

En översyn av lagstiftningen om företagsbot

*Betänkande av Utredningen om
vissa frågor om företagsbot*

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:82

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24529-3

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 21 maj 2015 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en bred översyn av företagsbotsregleringen och föreslå nödvändiga författningsändringar i syfte att säkerställa att det straffrättsliga regelverket för juridiska personer är effektivt, ändamålsenligt och modernt och att det är anpassat till Sveriges EU-rättsliga och övriga internationella åtaganden.

Som särskild utredare förordnades dåvarande hovrättspresidenten, numera justitierådet Sten Andersson.

Som experter att biträda utredaren förordnades förbundsjuristen Lena Dalman, docenten Sandra Friberg, chefsåklagaren Alf Johansson, advokaten Olle Lindén, verksjuristen Birgitta Resenius, dåvarande rättssakkunnige, numera kanslirådet Walo von Greyerz och juristen Anne Wigart.

Som utredningssekreterare anställdes hovrättsassessorn Stefan Lättman.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om vissa frågor om företagsbot, överlämnar härmed betänkandet En översyn av lagstiftningen om företagsbot (SOU 2016:82). Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i november 2016

Sten Andersson

/Stefan Lättman

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	27
1 Författningsförslag.....	43
1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	43
1.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	48
1.3 Förslag till lag om ändring i lag (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m.....	49
1.4 Förslag till förordning om ändring i strafföreläggande- kungörelse (1970:60)	50
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:1467) med bemyndigande för riksåklagaren att förordna om väckande av åtal i vissa fall.....	51
2 Utredningens uppdrag och arbete m.m.	53
3 Juridiska personer m.m.	55
3.1 Inledning.....	55
3.2 Bolag	55
3.3 Föreningar	57
3.4 Stiftelser.....	58
3.5 Offentliga organ.....	59
3.6 Dödsbon	60

3.7	Konkursbon	60
3.8	Begreppet filial.....	61
3.9	Begreppet koncern	61
4	Individuellt straffansvar vid brott i näringsverksamhet ...	63
4.1	Inledning	63
4.2	Brott och straff	63
4.3	Företagaransvar.....	64
5	Företagsbot – gällande rätt m.m.	69
5.1	Inledning	69
5.2	Gällande rätt	70
5.3	Något om företagsbotens tillämpning i praktiken	73
6	Andra sanktioner mot juridiska personer och enskilda näringsidkare	75
6.1	Inledning	75
6.2	Sanktionsavgifter	75
6.3	Förverkande	85
6.4	Skadestånd.....	88
7	Allmänna utgångspunkter	93
7.1	Inledning	93
7.2	Effektivitet och ändamålsenlighet	93
7.3	Företagsboten bör vara proportionerlig och ekvivalent	95
7.4	Företagsboten bör inte ges en vinsteliminerande funktion.....	96
7.5	Systemet med företagsbot bör vara generellt tillämpligt	96

7.6	Systemet med företagsbot bör vara förenligt med Sveriges internationella åtaganden	97
8	Straff eller särskild rättsverkan av brott?	99
8.1	Inledning.....	99
8.2	Kort om vårt straffrättsliga system.....	101
8.3	Tidigare överväganden.....	102
8.4	Bör företagsboten betecknas som straff?	105
9	Begränsningen till brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet m.m.	113
9.1	Inledning.....	113
9.2	Olika sätt att avgränsa ansvaret för juridiska personer och enskilda näringsidkare	115
9.3	Ansvaret för juridiska personer och enskilda näringsidkare i Sverige enligt nuvarande reglering.....	117
9.4	Praktiska exempel med anledning av begränsningen till brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet	124
9.5	Internationella och EU-rättsliga krav på nationella bestämmelser om ansvar för juridiska personer.....	127
9.6	Är begränsningen till brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet förenlig med Sveriges åtaganden inom EU och internationellt?	130
9.7	Är begränsningen till brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet ändamålsenlig?	137
9.8	Hur bör det framtida tillämpningsområdet avgränsas?	142
9.9	Andra överväganden avseende förutsättningarna att ålägga någon företagsbot	150
9.9.1	Bör företagsbot kunna åläggas för brott som har begåtts i myndighetsutövning?	150
9.9.2	Bör staten kunna åläggas företagsbot?	152

9.9.3	Dödsbon bör inte kunna åläggas företagsbot annat än för brott som begås i utövningen av näringsverksamhet	154
9.9.4	Förutsättningarna att ålägga någon företagsbot bör inte förändras i något annat avseende	155
10	Företagsbotens storlek.....	159
10.1	Inledning	159
10.2	Bakgrunden till den nuvarande regleringen	161
10.3	Grunderna för bestämmandet av företagsbotens storlek enligt nuvarande reglering.....	162
10.4	Riktlinjer från Åklagarmyndigheten m.m.....	167
10.5	Praktiska erfarenheter av bestämmandet av företagsbotens storlek.....	170
10.6	Internationella och EU-rättsliga krav på nationella sanktioner mot juridiska personer.....	172
10.7	Närmare om OECD-konventionen och kritiken mot Sverige	174
10.8	Några utgångspunkter för våra förslag.....	176
10.9	Maximibeloppet för företagsboten bör höjas till 100 miljoner kronor	177
10.10	Företagsbotens storlek bör bestämmas med utgångspunkt i brottslighetens straffvärde m.m.....	179
10.11	För större företag bör, vid särskilt klandervärd brottslighet, företagets finansiella ställning beaktas	190
10.12	Vårt förslag om hur storleken på företagsboten ska bestämmas.....	195
10.12.1	Inledning.....	195
10.12.2	Företagsbotens storlek bör bestämmas i tre steg	195
10.12.3	Steg 1; ett sanktionsvärde fastställs.....	197

