

GÖSTA BOHMAN:

# Partipolitik och rättssäkerhet

*När socialdemokraterna återfick regeringsmakten 1982 tillsattes en utredning — Eko-kommissionen — med uppdrag att med största möjliga skyndsamhet framlägga förslag till åtgärder mot ekonomisk brottslighet. BRÅ fick i uppdrag att ansvara för ett forsknings- och utvärderingsprojekt i efterhand.*

*Inom ramen för detta projekt har docenten i straffrätt, Hans-Gunnar Axberger, utfört en granskning av de lagar som föreslogs och genomfördes och verkställt en kritisk analys av kommissionens empiriska underlag.*

*Resultatet är förödande för utredningen. Arbetet kom att bedrivas på ett felaktigt sätt. Det bristfälliga utredningsunderlaget ledde till ineffektiva åtgärder. I iveren att skilja ut "den kritstreckrandige skurken" kullkastades rättssäkerhetsprinciperna.*

*Riksdagsman Gösta Bohman har varit ekonomiminister och ordförande i Moderata Samlingspartiet.*

**1** 976 års valförlust som bröt ett mer än 40-årigt socialdemokratiskt maktinnehav hade kommit som en våldsamt chock för socialdemokraterna. När de — efter ytterligare en valförlust — återkom var deras sikte inställt på att till varje pris återställa den tidigare långsiktiga trenden. Detta präglade den nya regeringens politik omedelbart efter regeringsskiftet hösten 1982. Som ett inslag i denna strategi drogs en våldsamt kampanj i gång mot den "ekonomiska brottslighet" som påstods undandra statskassan svindlande belopp.

En utredning — Eko-kommissionen — tillsattes med uppdrag att med största möjliga skyndsamhet framlägga förslag till åtgärder mot detta slags brottslighet. Till ordförande utsågs förre konsumentombudsmannen numera landshövdingen Sven Heurgren samt till ledamöter regeringsrådet Gunnar Björne och den socialdemokratiska riksdagsmannen Arne Nygren. Kommissionen gick till verket med en frenesi utan jämförelse i svensk utredningspolitik och formligen sprutade ur sig det ena radikala lagförslaget efter det andra.

I utredningens inledningsskede förklarade Heurgren att "det traditionella utredningssystemet beskylls för att vara trögt". "En kommission som arbetar snabbt är ett sätt att bemöta kritiken." Och ledamoten Nygren lät veta "att det blir ett nytt sätt att arbeta. Vi vänder på den traditionella bevisföringen. Företagarna måste kunna visa att de är hederliga."

## **En snabb och slarvig utredning**

De två citaten präglade utredningens arbete. Den blev både snabb och slarvig.

Det vände upp och ned på hävdvunna rättssäkerhetsprinciper. Det var inte ett sakligt och objektivt utredningsuppdrag som utredningen fått sig förelagd. Utan ett partipolitiskt beställningsarbete, något som klart bekräftas av bland annat kommissionens slutrapport "Ekonomisk brottslighet i Sverige", som framlades redan i mars 1984 efter i stort sett bara ett års hektiskt arbete. Däri fick vi bland annat veta "att det hårdaste politiska motståndet mot kommissionens förslag hade kommit från moderaterna, ett parti som när det gällde den traditionella brottsligheten företrätt de mest profilerade ståndpunkterna i den kontrollerande repressiva riktningen". Kommissionen sade sig "ha svårt att förstå varför man i det moderata läget aktivt motsatt sig olika åtgärder mot ekonomisk brottslighet." Den traditionella kriminalpolitiken — framhöll kommissionen vidare — hade egentligen endast riktat sig mot "trasproletariatet"; så ej "den moderna och uttalat progressiva icke-borgerliga kriminalpolitiken som inriktats mot brister i det ekonomiska systemet".

