

JOAKIM OLLÉN:

Utan brott – inget näringsförbud

Såväl EKO-kommissionen som näringsförbudskommittén har lagt förslag som syftar till att komma åt illojala näringsidkare. Medan den förra lanserat ett nytt rättssäkerhetsbegrepp har den senare strävat efter att med utgångspunkt från etablerade rättsprinciper och med respekt för det civilrättsliga systemet skapa regler som ger möjligheter att sanera den fria marknaden. Det har rått politisk enighet inom kommittén om syftet med näringsförbudet. På en central punkt har åsikterna dock gått isär. De borgerliga ledamöterna har reserverat sig mot kommittémajoriteten som inte uppställer kravet på att brott måste ha bevisats innan näringsförbud meddelas. Regeringens förslag väntas under våren.

Joakim Ollén är kommunalråd i Malmö. Han var riksdagsman 1976–83 och har varit ledamot av näringsförbudskommittén.

Låt det vara sagt genast: Det betänkande näringsförbudskommittén presenterade för ett par månader sedan skiljer sig på ett avgörande – och fördelaktigt – sätt från förslagen från Heurgrens EKO-kommission.

Båda utredningsuppdragen har rört den ekonomiska brottsligheten. I bägge fall läggs förslag som tar sikte på att komma åt illojala näringsidkare. Men här tar likheterna slut.

Nytt rättssäkerhetsbegrepp

EKO-kommissionen har delvis baserat sina förslag på ett nytt, ytterst tvivelaktigt rättssäkerhetsbegrepp. I stället för den vedertagna principen "Hellre fria än fälla" eller romarrättens "In dubio pro reo" (vid tvivel för den tilltalade) hävdar kommissionen att några oskyldiga hellre får dömas än att samhället skall avstå från effektiva regler mot ekonomisk brottslighet. Kommissionen menar att den ekonomiska brottsligheten blivit så omfattande och att samhällets möjligheter att ingripa är så begränsade, att ytterligare ett antal misstänkta måste kunna bli straffade – även om det skall ske till priset av en försvagad rättssäkerhet.

Detta mål kan nås genom ändrade bevisregler eller generalklausulslänkande bestämmelser som gör det möjligt att lag-söka och fälla den tilltalade på grunder som idag inte anses tillräckliga. Det är emellertid mycket tveksamt om en i detta hänseende uppluckrad rättssäkerhet kan medföra några fördelar. Uppenbarligen blir skyddet för den enskilde försvagat. Detta är i sig tillräckligt för att avvisa kommissionens förslag i ett land, där Storebror redan är mycket bredaxlad!

Men stärks inte åtminstone allmänpreventionen om man ser att samhället kan gripa in med en högre grad av effektivitet? Svaret är att det förmodligen är svårt att stärka allmänpreventionen eller den allmänna rättskänslan genom att förändra lagstiftningen så att risken för felaktiga domslut, som går den tilltalade emot, ökar.

Processrättsprofessorn Per-Olof Ekelöf har i ett helt annat sammanhang uttryckt detta på ett träffande sätt: "Åtminstone utgör den oriktiga straffdomen ett långt allvarigare problem. Jag tänker härvid på det fallet att en oskyldig fälls för brottet eller att högre straff utmätas än detta förskyller.

Risken härför väcker inte blott humanitära betänkligheter utan det kan även väcka en känsla av otrygghet bland medborgarna. Särskilt är detta förhållandet med fällande dom gentemot den som är oskyldig. Men vidare väcker sådana dommar en allmän indignation, något som i sin tur medför att straffrättsskipningen, i stället för att befordra folkmoralen, kommer att inverka uppluckrande på denna." (Ekelöf: Rättegång, första häftet s 46 1970)

Kanske hade det varit klokt av EKO-kommissionen att studera detta och andra liknande uttalanden innan man började lansera sitt nya "rättssäkerhets"-begrepp!

EKO-kommissionen har därtill lagt förslag som strider mot traditionella näringsfrihetsprinciper och kullkastar viktiga civilrättsliga regler utan att, såvitt det förefaller, ta hänsyn till de invändningar som framförts.

Näringsförbudskommitténs uppgift

Näringsförbudskommittén, å andra sidan, har i stället haft strävan att med utgångspunkt från etablerade rättsprinciper och med respekt för det civilrättsliga systemet skapa regler som ger möjligheter att sanera den fria marknaden.

Kommitténs huvuduppgift har varit att utvärdera nuvarande regler om näringsförbud och att överväga om det nu gällande kravet på konkurs skulle kunna slopas.