10.12.4	Steg 2; företagsbotens storlek bör i vissa fall höjas med hänsyn till företagetts finansiella ställning ("förhöjd företagsbot")	198
10.12.5	Steg 3; jämnings- och eftergiftsbestämmelsen bör inte ändras med anledning av de föreslagna ändringarna i sättet att bestämma företagsbotens storlek.....	208
10.13	Det bör inte införas ett dagsbotsystem för företag	209
11	Förhållandet mellan företagsboten och det individuella straffansvaret	211
11.1	Inledning.....	211
11.2	Kort om sanktionskumulation.....	211
11.3	Den nuvarande lagregleringen.....	214
11.4	Bakgrunden till den nuvarande regleringen.....	215
11.5	Rättspraxis efter år 2006.....	219
11.6	Åtalsprövningsregeln i 36 kap. 10 a § brottsbalken bör inte ändras.....	229
11.7	Sanktionskumulation ska i första hand beaktas när företagsboten bestäms	230
12	Behovet av ytterligare lagstiftningsåtgärder för att Sverige ska leva upp till sina åtaganden gentemot OECD.....	239
12.1	Inledning.....	239
12.2	OECD-konventionens krav på ansvar för juridiska personer m.m.....	241
12.3	Den svenska regleringen.....	245
12.4	Behovet av lagstiftningsåtgärder med anledning av OECD-konventionens krav på ansvar för juridiska personer m.m.....	257
12.4.1	Inledning	257

12.4.2	Behovet av lagstiftningsåtgärder med anledning av OECD-konventionens krav på straffansvar för internationella mutbrott.....	258
12.4.3	Behovet av lagstiftningsåtgärder med anledning av OECD-konventionens krav på ansvar för juridiska personer	260
12.4.4	Behovet av lagstiftningsåtgärder med anledning av OECD-konventionens krav på domsrätt i förhållande till juridiska personer	267
13	Övriga frågor	277
13.1	Inledning	277
13.2	Företagsbot ska kunna åläggas genom strafföreläggande när boten inte överstiger 3 miljoner kronor	277
13.3	Behovet av att registrera domar och beslut med åläggande om företagsbot	285
13.4	Behovet av förberedande utredningsåtgärder m.m.	289
13.4.1	Inledning.....	289
13.4.2	Åklagaren bör ange grunderna för beräkningen av företagsbotens storlek i stämningsansökan	290
13.4.3	Åklagaren bör kunna ändra ett yrkande om företagsbot under målets handläggning vid tingsrätten.....	292
13.4.4	Åklagaren bör inte kunna skärpa ett yrkande om företagsbot i hovrätten eller Högsta domstolen	293
13.4.5	I mål om förhöjd företagsbot bör rätten överväga att förelägga företaget att skriftligen ange sin inställning.....	294
14	Konsekvenser av förslagen	297
14.1	Inledning	297
14.2	Övergripande konsekvenser	300
14.2.1	Ekonomiska konsekvenser för staten.....	300

14.2.2	Ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting.....	302
14.2.3	Ekonomiska konsekvenser m.m. för företag.....	303
14.2.4	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	306
14.2.5	Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt.....	307
14.3	Särskilda konsekvenser av förslagen	307
14.3.1	Ett utvidgat tillämpningsområde.....	307
14.3.2	Förhöjd företagsbot m.m.....	311
14.3.3	Sanktionskumulation ska i första hand beaktas när företagsboten bestäms	316
14.3.4	Utökade möjligheter att pröva en talan om företagsbot för mutbrott som har begåtts utom riket vid svensk domstol	317
14.3.5	Höjd beloppsgräns för när företagsbot får åläggas genom strafföreläggande	318
14.4	Ikraftträdande och eventuella informationsinsatser	321
15	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	323
15.1	Lagändringarna bör träda i kraft den 1 juli 2018.....	323
15.2	Det behövs inte några övergångsbestämmelser	323
16	Författningskommentar	325
16.1	Förslag till lag om ändring i brottsbalken	325
16.2	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	350
	Särskilda yttranden	351
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2015:58	357
Bilaga 2	Tabell över ansvarsbestämmelserna för juridiska personer i några europeiska länder	369

Bilaga 3	Tabell över penningstraffsanktionerna för juridiska personer i några europeiska länder	371
Bilaga 4	Ansvar och sanktioner för juridiska personer i Norge, Danmark och Finland	373

Sammanfattning

Inledning

Utredningen om vissa frågor om företagsbot har haft i uppdrag¹ att göra en bred översyn av företagsbotsregleringen och att föreslå nödvändiga författningsändringar. Syftet med översynen har enligt utredningens direktiv varit att säkerställa att det straffrättsliga regelverket för juridiska personer är effektivt, ändamålsenligt och modernt och att det är anpassat till Sveriges EU-rättsliga och övriga internationella åtaganden. I uppdraget har ingått bl.a. att

- överväga om företagsboten ska vara konstruerad som ett straff eller som en särskild rättsverkan av brott,
- överväga om begränsningen till brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet är ändamålsenlig eller om tillämpningsområdet bör förändras,
- överväga och föreslå en höjning av maximibeloppet för företagsboten,
- se över grunderna för beräkningen av företagsbotens storlek,
- se över förhållandet mellan företagsboten och det individuella straffansvaret samt ta ställning till hur frågor om sanktionskumulation bör lösas, och
- analysera om det finns behov av ytterligare lagstiftningsåtgärder för att Sverige ska leva upp till sina åtaganden gentemot OECD.

I det följande sammanfattas de viktigaste förslagen och bedömningarna i betänkandet.

¹ Se kommittédirektiv 2015:58, bilaga 1 till betänkandet.

Straff eller särskild rättsverkan av brott (avsnitt 8)

I dag utgör företagsbot en *särskild rättsverkan av brott*. Vi har övervägt om det finns skäl att i stället låta företagsboten utgöra ett *straff*.