Jag var själv under denna tid förmodligen en av de hårdaste kritikerna av *såväl* kommissionens grundläggande mot gängse rättssäkerhetsprinciper stridande tankegångar *som* de konkreta förslag dessa byggde på. Bland utredningens många, med allmänna moraliska handlingsnormer oförenliga åtgärder må här blott nämnas tillkomsten av en informations-skrift — en angivarebibel — för de anställda som däri uppmanades kontrollera och ange den egna arbetsgivarens handlande i mellanhavanden med statsmakten och myndigheter.

### Jäst efter degen

Nu har emellertid hela detta partipolitiska jippo i grunden avslöjats på ett i juridiska sammanhang ovanligt reservationslöst sätt. I kommissionens slutbetänkande — som jäst efter degen med andra ord — hade den nämligen framlagt förslag om mer forskning om den ekonomiska brottsligheten. I överensstämmelse därmed hade dåvarande justitieminister Wickbom i sin proposition (prop 1984/85:32) om riktlinjer för det framtida arbetet rörande detta slags brottslighet meddelat att han ämnade uppdraga åt Brottsförebyggande rådet (BRÅ) att ansvara för ett särskilt forsknings- och utvärderingsprojekt i frågan.

### *Det bristfälliga utredningsunderlaget ledde till ineffektiva åtgärder.*

Det är inom ramen för detta projekt som docenten i straffrätt Hans-Gunnar Axberger *dels* utfört en granskning av de lagar som föreslogs och genomfördes på grundval av Eko-kommissionens arbete och *dels* verkställt en kritisk analys av kommissionens empiriska underlag samt av de rättssäkerhetsfrågor som aktualiserats under lagstiftningsarbetet. Resultatet har redovisats i en rapport "Eko-brott, Eko-lagar och Eko-domstolar" som offentliggjordes i slutet av 1988.

Det är inte möjligt att inom ramen för en artikel i Svensk Tidskrift ge en heltäckande redovisning av rapportens innehåll. Den är intressant och klarläggande och förtjänar att läsas i sin helhet. Jag begränsar mig därför till att återge blott några belysande citat ägnade att locka politiker och jurister till mer ingående studier

åt den lättlästa och klarläggande rapporten. Inte minst juristerna i departement och regeringskansli samt i myndighets-Sverige generellt sett borde begrunda det rättssäkerhetsresonemang som Axberger redovisar.

### Mycket skrik för lite ull

"Det kriminalpolitiska arbetet med ekonomisk brottslighet har nu svalnat" — anser sig Axberger kunna fastställa. Att så skett skulle bero på "att arbetet kom att bedrivas på ett felaktigt sätt. Det bristfälliga utredningsunderlaget ledde till ineffek-

### *Man ville göra EKO-brottslingen till en kritstrecksrändig skurk.*

tiva åtgärder. Om man inte vet hur det som skall regleras ser ut, är chansen att åstadkomma en effektiv reglering mindre än om man först skapat sig en så klar bild som möjligt."

Lagstiftaren måste — menar Axberger vidare — förvissa sig om att de förslag som framläggs kan förankras i vad han kallar "en normativ verklighet. — — — Det låter sig sägas att lagar bara är ett sätt att förändra samhället, men därav följer inte att nystiftade lagar alltid medför någon förändring. Kampen mot ekonomisk brottslighet synes väl illustrera detta; — — — Intrycket att kampen mot EKO-brotten misslyckats framstår som massivt. — — — Mycket av det som kommissionen föreslog genomfördes över huvud taget inte och det som genomfördes vingklippes kraftigt under departements- och riksdagsbehandlingen. Med tanke på den uppståndelse som Eko-kommissionens

arbete föranledde ligger det i efterhand nära till hands att sammanfattningsvis konstatera att det var "mycket skrik för lite ull."