Den lagstiftning som började gälla den 1 juli 1980 har som huvudregel att den som gått i konkurs kan förbjudas att idka näring i högst 5 år, om vederbörande uppträtt grovt otillbörligt mot borgenärerna eller grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare. Den som har upprepade konkurser bakom sig kan drabbas, även om han inte "grovt" åsidosatt vad som ålegat honom, dock endast om näringsförbud är "påkallat av särskilda skäl".

Lagtexten är intressant, eftersom kommitténs utvärdering visar att reglerna varit för oprecisa. Rättstillämpningen har varierat avsevärt och "vissa felaktigheter har förekommit", konstaterar kommittén. Problemen har delvis orsakats av att lagen medfört "tolkningssvårigheter och av att förarbetena gett förhållandevis ringa ledning". Även under de borgerliga regeringsåren syndade vi tyvärr när det gällde att ge även centrala regler en tillräckligt klar innebörd!

Att riksdagen stiftar lagar som är oprecisa är ett allvarligt problem som är nära besläktat med benägenheten att tillskapa generalklausuler i olika sammanhang. Även om huvudregeln om näringsförbud ingalunda har karaktär av

generalklausul har likväl tolkningssvårigheter uppkommit som självfallet minskar den enskildes rättssäkerhet. Dessutom avhänder sig riksdagen en del av lagstiftningsmakten genom att inte ge lagregler en tillräcklig grad av precision. Det blir ju då en i vissa fall svårförutsebar rättstillämpning som ger reglerna dess verkliga innehåll. Detta är självfallet något att beakta när nu reglerna om näringsförbud skall revideras.

Politisk enighet om syftet

Beträffande det förslag kommittén lagt kan sägas att det finns en politisk enighet om själva syftet med näringsförbudet. Även de socialdemokratiska ledamöterna har ansett att detta allvarliga ingrepp i näringsfriheten bör förbehållas verkligt oseriösa näringsidkare, de som saboterar den fria marknaden. Denna grundinställning kontrasterar, såvitt jag kan förstå, bjärt mot EKO-kommissionens aningslöshet när det gäller att förstå näringslivets villkor i detta begrepps vidaste bemärkelse.

Med denna principiella överensstämmelse som bas har det varit möjligt att i näringsförbudskommittén bli överens om klarare avgränsningar i vissa hänseenden. Den oklarhet som vidlåder de nuvarande reglerna undanröjs genom lagtext och förarbeten, samtidigt som förutsättningarna för näringsförbud insnävs något. Näringsförbud skall, enligt lagförslaget, kunna meddelas "enskild näringsidkare, som grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare", om "det är påkallat från allmän synpunkt". En precisering lämnas direkt i lagtexten beträffande när det är "påkallat" med

näringsförbud. Det skall "särskilt beaktas om missbruket varit systematiskt, om det medfört betydande skada och om det fortsatt sedan näringsidkaren dömts för brott i näringsverksamhet". I jämförelse med nu gällande lagtext görs alltså en inte oväsentlig precisering.

En utvidgning av bestämmelsernas tillämpningsområde sker dock såtillvida att kravet på konkurs släpps. Det går inte att logiskt hävda att den näringsidkare som systematiskt förskingrat och bedragit, struntat i skatter och lurat kunder, skall drabbas av näringsförbud endast under förutsättning att han går i konkurs. En annan sak är att det även framgent blir vanligt att näringsförbud kommer att aktualiseras i samband med konkurs.

Brott måste ha bevisats

Så här långt är alltså enigheten stor. Men i en central fråga skär sig åsikterna rejält. Det gäller huruvida brott skall vara en förutsättning för näringsförbud. Den socialdemokratiskt dominerade kommittémajoriteten har stannat för att inte uppställa detta krav. Här lever inte majoriteten upp till ambitionen att förbehålla näringsförbudet de verkligt oseriösa!

I en reservation från de tre borgerliga ledamöterna i kommittén anför vi en rad skäl som talar för att den som skall kunna åläggas näringsförbud skall ha gjort sig skyldig till brott. I förstone kan det verka självklart att brott skall krävas. De övriga förutsättningar som enligt en enig kommitté skall vara uppfyllda går ju nämligen relativt långt. Som nämnts skall man särskilt beakta om "missbruket varit systematiskt" och "om det

fortsatt sedan näringsidkaren dömts för brott i näringsverksamheten". En grundförutsättning är att han "grovt åsidosatt" vad som ålegat honom som näringsidkare.