Vi har bedömt att det inte har någon avgörande betydelse för företagsbotens brottsavhållande verkan, om den betecknas som särskild rättsverkan eller som straff. Enligt vår mening finns det inte heller något annat förhållande som, ensamt eller tillsammans med andra förhållanden, tydligt talar för att företagsboten bör betecknas som straff. I det sammanhanget kan nämnas att Sveriges internationella åtaganden inte kräver att företagsboten kategoriseras som straff och att det knappast är troligt att så kommer att bli fallet i framtiden.

I svensk rätt finns i dag en grundläggande koppling mellan brott och straff; endast den som begår ett brott kan dömas till straff. Den kopplingen skulle brytas om företagsbot fortsättningsvis skulle betecknas som ett straff.

En övergång till att beteckna företagsbot som straff bör därför enligt vår bedömning komma i fråga endast om den har tydliga fördelar. Vi bedömer inte att det finns några sådana fördelar. Vi förordar därför att företagsboten även fortsättningsvis ska kategoriseras som särskild rättsverkan av brott.

Företagsbotens tillämpningsområde (avsnitt 9)

Vi föreslår att tillämpningsområdet för bestämmelserna om företagsbot ska utvidgas genom att företagsbot – förutom för brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet – också ska kunna åläggas för brott som har begåtts i utövningen av

- sådan offentlig verksamhet som kan jämföras med näringsverksamhet, och
- annan verksamhet som en juridisk person bedriver, om den brottsliga handlingen eller, i förekommande fall, underlåtenheten har varit ägnad att bereda den juridiska personen en ekonomisk fördel.

Sveriges åtaganden inom EU och internationellt

Vi bedömer att begränsningen till brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet innebär att juridiska personer inte alltid kan ställas till ansvar i de situationer som våra åtaganden inom bl.a. EU kräver. Redan detta ger anledning att utvidga företagsbotens tillämpningsområde så att det i viss utsträckning omfattar även brott i verksamhet som inte utgör näringsverksamhet.

Företagsbotsregleringens ändamål

I dag kan företagsbot åläggas för brott som begås i enskild näringsverksamhet, t.ex. friskoleverksamhet. Däremot omfattar regleringen inte brott i motsvarande kommunal verksamhet, som inte har karaktär av näringsverksamhet, t.ex. kommunal skolverksamhet. Den skillnaden framstår inte som motiverad. Enligt vår mening finns det därför skäl att utvidga företagsbotens tillämpningsområde till att omfatta även brott som har begåtts i utövningen av sådan offentlig verksamhet som kan jämföras med näringsverksamhet.

Företagsboten är bl.a. avsedd att motverka de vinstintressen som kan ligga bakom brott i näringsverksamhet. Inom exempelvis ideell verksamhet finns sällan något uttalat vinstintresse. Det kan dock finnas ett intresse av att t.ex. hålla nere kostnaderna i verksamheten och därmed också ett intresse av att begå eller tillåta brott i verksamheten. Också detta talar enligt vår mening för att utvidga tillämpningsområdet för bestämmelserna om företagsbot.

Vårt förslag till utvidgat tillämpningsområde

Vi bedömer att ett fullständigt borttagande av begränsningen till näringsverksamhet skulle leda till sämre förutsebarhet och därmed även sämre effektivitet och rättssäkerhet. Den nuvarande begränsningen till brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet bör därför kvarstå i oförändrat skick. Tillämpningsområdet bör i stället utvidgas genom kompletterande bestämmelser som kan tillämpas i vissa särskilt angivna fall.

Vårt förslag att företagsbot ska kunna åläggas för brott som begås i offentlig verksamhet som kan jämföras med näringsverksamhet

innebär att företagsbot kommer att kunna åläggas för t.ex. arbetsmiljöbrott som begås i sådan statlig, landstingskommunal eller kommunal verksamhet som även hade kunnat bedrivas av ett privaträttsligt organ. Vi bedömer att bestämmelsen kommer att få särskild betydelse inom verksamhet för vård, skola och omsorg.

Genom vårt andra förslag – att en juridisk person ska kunna åläggas en företagsbot för brott i verksamhet som varken utgör eller kan jämföras med näringsverksamhet, om brottet har varit ägnat att bereda den juridiska personen en ekonomisk fördel – vill vi säkerställa att Sverige uppfyller sina åtaganden inom EU och internationellt. Bestämmelsen är avsedd att kunna tillämpas när någon begår ett brott, t.ex. ett bidragsbrott, i syfte att bereda den juridiska personen en intäkt eller en besparing. Men den kommer också att kunna tillämpas när en företrädare för en förening underlåter att införskaffa nödvändiga skyddsanordningar – med påföljd att föreningen undviker en utgift – och därmed i förlängningen gör sig skyldig till arbetsmiljöbrott.

Företagsbotens storlek (avsnitt 10)

Vi föreslår

- att grunderna för att bestämma företagsbotens storlek ändras,
- att större företags finansiella ställning ska ha betydelse för företagsbotens storlek när det är fråga om särskilt klandervärd brottslighet och
- att företagsboten i sådana fall ska kunna bestämmas upp till 100 miljoner kronor (s.k. förhöjd företagsbot).

Företagsbotens maximibelopp

Enligt vår bedömning finns det inte något generellt behov av att höja repressionsnivån för företag. Det är emellertid – såsom också OECD har varit inne på – inte svårt att föreställa sig situationer där det är uppenbart att den nuvarande maximinivån, 10 miljoner kronor, framstår som ett alldeles för lågt belopp för att vara en tillräckligt kännbar sanktion. Också det förhållandet att motsvarande maximi-

belopp i flera andra europeiska länder är avsevärt högre talar för att det svenska maximibeloppet är för lågt. Vår slutsats är därför att företagsbotens nuvarande maximinivå inte är tillräckligt hög.

Varken i norsk eller dansk rätt finns det någon övre gräns för de bötesbelopp som kan åläggas juridiska personer. Vi har dock bedömt att övervägande skäl talar för att det även fortsättningsvis bör finnas en övre gräns för hur stor företagsbot som får åläggas. Det sammanhänger bl.a. med att företagsboten är en repressiv sanktion av ekonomisk karaktär som tjänar samma syfte som ett straff, vilket ställer särskilda krav på bl.a. förutsebarhet.