### "Den kritstrecksrändiga skurken"

Man har emellertid — framhåller Axberger — "varit angelägen att skilja ut EKO-brotten från "organiserad brottslighet" — varför? En underliggande förklaring kan vara att det funnits ett behov av att särskilja EKO-brottslingen, inte bara från den vanliga — jag höll på att skriva hederliga — skattefuskaren, utan också från den typiske skurken. Man ville helt enkelt göra EKO-brottslingen till en alldeles särskild typ av skurk, den kritstrecksrändiga skurken. Den typiska EKO-brottsling som skyttat mellan raderna i somliga framställningar är en etablerad person, med fina vanor, hög kreditvärdighet, som går före i kön till både det ena och det andra, etc. I kampen mot EKO-brott jagades personer vars fall skulle bli högt. Personer vars rikedom verkade svår-förklarlig och som rimligen grundade sig på oegentligheter som skulle komma fram bara man fick resurser nog att syna dem närmare. Och då dög det inte att jaga bland den organiserade brottsligheten; EKO-brottslingen dväljdes i andra marker.

Jag tror med andra ord att det fanns — och finns? — en myt om den ekonomiska brottsligheten som väl så mycket är inriktad på personer som på gärningar. Ett slags önsketänkande om att kampen mot ekonomisk brottslighet kan ingå som ett led i strävan efter ökad jämlikhet; med EKO-rotlar, EKO-åklagare, EKO-domstolar och EKO-lagar skjuter vi ner det ekonomiska högviltet, de som genom brott — hur annars? — lyckats roffa åt sig förmögenheter som skatterna egentligen skulle ha hyvlat jäms med marken."

"Det är förstas vanskligt" — menar Ax-

berger — ”att framställa spekulationer av detta slag i det här sammanhanget. Några års brottande med dessa frågor och en viss kontakt med den politiska retoriken kring dem har emellertid gjort mig övertygad om att kampen mot ekonomisk brottslighet hänger nära samman med planhushållning, ekonomisk demokrati och fördelningspolitik — mer med det än med kriminalpolitik. EKO-brottslingen tänktes inte vara asocial, han föreställdes snarare som ”översocial”. Frågan är om inte EKO-brottsling ibland fick betyda ungefär detsamma som kapitalist, i detta ords agitatoriska mening.”

Axberger gör vidare gällande att det inte är belagt att EKO-brott förekommer i någon större omfattning. ”De undersökningar som gjorts tyder snarare på motsatsen”. Han försöker därför analysera de siffror som angivits rörande statens förluster på grund av ekonomisk brottslighet och är utomordenligt kritisk mot Eko-kommissionens beräkningar. Han talar om Eko-kommissionens ”egna gissningar” som söker ”bräckliga stöttor på andras gissningar” och finner detta ”anmärkningsvärt”.

När Eko-kommissionen talar om ”en sammanfattande analys av de mer omfattande vetenskapliga undersökningar som hittills gjorts om detta problem” — kallar Axberger detta för ”ett vilseledande påstående”.

”Det är märkligt” — säger han — ”hur vissa siffror växer sig fast i den allmänna debatten, utan att de behöver ha någon förankring i verkligheten. För forskarna, särskilt kriminologerna, är detta ett mento. För forskningens integritet och anseende är det viktigt att den enskilde forskaren inte faller för frestelsen att ge en siffra när det inte finns någon att ge.” Där-

med ger han en känga åt den så kallade kriminologen Leif Persson som i en rapport gjort beräkningar som nära ansluter till kommissionens egna.

### **Bristande förankring i det allmänna rättsmedvetandet**

Ett genomgående tema i Axbergers kritik av eko-kommissionens många förslag är behovet av förankring i vedertagna normer — med andra ord i det allmänna rättsmedvetandet. Indirekt tar han därmed klart avstånd från Carl Lidboms vid det

---

*Det är inte belagt att EKO-brott förekommer i någon större omfattning.*

---

här laget beryktade tes, att lagstiftningen blott är ett partipolitiskt ”arbetsredskap” och att den politiska majoriteten med lagens hjälp kan göra sig kvitt forna tiders uppfattning om lagstiftningsmaktens begränsning.

Axberger understryker också det ”olämpliga i att man låter majoritetsbeslut i politiska organ ersätta empiriska undersökningar där sådana är möjliga att utföra. — — — Rättsosäkra lagar som inte anknyter till befintliga normstrukturer riskerar att inte tillämpas alls, eftersom deras bristande precision gör åklagare och domstolar obenägna att tillämpa dem”.