Det skall alltså vara fråga om en ganska förhärdad typ! Men varför vill då inte majoriteten acceptera att vederbörande skall ha gjort sig skyldig till åtminstone något brott i sin näringsverksamhet för att näringsförbud skall kunna komma ifråga? Den argumentering man anför är att rättssäkerhetsvinsterna med ett brottsrekvisit skulle vara mycket begränsade, eftersom de krav som måste ställas på näringsförbud är sådana att de i själva verket ligger på en mycket högre nivå än som speglas i kravet på brott. Ett sådant krav får därför inte heller någon påtaglig betydelse för antalet näringsförbud och således inte heller för de tillsynsresurser som erfordras, hävdar majoriteten. Kravet på rättssäkerhet, säger man, måste tillgodoses "genom att lagens förutsättningar för näringsförbud görs mera lättolkade och genom att förarbetena ger klarare besked än som idag är fallet".

Så långt kommittémajoriteten. Det finns emellertid tungt vägande skäl som talar för att brott skall krävas. Majoritetens förslag innebär att en näringsförbudsprocess kan dras igång mot vad som skall vara en verkligt kvalificerad fifflore – och likväl behöver inte något enda brott i hans näringsverksamhet kunna konstateras. Detta är ju en verkligt haltande modell! Vanligtvis har ju de personer det är fråga om en omfattande brottslighet bakom sig. Och även om majoritetens förslag leder till att det i praktiken blir sådana personer som får näringsför-

bud är det av rättssäkerhetsskäl ytterst angeläget att även principiellt uppställa kravet på brott som en förutsättning för att en så ingripande åtgärd som näringsförbud skall kunna komma ifråga. Näringsförbudet är onekligen ett av de hårdaste remedier samhället har att tillgripa mot ekonomisk brottslighet. Då måste det också finnas klara och snäva gränser.

Det kan visserligen hävdas att andra rekvisit blir svårare att uppfylla och att domstolarna kan få god vägledning av lagtexten i övrigt, kombinerad med detaljerade uttalanden i motiven. För det allmänna rättsmedvetandet är det likväl av stor vikt att det finns en påtaglig och välkänd gräns som skall ha passerats för att en person skall kunna drabbas av näringsförbud. Om man skulle fråga näringsidkare eller andra vad som är att "grovt åsidosätta" vad som åligger en person som näringsidkare, eller vad uttrycket "påkallat från allmän synpunkt" betyder, skulle svaren säkert bli ytterst varierande och flertalet skulle bara skaka på huvudet. Att däremot vara fälld för ett brott, det vet man vad det är.

Reglerna måste vara förutsebara

Reglerna om näringsförbud måste kännetecknas av en hög grad av förutsebarhet. Ingen skall behöva riskera att drabbas av näringsförbud utan att ha klart för sig att han eller hon har glidit in i riskområdet. Det räcker därför inte att reglerna är tydliga, sett ur domstolarnas synvinkel. Också från allmänhetens synpunkt måste reglerna präglas av ett stort mått av förutsebarhet. Främst av detta skäl är det angeläget att uppställa brottsrekvisit som en förutsättning för näringsförbud.

Genom att uppställa krav på brott kommer också den straffrättsliga legalitetsprincipen – inget brott utan lag, inget straff utan brott – till uttryck även i denna reglering. Detta måste sägas ligga väl i linje med svenska rättsprinciper, även om näringsförbudet formellt inte är att betrakta som en staffrättslig sanktion. Kommittémajoriteten hävdar då att brottsrekvisitet skapar "tröskeleffekter". Den grovt oseriöse går fri så länge brott inte kan styrkas. Javisst, men denna tröskeleffekt är ju något av poängen med legalitetsprincipen. Även ett relativt underordnat förhållande kan i det enskilda brottmålet göra skillnaden mellan flera års fängelse och frikännande.

Också de praktiska svårigheterna med att kontrollera förbudens efterlevnad gör det motiverat att avgränsa näringsförbud till de fall där brott kan konstateras. Den praktiska effekten av ett brottsrekvisit blir att den som bryter mot bestämmelser på exempelvis konsumentområdet eller kollektivavtalsområdet, som inte är

straffsanktionerade, inte kan få näringsförbud. Och att en näringsidkare som inte kan läggas något annat till last går fri från en så ingripande åtgärd som att bli berövad rätten att utöva sin näring, är en helt tillfredsställande konsekvens av den borgerliga minoritetens inställning!

Den splittrade rättstillämpningen med nu gällande näringsförbudsregler visar att det krävs ökad skärpa i regleringen. Av allmänna rättspolitiska skäl är det, som framhållits tidigare, angeläget att riksdagen söker skapa mer precisa regler än vad som varit fallet under senare år. Framför allt är det angeläget att på ett område som detta skapa regler som är förutsebara och som med en hög grad av precision träffar de personer man vill komma åt. Reglerna måste syfta till att stärka den fria marknaden och en konkurrens på lika villkor. I det perspektivet är det starkt motiverat att hävda att endast den som gjort sig skyldig till brott skall kunna åläggas näringsförbud!