Med vårt förslag till hur företagsboten ska bestämmas (se nedan) kommer företagsboten att kunna fastställas till lägst 5 000 kronor och högst 100 miljoner kronor. Enligt vår bedömning är en höjning av maximibeloppet till 100 miljoner kronor tillräcklig för att säkerställa att företagsboten utgör en tillräckligt ingripande sanktion även i förhållande till allvarliga brott som sker i utövningen av större företags verksamhet.

Företagsboten bör bestämmas med utgångspunkt i brottslighetens straffvärde ...

Vi har bedömt att grunderna för att bestämma företagsbotens storlek bör förtydligas. Vi föreslår därför att det i lagtexten anges att företagsboten ska bestämmas med utgångspunkt i brottslighetens straffvärde, ett begrepp vars innebörd finns närmare angivet i 29 kap. 1 § brottsbalken.

... särskild hänsyn bör också tas till brottslighetens förhållande till verksamheten ...

Företagsboten bör, enligt vår mening, stå i proportion till det klander som företaget förtjänar med anledning av brottet. Klandervärdet beror inte enbart på brottets straffvärde utan utgör en produkt av bl.a. straffvärdet och företagets anknytning till brottsligheten. Detta synsätt kommer till uttryck i den nuvarande lagtexten i och med att särskild hänsyn ska tas till ”brottslighetens förhållande till verksamheten”. Enligt vår mening bör även en ny lagtext innehålla detta moment.

...och till den skada eller fara som brottsligheten har inneburit för liv, hälsa eller miljö

Företagsbottsinstitutet torde i dag ha en påtaglig praktiskt betydelse när det gäller lagföringen av arbetsmiljö- och miljöbrott. För att ge utrymme att även fortsättningsvis kunna döma ut kännbara företagsböter vid sådan brottslighet föreslår vi att man, när företagsboten bestäms, ska ta särskild hänsyn till ”den skada eller fara som brottsligheten har inneburit för liv, hälsa eller miljö”.

Vi föreslår också att det, liksom hittills, ska finnas ett utrymme att beakta om ett företag tidigare har ålagts företagsbot.

Vid flerfaldig brottslighet bör det bestämmas en gemensam företagsbot som avser samtliga brott

Lagstiftaren torde ha avsett att det, vid flerfaldig brottslighet inom ett företag, ska – eller i vart fall får – bestämmas en gemensam företagsbot för den samlade brottsligheten. Enligt vår mening saknas det skäl att göra någon ändring i detta avseende. Vi föreslår att principen om en gemensam företagsbot slås fast i lagtexten. En sådan gemensam företagsbot bör bestämmas enligt samma principer som gäller vid bestämmandet av straffvärdet för flerfaldig brottslighet, dvs. enligt den s.k. asperationsprincipen.

För större företag bör företagets finansiella ställning beaktas när företagsboten bestäms för särskilt klandervärd brottslighet

Ett system där ett företags ekonomiska förutsättningar får direkt genomslag på företagsboten, t.ex. något slag av ”dagsbotssystem” framstår i och för sig som principiellt tilltalande. Om det alltid måste tas hänsyn till ett företags finansiella ställning när företagsboten bestäms, kan det emellertid innebära betydande tillämpningsproblem och leda till att de rättsvårdande myndigheterna måste lägga ner avsevärda utredningsresurser på frågor kring företagets ekonomiska situation. Detta leder oss till slutsatsen att företagets finansiella ställning inte bör beaktas vid brottslighet som bör föranleda endast en lägre företagsbot. Det bör alltså inte införas något renodlat dagsbotssystem. När det däremot gäller särskilt klandervärd brottslighet,

är behovet av tillräckligt kännbara sanktioner så påtagligt att det motiverar en ordning där större företags finansiella ställning kan tillmätas betydelse.

Vi föreslår därför en ordning som gör skillnad mellan mindre och större företag. De mindre företagen bör, liksom i dag, kunna åläggas företagsbot på mellan 5 000 kronor och 10 miljoner kronor. Dessa belopp bör, som utgångspunkt, gälla även för större företag. När det gäller särskilt klandervärd brottslighet bör emellertid större företag kunna åläggas en s.k. förhöjd företagsbot. Denna bör bestämmas med hänsyn till företagets finansiella ställning och bör kunna uppgå till högst 100 miljoner kronor.

Vårt förslag om hur storleken på företagsboten ska bestämmas

Vi föreslår en lösning som innebär att man bestämmer företagsbotens storlek i tre steg.

I det *första steget* fastställs det ett sanktionsvärde om lägst 5 000 kronor och högst 10 miljoner kronor för den samlade brottslighet som ska föranleda företagsbot. Sanktionsvärdet – som är avsett att spegla det klander som företaget förtjänar med anledning av brottsligheten – bestäms med utgångspunkt i brottslighetens straffvärde och med särskild hänsyn till brottslighetens förhållande till verksamheten och den skada eller fara som brottsligheten har inneburit för liv, hälsa eller miljö. Det ska också finnas utrymme att i skälig omfattning ta hänsyn till om företaget tidigare har ålagts att betala företagsbot. Vårt förslag om hur sanktionsvärdet ska bestämmas torde i de flesta fall leda fram till samma belopp som företagsboten bestäms till enligt nuvarande reglering.

Det *andra steget* tillämpas enbart om det konstaterade sanktionsvärdet uppgår till lägst 500 000 kronor (särskilt klandervärd brottslighet) och företaget är ett större företag. När dessa förutsättningar är förhanden kommer, med vårt förslag, företagsbotens storlek att kunna höjas till ett belopp som är upp till tio gånger så högt som sanktionsvärdet ("förhöjd företagsbot"). Med större företag avses enskilda näringsidkare och juridiska personer som uppfyller kriterierna för större företag enligt 1 kap. 3 § första stycket 4 årsredovisningslagen (1995:1554); det är, något förenklat, fråga om företag som överskrider minst två av tre gränsvärden, balansomslutning

40 miljoner kronor, nettoomsättning 80 miljoner kronor och antal anställda 50.