En undersökning som han själv vidtagit bekräftar att antalet behandlade brott mot den nya lagstiftningen antingen varit försvinnande litet eller att sådana helt saknats. Det kan bero på att de nya reglerna varit i kraft bara några år men

den troliga förklaringen är — menar han — att brott av det slag de nya reglerna skulle angripa i stort sett inte förekommit eller varit av den natur att åklagare och domare funnit åtgärder däremot sakna underlag i sitt rättsmedvetande.

Han utvecklar ytterligare detta i följande rader:

”Inom det svenska rättssystemet har man sedan länge hyllat principen att domare, åklagare och andra rättens tjänare skall undertrycka sina egna värderingar för att i stället strikt tillämpa de handlingsdirektiv som uttrycks i lagen eller möjligen tillämpa de värderingar lagen ger uttryck för. Helt öppna rekvisit, som det här blir fråga om, är man följaktligen ovan att hantera. Det kan till och med sägas att man, med den ideologi som bär upp rättstillämpningen, ogillar en sådan hantering. Följden blir att om lagstiftaren inte uttrycker sig klart, låter domstolarna bli att tillämpa bestämmelsen, om en sådan möjlighet finns. Rättssäkra bestämmelser ger tillämpade bestämmelser; rättsosäkra bestämmelser ger oanvända bestämmelser.”

Axberger menar inte, att förändringar i tänkande och värderingar inte skall kunna komma till uttryck i ny lagstiftning. Sådana förändringar har alltid och kommer alltid att präglade ett lands lagstiftning. Men han manar till försiktighet:

”När det gäller införandet av principiellt nya institut i strafflagen är det emellertid en oundviklig konsekvens att viss rättsosäkerhet uppkommer. Behovet av att dirigera rättsutvecklingen i den aktuella riktningen, kan dock göra det befogat att ta steget till detta pris. Om de från rättsosäkerhetssynpunkt kritiserade bristerna även mot den bakgrunden är alltför betydande får framtiden utvisa. Det är dock långtifrån säkert

att detta visar sig genom ett överdrivet åberopande och tillämpande av den nya sanktionslagen. Det kan också visa sig genom att den inte åberopas och tillämpas alls, nämligen av det skälet att diffusa/rättsosäkra regler också är otjänliga som direktiv för lagstiftaren att styra rättstillämpande organ som är mer vana att bli styrda än att själva utveckla rätten.”

### Rättssäkerhetsbegreppet

Den axbergiska rapportens avslutande — och grundläggande — avsnitt rör begreppet rättssäkerhet och dess tolkning. Generellt sätt kan Axberger sägas ha så klart som det är möjligt för en tänkande sansad jurist underkänt Eko-kommissionens lagförslag och det allmänna rättsliga tänkandet på vilket de vilar. Hans kritik borde självfallet drabba kommissionens ordförande Sven Heurgren medan däremot Arne Nygren som partipolitiker och icke-jurist icke lika hårt kan lastas för sina bristande insikter om rättssäkerhetens betydelse för svensk lagstiftning. Hårdast träffas dock regeringsrådet Gunnar Björne som ingick i Eko-kommissionen och som efter illa förrättat värv återvänt till regeringsrätten, där han i sitt dömmande kan förutsättas söka förverkliga den grundsyn som han hävdade i kommissionen och i den offentliga debatten sommaren 1985 — bland annat med mig.

Det får också antagas att det varit Björne som var fader till den tudelning av begreppet rättssäkerhet som ingick i kommissionens arsenal. Ett ”modern” rättssäkerhetsbegrepp uppställdes som motsats till det ”traditionella” och ansågs i sak motsvara vad man brukar kalla ”rätts-effektivitet”. Vårt dilemma — skrev kommissionen — ”är enkelt nog att förstå: Att

en skyldig får gå fri och på det viset kan vålla ytterligare skada kan vara lika olyckligt som att en oskyldig blir dömd”.

