydelse för att motverka eller beivra brottslig verksamhet finns inte. Vad som gäller i ett enskilt fall är beroende av bl. a. om uppgiften skyddas av sekretess eller ej. Om det finns en skyldighet att lämna uppgiften enligt lag och förordning hindrar dock inte sekretessen att uppgiften lämnas ut. Till följd av riksdagens beslut under våren 1984 om vissa ändringar i sekretesslagen gäller vidare att myndigheterna även utan en sådan föreskriven uppgiftsskyldighet får lämna ut uppgifter som angår misstankar om allvarligare brott till polis och åklagare (prop. 1983/84: 142, KU 29, SFS 1984: 316). Bostadsutskottet vill erinra om dessa bestämmelser, som har betydelse bl. a. på skatte- och avgiftsområdet. I den aktuella frågan om samverkan mellan skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna pågår arbete inom skatteindrivningsutredningen (B 1981: 02). Denna utredning har redan i sitt betänkande (Ds Fi 1984: 4) Indrivning av skatt m. m. behandlat formerna för visst samarbete mellan kronofogdemyndigheterna och länsstyrelserna. Det framhölls i betänkandet att detta samarbete är särskilt betydelsefullt med tanke på att länsstyrelserna är den dominerande uppdragsgivaren i förhållande till exekutionsväsendet. Betänkandet har remissbehandlats och ärendet bereds f. n. inom regeringskansliet. I sammanhanget kan nämnas att ADB-registret för exekutionsväsendet, det s. k. REX-systemet, numera är utbyggt till att omfatta alla landets kronofogdemyndigheter.

Bostadsutskottet erinrar om att frågor om organisationen på beskattnings- och indrivningsområdet har behandlats av bostadsutskottet i yttrande (BoU 1984/85: 1 y) till skatteutskottet med anledning av riksdagens revisorers förslag 1983/84: 24 angående vissa åtgärder på beskattnings- och indrivningsområdet. Bostadsutskottet anförde då sammanfattningsvis bl. a. att pågående överväganden rörande kronofogdemyndigheternas ställning i förhållande till skattemyndigheterna och om indelningen i kronofogdedistrikt borde avvaktas. Skatteutskottet anslöt sig till bostadsutskottets uppfattning. Riksdagen har sedermera beslutat i enlighet med skatteutskottets betänkande (SkU 1984/85: 3).

Enligt vad bostadsutskottet har inhämtat kan förslag rörande författningsreglering av de exekutiva registren och därmed sammanhängande

frågor om samarbete i registerfrågor mellan skatte- och indrivningsmyndigheterna komma att föreläggas riksdagen under våren 1985. Bostadsutskottet har ingen erinran mot vad som anförs i propositionen i den nu aktuella delen.

Förslaget om att inrätta *lokala samhällsmyndigheter* är, som också påpekas i motion 95 (c), inte nytt för riksdagen. Ett enigt bostadsutskott fann vid sin senaste behandling av förslaget under våren 1984 (BoU 1984/85:26 s. 8) att ett ställningstagande borde anstå tills då pågående utredningsarbete avslutats och övervägandena med anledning därav fullbordats. Sedan bostadsutskottets betänkande avgavs har regeringen tillsatt en särskild utredningsman med direktiv (Dir 1982:22) att utreda frågan om hur en effektiv styrning och samordning av skatteförvaltningen skall utformas. Utgångspunkten för utredningen är en utbrytning av länsstyrelsernas skatteavdelningar från länsstyrelserna och upprättande av fristående länsskattemyndigheter. Därmed måste också övervägas vilken ställning de lokala skattemyndigheterna skall ha i förhållande till länsskattemyndigheterna.

I motionen föreslås även att handelsregistren och aktiebolagsregistret skall föras till de tänkta lokala samhällsmyndigheterna. Frågor om dessa register faller inte inom bostadsutskottets beredningsområde. Frågan om en anknytning av registren till skatteadministrationen omfattas inte heller av de nyss omtalade utredningsdirektiven. Bostadsutskottet finner ändå att motionens syfte genom det pågående utredningsarbetet får anses vara i inte ringa grad tillgodosett. Det är i vart fall för tidigt för riksdagen att nu ta någon ställning i sak till hur en omorganisation av skatteförvaltningen bör ske och vilka arbetsuppgifter som i framtiden bör knytas till skattemyndigheterna. Resultat av pågående utredningsarbete bör sålunda avvaktas. Enligt bostadsutskottets uppfattning bör justitieutskottet därför föreslå riksdagen att avslå motion 95 (c) såvitt nu är i fråga.

Beträffande den i motion 95 (c) väckta frågan om *avdragsrätt för reparationer på schablontaxerade småhus* hänvisar bostadsutskottet till direktiven (Dir 1982:94) för bostadskommittén (Bo 1982:02). I direktiven erinras om att förslaget om en sådan avdragsrätt satts i samband med önskemål om att komma till rätta med att vissa uppdragstagares inkomster inte blir kända för taxeringsmyndigheterna och sålunda undgår beskattning. Det framhålls i direktiven att förslaget om en avdragsrätt för reparationer för åtskilliga komplikationer med sig, men anförs också att förslaget bör beaktas när man överväger vilka fördelar en mer konventionell beskattning kan ha framför schablonmetoden.