Staten, kommunerna och landstingen ska, enligt vårt förslag, inte omfattas av bestämmelserna om förhöjd företagsbot.

I det *tredje* steget ska det – liksom i dag – prövas om det finns skäl att sätta ned eller efterge företagsboten.

Förhållandet mellan företagsboten och det individuella straffansvaret (avsnitt 11)

Vi har övervägt hur man ska samordna straffrättslig påföljd och företagsbot som berör en och samma person (”sanktionskumulation”).

Åtalsprövningsregeln

Åtalsprövningsregeln i 36 kap. 10 a § brottsbalken innebär att företagsbot utgör den primära straffrättsliga sanktionen för brott som kan föranleda en talan om företagsbot och har begåtts av oaktsamhet och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter. Just i dessa fall finns goda skäl att normalt låta enbart företaget, och inte den enskilde, bära det straffrättsliga ansvaret för brottet. Erfarenheterna av åtalsprövningsregeln har också varit goda. Vi förordar därför att bestämmelsen får finnas kvar.

Sanktionskumulation ska i första hand beaktas när företagsboten bestäms

Vi har bedömt att övervägande skäl talar för att samordningen av påföljd och företagsbot i första hand bör ske när företagsboten bestäms. Detta innebär en återgång till vad som gällde före år 2006.

Företagsboten ska kunna sättas ned eller efterges i vissa fall när en företagsägare döms till påföljd för ett brott

Det är ganska vanligt att personer som direkt eller indirekt berörs av en talan om företagsbot åtalas för det aktuella brottet. Ibland riktar sig åtalet och talan om företagsbot mot en och samma person; så är

ofta fallet när brottet har begåtts i en verksamhet som bedrivs under enskild firma. I andra fall kan den som åtalas och döms för brottet ändå indirekt beröras av en ålagd företagsbot. En typisk sådan situation är när en bolagsman döms för brott som har begåtts inom ramen för ett handelsbolags verksamhet: bolagsmannen kommer då att bli solidariskt betalningsansvarig för den företagsbot som handelsbolaget åläggs att betala.

I enskilda situationer av det angivna slaget kan den samlade effekten för den enskilde av påföljd och företagsbot bli oproportionerligt sträng. Det behövs därför – utöver den nyss angivna åtalsprövningsregeln – bestämmelser som ger möjlighet att samordna de båda sanktionerna. Behovet av samordning är särskilt stort när det gäller brott som har skett inom enskild näringsverksamhet men det gör sig gällande även i fråga om brott som har begåtts inom ramen för juridiska personer. Enligt vår mening bör därför bestämmelser som reglerar hur samordningen mellan påföljd och företagsbot ska ske inte vara begränsade till den ena eller andra företagsformen.

Mot denna bakgrund föreslår vi en särskild bestämmelse om att en företagsbot ska kunna jämkas eller efterges om den samlade reaktionen på brottligheten annars skulle bli oproportionerligt sträng. Bestämmelsen ska kunna tillämpas även när det är en juridisk person som har bedrivit verksamheten. En förutsättning ska dock vara att den som döms till påföljd för brottet helt eller delvis äger den juridiska personen.

Behovet av ytterligare lagstiftning för att Sverige ska leva upp till sina åtaganden gentemot OECD (avsnitt 12)

Vi föreslår att talan om företagsbot för vissa mutbrott som har begåtts utom riket ska kunna prövas efter svensk lag och vid svensk domstol även om domsrätt inte föreligger enligt bestämmelserna i 2 kap. 2 §, 3 § eller 3 a § brottsbalken.

Inledning

Genom OECD:s konvention om bekämpande av bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsförbindelser (i fortsättningen ”OECD-konventionen”) åtar sig konventionssta-

terna bl.a. att straffbelägga bestickning av utländska tjänstemän i internationella affärsrelationer (i fortsättningen ”internationella mutbrott”) och att införa bestämmelser om ansvar för juridiska personer. I en rapport från år 2012 rekommenderar OECD Sverige att bl.a.:

1. Ändra företagsbotsregleringen så att juridiska personer även i praktiken kan hållas ansvariga för internationella mutbrott utan samband med åtal eller fällande dom mot den fysiska person som har begått brottet.
2. Ändra företagsbotsregleringen så att juridiska personer kan hållas ansvariga för internationella mutbrott som begås av anställda på lägre nivå, av mellanhänder, av dotterbolag eller av självständiga uppdragstagare, i alla de fall detta krävs enligt konventionen och de riktlinjer som gäller för konventionens tillämpning.
3. Skyndsamt vidta åtgärder så att svenska juridiska personer kan åläggas sanktioner för internationella mutbrott som begås för deras räkning utomlands även om brottet begås av en mellanhand som inte är svensk medborgare.

Allmänt om ansvaret för juridiska personer

Av OECD-konventionen och tillhörande rekommendationer framgår att juridiska personer bör kunna hållas ansvariga för internationella mutbrott i följande tre huvudsituationer

1. När en person som ingår i den juridiska personens ledning erbjuder, utlovar eller ger en muta till en utländsk offentlig tjänsteman.
2. När en person som ingår i den juridiska personens ledning ger i uppdrag till eller tillåter någon annan inom den juridiska personen att erbjuda, utlova eller ge en muta till en utländsk offentlig tjänsteman.
3. När en person som ingår i den juridiska personens ledning underlåter att hindra någon annan inom den juridiska personen att erbjuda, utlova eller ge en muta till en utländsk offentlig tjänsteman.

Vi har bedömt att juridiska personer redan i dag i rimlig omfattning kan hållas ansvariga enligt företagsbotsregleringen i alla dessa situationer.