”En skyldig” – hette det! Just presumptionen om förhandenvaron av skyldiga men icke åtkomliga svenska medborgare hör till det mest hårresande i kommissionens tänkande och präglade åtskilliga av dess förslag samt inte minst dess synpunkter på bevisbördans fördelning. Det bör därför noteras att remissinstanser och ansvariga myndigheter – samt riksdagens justitieutskott – tog avstånd från det ”moderna” rättssäkerhetsbegreppet. Men – som sagt – ett regeringsråd som måhända en gång kan komma att i lagrådet uttala sig om lagförslags överensstämmelse med vad som i grundlagen kallas ”rättssäkerhetens krav”, har öppet redovisat en ”egen” – i flera bemärkelser – grundsyn.

Axberger slår fast:

”Legalitetsprincipen som är en nödvändig del i det rättsstatliga systemet och ett fundament i rättssäkerhetstänkandet, förutsätter klara och tydliga rättsliga normer som med minsta möjliga utrymme för godtycke kan tillämpas på händelser och skeenden i verkligheten. Detta förutsätter en juridisk struktur och begreppsordning anpassad till samhällsordningen och verkligheten i största allmänhet, det förutsätter ett *juridiskt språk* till vilket verkligheten så att säga kan över sättas . . .”

Axbergers analyser av förhållandet mellan rättsstaten och begreppet rättssäkerhet utgör följaktligen den verkligt tunga delen i hans rapport. De borde – förhoppningsvis – påverka den allmänna debatten och även den socialdemokratiska regeringens och departementsjuristernas allmänna rättssyn.

Axbergers redovisning är så djuplodande och mångsidig att den knappast kan sammanfattas av en utomstående utan risk för missförstånd. I vissa hänseenden uttrycker sig Axberger själv med stor försiktighet och skjuter in uttryck som ”enligt min mening” eller ”som jurister jag saken så”. Därför bör alla – politiker, ämbetsmän, jurister och blivande jurister – noga studera Axbergers lärda och ibland avsiktligt okynniga slutsatser. Inte främst för att bedöma det omtvistade lagstiftningskomplexet utan som bidrag till debatten om rättsstaten Sverige och om de begränsningar i lagstiftningsinstrumentets användning som den leder till.

---

*Antalet behandlade brott mot den nya lagstiftningen har varit försvinnande litet.*

---

### Majoritetsbeslutens räckvidd

Vad som borde öka intresset är att rapporten berör även demokratibegreppet och majoritetsbeslutens räckvidd. Axberger analyserar nämligen skillnaden mellan så kallad rättspositivism och mer eller mindre naturrättsliga tankegångar. Följande rader är tänkvärda:

”Men den största skillnaden och den största stötstenen för rättspositivismen, är den konflikt mellan positiv rätt och moral som finns inbyggd i det rättspositivistiska synsättet. I rättspositivismen saknas utrymme för en domare, eller en medborgare, att trotsa klar och tydlig lag, även i de fall då lagen befinner sig omoralisk, orättfärdig etc. Den formellt korrekt promulgerade lagen är från positivistisk synpunkt gällande rätt och

någon möjlighet att på materiell grund underkänna den finns inte.

Denna ståndpunkt är tyvärr orimlig. För de flesta är det omöjligt att acceptera t ex vissa av det nazistiska Tysklands lagar som "rätt", hur korrekt de än utfärdats av i demokratisk ordning legitimerade normgivare.

Men också den rättsliga verkligheten motsäger rättspositivismen på denna punkt. Det finns gott om mer eller mindre uppenbara exempel på att klar och tydlig positiv — "gällande" — rätt inte tillämpats av domstol och där den enda förklaringen härtil är att domstolen hämtat motiven för sitt handlande utanför den "positiva rätten". Man skulle kunna tala om en skillnad mellan "gällande rätt" och "tillämpad rätt".

---

*"Att en skyldig får gå fri kan vara lika olyckligt som att en oskyldig blir dömd."*

---

Axberger konstaterar att här föreligger ett intressant motsatsförhållande mellan en formell rättspositivistisk rättssäkerhet utan motmedel mot maktövertagande samt å andra sidan godtycke med rätt att stå upp mot och förhindra maktövertagande. — "Existensen av detta motsatsförhållande omöjliggör varje "enkel" principlösning på frågan vad som skall vara makt och vad som skall vara rätt."