Enligt lagen (1982:1006, ändrad 1983:856) om avdrags- och uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragsersättningar gäller att bl. a. en småhusägare är skyldig att i sin självdeklaration lämna uppgifter om ersättningar om 1 000 kr. eller mer som han har betalat ut till en uppdragstagare för arbeten på bl. a. mark och byggnader. Om uppgifterna inte lämnas, är han i princip betalningsskyldig för uppdragstagarens skatt med intill 50 % av det

oredovisade beloppet. Motionens syfte att tvinga uppdragstagare att redovisa sina inkomster är alltså enligt den nämnda lagen tillgodosett på det sättet att vetskapen hos en uppdragstagare om att hans uppdragsgivare – småhusägaren – är skyldig att lämna uppgift till skattemyndigheterna är avsedd att fungera som en påtryckning på uppdragstagaren att själv ta upp inkomsten till beskattning. Skillnaden mellan motionen och den nu gällande ordningen är att småhusägaren genom att kunna utnyttja en avdragsrätt kan antas bli mer positivt intresserad av att lämna uppgifterna. Om detta antagande är riktigt och fördelarna med ett system med avdragsrätt för reparationskostnader överväger nackdelarna i form bl. a. av en omständligare taxeringskontroll, är frågor som bostadskommittén har att ta ställning till. Bostadsutskottet finner inte heller att motion 95 (c) i nu aktuellt avseende f. n. bör tillstyrkas av riksdagen.

Stockholm den 12 december 1984

På bostadsutskottets vägnar
KJELL A. MATTSSON

Närvarande: Kjell A. Mattsson (c), Oskar Lindkvist (s), Rolf Dahlberg (m), Thure Jadestig (s), Magnus Persson (s), Bertil Danielsson (m), Lennart Nilsson (s), Tore Claeson (vpk), Margareta Palmqvist (s), Erik Olsson (m), Agne Hansson (c), Jan-Eric Virgin (m), Lars Andersson (s), Bengt-Ola Ryttar (s) och Olle Grahn (fp).

Innehållsförteckning

Propositionen ... 1
Motionerna ... 1
Motioner väckta med anledning av propositionen ... 1
Motioner väckta under den allmänna motionstiden 1985 ... 2
Övriga motioner ... 2
Yttranden från andra utskott ... 3
Utskottet ... 3
Inledning ... 3
Propositionens huvudsakliga innehåll ... 3
Utskottets allmänna överväganden ... 4
Reformarbetets allmänna inriktning ... 6
Inledning ... 6
Skattenivån m. m. ... 6
Forskning ... 7
Riktlinjer för det framtida reformarbetet ... 9
Inledning ... 9
Stöd för seriös näringsverksamhet ... 10
Kontrollpolitisk medvetenhet ... 12
Enkelhet ... 13
Samordning ... 14
Självsanering ... 15
Andra styrmedel än straff ... 16
Effektivitet ... 18
Samarbete ... 20
Utbildning och kompetens ... 20
Snabbare förfarande ... 22
Samordnad lagstiftning ... 23
Rättssäkerhet ... 23
Åtgärdsförslag ... 27
Inledning ... 27
Näringstillstånd m. m. ... 27
Kontroll över kreditgivningen, m. m. ... 29
Namnkarantän m. m. ... 30
Företagsregister ... 31
Uppbörd av skatter m. m. ... 31
Kampanjer mot ekonomisk brottslighet ... 33
Kontroll av rörelseidkares deklarationer ... 34
Samverkan stat–företag ... 35
Skattekort ... 35
Övrigt ... 36
Utskottets hemställan ... 36

Reservationer

1. Utskottets allmänna överväganden (m, c, fp) 38
2. Skattenivån (mom. 1) (m, fp) 40
3. Skattenivån (mom. 1) (c) 41
4. Forskning (mom. 2) (m, c, fp) 42
5. Stöd för seriös näringsverksamhet (mom. 3) (m) 43
6. Kontrollpolitisk medvetenhet (mom. 4) (m, c, fp) 44
7. Enkelhet (mom. 5) (m, fp) 45
8. Självsanering (mom. 7) (m) 46
9. Andra styrmedel än straff (mom. 9) (m, c, fp) 47
10. Effektivitet (mom. 10) (m, c, fp) 48
11. Näringstillstånd (mom. 20) (m, c, fp) 49
12. Uppbörd av skatter m. m. (mom. 25) (m, c, fp) 50
13. Kontroll av rörelseidkares deklarationer (mom. 27) (m, c, fp) 51
14. Samverkan stat–företag (mom. 28) (c) 51
15. Skattekort (mom. 29) (c) 52

Särskilda yttranden

1. Allmänna synpunkter (fp) 52
2. Stöd för seriös näringsverksamhet (mom. 3) (c) 54
3. Avdragsrätt för fastighetsreparationer (mom. 8) (m, c, fp) 54

Bilagor

Bilaga 1 Finansutskottets yttrande 55
Bilaga 2 Skatteutskottets yttrande 57
Bilaga 3 Lagutskottets yttrande 59
Bilaga 4 Socialförsäkringsutskottets yttrande 68
Bilaga 5 Trafikutskottets yttrande 70
Bilaga 6 Näringsutskottets yttrande 76
Bilaga 7 Arbetsmarknadsutskottets yttrande 83
Bilaga 8 Bostadsutskottets yttrande 87