Enligt OECD medger den svenska företagsbotsregleringen att företag kan undgå ansvar för internationella mutbrott genom att använda mellanhänder, dotterbolag eller anställda som inte är svenska medborgare. Vår bedömning – efter en genomgång av det samlade svenska regelverket – är dock att risken för detta är mycket liten och att den i huvudsak inte nödvändiggör några författningsändringar (se dock nedan angående svensk domstols behörighet). Det förhållandet att det i ett enskilt fall kan vara svårt att bevisa att en person har agerat på uppdrag av ett företag – och att företaget som en följd av detta inte kan åläggas företagsbot – utgör enligt vår mening inte skäl att ändra i den svenska regleringen.

*Svensk domsrätt i förhållande till juridiska personer
avseende internationella mutbrott som har skett utomlands*

OECD har uttalat att bristen på domsrätt enligt den s.k. aktiva personalitetsprincipen för juridiska personer utgör ett problem i Sverige; om en utländsk medborgare begår ett internationellt mutbrott utanför Sverige för ett svenskt företags räkning saknar nämligen svensk domstol behörighet (under förutsättning att domsrätt enligt den s.k. territorialitetsprincipen inte kan påvisas).

Vi instämmer i denna del i OECD:s bedömning. Att svensk rätt saknar domsrätsbestämmelser för juridiska personer innebär också att Sverige inte fullt ut lever upp till OECD-konventionens krav på att konventionsstaterna ska ha en ändamålsenlig nationell reglering för att bekämpa internationella mutbrott. Även om man bortser från konventionen finns det givetvis ett starkt allmänintresse av att förebygga korrupktion av detta slag.

Vi föreslår därför att talan om företagsbot med anledning av vissa mutbrott, främst givande av muta, alltid ska kunna prövas efter svensk lag och vid svensk domstol, om brottet har begåtts utom riket i utövningen av ett svenskt företags näringsverksamhet. Dock ska en sådan talan kunna väckas endast om gärningen inte är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten och endast om regeringen eller den som regeringen bemyndigat har förordnat om det.

Företagsbot genom strafföreläggande (avsnitt 13)

När bestämmelserna om företagsbot infördes år 1986, kunde företagsbot åläggas endast efter prövning i domstol. Efter 2006 års reform av företagsbotsregleringen gäller att företagsbot kan åläggas genom strafföreläggande i fall då företagsboten inte överstiger 500 000 kronor. Vi har övervägt om denna beloppsgräns bör höjas eller helt tas bort.

Vi har kunnat konstatera att systemet med strafföreläggande innebär en snabbare process än en domstolsprövning. Det är också en effektiv och resursbesparande handlägningsform. Det finns emellertid också omständigheter som talar mot att ta bort eller ändra den nuvarande begränsningsregeln. Så torde t.ex. det förhållandet att fler mål avgörs efter domstolsprövning kunna bidra till utvecklingen av en klar och tydlig praxis på området.

Vår slutsats är att det i och för sig är rimligt att utvidga möjligheterna att ålägga företagsbot genom strafföreläggande. Begränsningen bör emellertid inte tas bort helt förrän erfarenhet har vunnits av de föreslagna nya bestämmelserna om företagsbotens storlek och viss praxis har utbildats. Vi föreslår därför att det även i fortsättningen ska finnas en beloppsmässig begränsning men att gränsen ska höjas från 500 000 kronor till 3 miljoner kronor.

Registrering av företagsböter (avsnitt 13)

Vi har övervägt om det bör inrättas någon form av register över ålagda företagsböter. Vi har emellertid bedömt att behovet av ett sådant register inte är så stort att det motiverar de kostnader som inrättandet och förandet av ett sådant register skulle vara förenat med.

Behovet av förberedande utredningsåtgärder m.m. (avsnitt 13)

Som framgår ovan föreslår vi bl.a. att företagsboten i vissa fall ska höjas med hänsyn till företagets finansiella ställning, s.k. förhöjd företagsbot. Bedömningen av företagets finansiella ställning ska då grundas på de vid tidpunkten för dom eller utfärdande av strafföre-

läggande senast tillgängliga uppgifterna. Det innebär att också omständigheter som kommer fram under ett sent skede av handläggningen av ärendet kan bli av betydelse. Det förhållandet att relevanta omständigheter ibland blir kända sent i processen kan försvåra för parterna att förbereda sin respektive talan och leda till att påbörjade huvudförhandlingar måste ställas in eller skjutas upp. Under målets förberedelse bör därför vidtas åtgärder som innebär att omständigheter av betydelse för bestämmandet företagsbotens storlek tidigt blir processmaterial.

Åklagaren bör ange grunderna för beräkningen av företagsbotens storlek i stämningsansökan m.m.

Företagsbot kan åläggas endast efter yrkande av allmän åklagare. I stämningsansökan ska åklagaren lämna uppgift bl.a. om den brottsliga gärningen och de bevis som åklagaren åberopar. Det torde även stå klart att åklagaren i mål om företagsbot ska framställa ett till beloppet bestämt yrkande och att åklagaren ska ange grunden för att företagsbot ska åläggas.

Om åklagaren anger grunderna för beräkningen av företagsbotens storlek på ett tidigt stadium, ökar förutsebarheten i processen och förbättras förutsättningarna för att parternas ståndpunkter klargörs. Vi anser därför att en åklagare som för talan om företagsbot kortfattat bör ange grunderna för beräkningen av företagsbotens storlek i stämningsansökan. Vi har övervägt om de nu förespråkade rutinerna bör lagfästas men har inte funnit att detta är nödvändigt.

Vi förespråkar också att domstolen regelmässigt överväger att förelägga den som talan riktas mot att yttra sig skriftligen före huvudförhandlingen och, där otydligheter kvarstår efter den skriftliga handläggningen, kallar parterna till ett förberedande sammanträde. Vi föreslår dock inte heller i detta avseende några författningsändringar.