Lösningen — menar Axberger — kan knappast ligga i antingen eller utan snarare i lite av båda. En oundgänglig utgångspunkt borde vara *maktindelning* som ger domstolarna en självständig ställning i förhållande till lagstiftaren och erbjuder "en struktur där domstolar har möjlighet att pröva eller i varje fall tolka utfärdade lagar utifrån rådande samhällsförhållan-

den och värden." Lagarnas förenlighet med en mer allmän moral kan då stämmas av i tillämpningen. "Om domstolarna har den makt som en självständig ställning ger, kommer de antagligen i praktiken att upprätthålla vissa gränser för lagstiftningens innehåll och den demokratiska majoritetsprincipens utsträckande."

Slutsatsen blir för Axberger:

"Maktindelningen förverkligas i *rättsstaten*. I rättsstaten finns ett formellt återkopplings-system där lagarna för att kunna tillämpas måste bekräftas av domstolarna. I rättsstaten kan domaren på sätt och vis aldrig döma fel, han är oavsättlig och inom vida ramar ofelbar. Den roll rättsstaten tilldelar domaren ger honom utrymme att skipa rätt i ordets fulla mening. — — — Fristående domstolar är rättsstatens sätt att skydda medborgarna mot missbruk av den legitima lagstiftningsmakten."

### Rättsstaten Sverige

Som avslutning bör följande påtagligt ironiskt färgade sammanfattning återges:

"Utan att förneka att Sverige i princip är en rättsstat anser jag alltså att det borde gå att finna mer träffande benämningar för den statsmodell som utmejslats i Sverige. Viljan att väl ta hand om alla sina medborgare, att numrera dem och hålla dem registrerade från vaggan till graven vare sig de vill det eller inte, att i välment storsinhet ta hand om mer än hälften av deras arbetes lön för att förvalta och fördela, att hellre tala om frihet från nöd och elände (d v s trygghet) än frihet i förhållande till statsmakten — allt detta är typiskt för Sverige, men inte särskilt typiskt för en rättsstat. I rättsstaten är statsmaktens begränsning ett fundament eftersom man förutsätter att statsmakten kan missbrukas. Den är kanske inte ond, men

den är inte heller god – framför allt är den farlig, det är därför den skall bindas med rättens band.

Men den svenska statsmakten ser sig inte som farlig, den är god och vill väl – och varför skall en välgörare bindas?”

\*

”Vad var det jag sa?” är en i både familjen och det offentliga ofta använd men inte särskilt populär fras. Jag måste likväl erkänna att jag vid läsningen av Axbergers rapport och i hågkomst av den bittra debatten om både socialdemokraternas och Eko-kommissionens hantering av den svenska rättsstaten erfarit igenkännandets välbehag.

Det är också med tillfredsställelse som jag drog mig till minnes Ingvar Carlssons beska försvar för Eko-kommissionen:

”Borgarna struntar i Eko-brottslighet” – hette det bl a i ett uttalande 1984. Den ekonomiska brottsligheten har en ”oroväckande stor omfattning” – 20 till 30 miljarder kronor om året. Mot den bakgrunden sade han sig ha ”noterat märkliga reaktioner på visst borgerligt håll”.

Att Ingvar Carlsson haft svårt att förstå den ”märkliga” kritiken från moderat håll, förvånar ingen. Hans känsla för rättens principer har aldrig varit särskilt väl utvecklade, vilket han själv visat genom sina försök att sätta ”medborgarrätt” som motsats till enskild äganderätt. När det strängt taget är fråga om två sidor av samma sak – nämligen om medborgarnas rättssäkerhet. Vilket Hans-Gunnar Axberger torde ha påvisat i sin nedgörande rapport som ytterst drabbar den socialdemokratiska regeringens hantering av betydelsefulla rättsfrågor.