Åklagaren bör inte kunna skärpa ett yrkande om företagsbot i hovrätten eller Högsta domstolen

Enligt vår bedömning är en åklagare som har fått full framgång med sin talan förhindrad att överklaga och i hovrätten yrka på en högre företagsbot än vad han eller hon yrkade vid tingsrätten. Av detta följer att en åklagare aldrig kan yrka ett högre belopp i hovrätt eller Högsta domstolen än han eller hon yrkade vid tingsrätten. Vi har övervägt om detta är en tillfredsställande ordning. Vår slutsats är att det inte finns tillräckliga skäl att införa en möjlighet för åklagaren att skärpa ett vid tingsrätten framställt yrkande om företagsbot i hovrätten eller Högsta domstolen.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser (avsnitt 15)

Vi föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2018. Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Summary

Introduction

The Inquiry on certain issues concerning corporate fines was tasked¹ with conducting a broad review of corporate fine regulations and proposing necessary legislative amendments. Under the Inquiry's terms of reference, the aim of the review was to ensure that the criminal law regulatory framework for legal persons is efficient, effective and modern, and that it is adapted to Sweden's obligations under EU law and other international commitments. The remit included:

- considering whether corporate fines should be designed as a punishment or as a special legal consequence of a criminal act;
- considering whether the limitation to crimes committed in the exercise of business activities is effective, or whether the scope of application should be changed;
- considering and proposing an increase in the maximum amount for corporate fines;
- reviewing the basis for calculating the size of corporate fines;
- reviewing the relation between corporate fines and individual criminal liability, and taking a position on how issues concerning the accumulation of sanctions should be resolved; and
- analysing whether there is a need for additional legislative measures so that Sweden can live up to its commitments vis-à-vis the OECD.

¹ See Committee terms of reference 2015:58, annex 1 to the report.

Below is a summary of the most important proposals and assessments in the report.

Punishment or special legal consequence of a criminal act (chapter 8)

Corporate fines are currently a *special legal consequence of a criminal act*. We have considered whether there are reasons to instead allow corporate fines to constitute a *punishment*.

We consider that it is not of decisive importance for the deterrent effect of corporate fines whether or not they are labelled a special legal consequence of a criminal act or a punishment. Nor, in our view, is there any other circumstance which, on its own or combined with other circumstances, clearly indicates that corporate fines should be labelled a punishment. In this context, it is worth mentioning that Sweden's international commitments do not require that corporate fines be labelled punishments and it is hardly likely that this will be the case in the future.

In Swedish law, there is currently a fundamental link between crime and punishment, and only the person having committed a crime can be sentenced to punishment. This link would be broken if corporate fines were labelled a punishment in future.

According to our assessment, therefore, a transition to labelling corporate fines a punishment should only be considered if there are clear advantages. We do not consider that such advantages exist. We therefore recommend that corporate fines continue to be designed as a special legal consequence of a criminal act.

Scope of application of corporate fines (chapter 9)

We propose that the scope of application of corporate fines be expanded so that they can also be imposed – as well as for crimes committed in the exercise of business activities – for crimes committed in the exercise of:

- public sector activities that can be equated with business activities; and
- other activities conducted by a legal person if the illegal act or, where relevant, failure to act, was intended to bring the legal person financial benefit.

Sweden's commitments in the EU and internationally

We consider that the restriction to crimes committed in the exercise of business activities means that legal persons cannot always be held to account in the situations required by our commitments in the EU, for example. This alone is reason to expand the scope of application of corporate fines so that they also to a certain extent cover crimes in other activities.

Purposes of the regulations on corporate fines

Corporate fines can currently be imposed for crimes committed by sole traders, e.g. in independent schools. Yet the regulations do not cover crimes committed in corresponding municipal activities, which are not commercial in character, such as municipal schools. This difference does not seem justified. In our view, there are therefore reasons to expand the scope of application of corporate fines to also cover crimes committed in the exercise of public sector activities that can be equated with business activities.

Corporate fines are intended, among other things, to counter the profit motives that may be behind crimes in business activities. In non-profit activities, for example, there are rarely any explicit profit motives. However, there may be an interest in keeping costs down in operations, for example, and thus also an interest in committing or allowing crimes to be committed in these activities. In our view, this is also an argument in favour of expanding the scope of application for the provisions on corporate fines.

Our proposal for an expanded scope of application

We consider that removing entirely the restriction to business activities would result in less predictability and thus also less effectiveness and legal certainty. The current restriction to crimes committed in the exercise of business activities should therefore remain unchanged. Instead, the scope of application should be expanded through supplementary provisions that can be applied in certain stated cases.

Our proposal that it should be possible to impose corporate fines for crimes committed in public sector activities that can be equated with business activities means that it will be possible to impose corporate fines for work environment crimes, for example, committed in state, county council or municipal activities that could also have been run by a private body. We consider that the provision will have particular significance in health, social care and school activities.

Through our second proposal – that it should be possible to impose corporate fines on a legal person for crimes committed in activities that neither constitute nor can be equated with business activities, if the crime was intended to bring the legal person financial benefit – we want to ensure that Sweden fulfils its commitments in the EU and internationally. This provision should be applied when someone commits a crime, e.g. benefit fraud, with the aim of bringing about a revenue or a saving for the legal person. But it should also be possible to apply it when a representative of an association neglects to acquire necessary safety equipment – with the result that the association avoids an expense – and is thus ultimately guilty of a work environment offence.

Size of corporate fines (chapter 10)

We propose:

- that changes be made to the basis for determining the size of corporate fines;
- that the financial position of large companies be considered when determining the size of corporate fines for particularly reprehensible crimes; and

- that in such cases, it should be possible to impose corporate fines of up to SEK 100 million ('increased corporate fine').

Maximum amount for corporate fines

According to our assessment, there is no general need to raise the level of repression for companies. However, it is not difficult to imagine – as the OECD has pointed out – situations in which it is obvious that the current maximum level – SEK 10 million – seems much too low an amount to be a sufficiently tangible sanction. The fact that the equivalent maximum amount in several other European countries is considerably higher also indicates that the Swedish maximum amount is too low. Our conclusion is therefore that the current maximum level of corporate fines is not sufficiently high.

Neither Norwegian nor Danish law have an upper limit to the amount of the fines that can be imposed on legal persons. However, we consider that there are overwhelming reasons in favour of retaining an upper limit to the size of corporate fines. This has to do with the fact that corporate fines are a repressive sanction of economic character that serve the same purpose as a punishment, which places special demands in terms of predictability, for example.

Our proposal on determining corporate fines (see below) will mean that corporate fines of SEK 5 000 at the lowest and SEK 100 million at the highest can be imposed. According to our assessment, an increase of the maximum amount to SEK 100 million is sufficient to ensure that corporate fines represent a sufficiently intrusive sanction, also in relation to serious crimes committed in the exercise of large companies' activities.

Corporate fines should be determined on the basis of the penalty for the crime ...

We consider that the basis for determining the size of corporate fines should be made clearer. We therefore propose that the legislative text state that corporate fines be determined on the basis of the penalty for the crime – the meaning of this term is stated more clearly in Chapter 29, Section 1 of the Swedish Penal Code.

... special consideration should also be given to the relation of the crime to the activities ...

Corporate fines should, in our view, be proportionate to the blame the company deserves as a result of the crime. The level of blame is not based on the crime's penalty alone; it is a product in part of the penalty and the company's link to the crime. This approach is expressed in the current legislative text in that special consideration is to be given to 'the relation of the crime to the activities'. In our view, a new legislative text should also contain this wording.

... and to the harm or danger caused by the crime to life, health or the environment

The institution of corporate fines probably has a tangible practical significance concerning the prosecution of work environment and environmental crimes. To provide scope to continue imposing tangible corporate fines in the event of such crime, we propose that special consideration should be given when determining fines to 'the harm or danger caused by the crime to life, health or the environment.'

We also propose that there be scope, as before, to consider whether a company has previously been required to pay corporate fines.

In the event of multiple crimes, a joint corporate fine should be imposed to cover all crimes

It is likely that the legislator's intention was that a joint corporate fine for all crimes should – or at least should be able to – be imposed in the event of multiple crimes within a company. In our view, there are no reasons to make any changes in this regard. We propose that the principle of a joint corporate fine be set out in the legislative text. This kind of joint corporate fine should be determined in accordance with the same principles that apply when determining the penalty for multiple crimes, known as the 'totality principle'.

For large companies, the company's financial position should be considered when determining corporate fines for particularly reprehensible crimes

A system in which a company's financial conditions have a direct impact on the corporate fines, e.g. some form of 'day-fine' system, does seem appealing in principle. However, if consideration must always be given to a company's financial position when determining corporate fines, this can lead to major application problems and result in the law enforcement authorities having to invest considerable investigation resources into issues concerning the company's economic situation. This leads us to the conclusion that the company's financial position should not be considered in the event of a crime that should entail only a lower corporate fine. This means that no system should be introduced that is purely based on day fines. However, in the case of particularly reprehensible crimes, the need for sufficiently tangible sanctions is so great that this justifies a system whereby some weight can be given to the financial position of large companies.

We therefore propose a system that differentiates between small and large companies. Small companies should, as is currently the case, receive corporate fines of between SEK 5 000 and SEK 10 million. These amounts should, as a starting point, also apply to large companies. However, in the event of particularly reprehensible crimes, it should be possible to impose an 'increased corporate fine' on large companies. This should be determined while taking account of the company's financial position and it should be possible to impose a fine of up to SEK 100 million.

Our proposal on how to determine the size of the corporate fine

We propose a solution whereby the size of the corporate fine is determined in three stages.

In the *first stage*, a sanction value of at least SEK 5 000 and at most SEK 10 million should be established for the totality of the crimes that should result in a corporate fine. The sanction value – which is intended to reflect the blame the company deserves as a result of the crime – is determined on the basis of the penalty for the crime and giving particular consideration to the crime's relation

to the activities and the harm or danger that crime caused to life, health or the environment. There must also be scope to give reasonable consideration to whether the company has previously received corporate fines. Our proposal on how to determine the sanction value will probably lead in most cases to the same amount as the corporate fine is set at in accordance with the existing regulation.

The *second stage* is applied only in cases where the sanction level established amounts to a minimum of SEK 500 000 (particularly reprehensible crime) and the company is a large company. According to our proposal, when these conditions have been met it will be possible to increase the size of the corporate fine to an amount that is up to ten times higher than the sanction value ('increased corporate fine'). Large companies refers to individual business operators and legal persons that fulfil the criteria for large companies under Chapter 1, Section 3, first paragraph, point 4 of the Annual Accounts Act (1995:1554); in simplified terms, this means companies that exceed at least two of three threshold values: a balance sheet total of SEK 40 million, net turnover of SEK 80 million and 50 employees.

Under our proposal, central government, municipalities and county councils should not be covered by the provisions on increased corporate fines.

In the *third stage*, it should be examined – as is currently the case – whether there are reasons to reduce or waive the corporate fine.

Relation between corporate fines and individual criminal liability (chapter 11)

We have considered how to coordinate a criminal penalty and a corporate fine that affect one and the same person ('accumulation of sanctions').

Special rule on assessing whether prosecution proceedings can be initiated

The special rule contained in Chapter 36, Section 10 a of the Swedish Penal Code on assessing whether prosecution proceedings can be initiated means that a corporate fine is the primary criminal

sanction for crimes that may warrant proceedings on a corporate fine and have been committed through negligence and cannot be assumed to warrant any penalty other than a fine. In these cases in particular, there are good reasons to normally allow just the company and not the individual to bear criminal liability for the crime. Experiences of this special rule have also been positive. We therefore recommend that the provision be retained.

The accumulation of sanctions should primarily be considered when corporate fines are determined

We consider that there are overwhelming reasons in favour of the coordination of a penalty and a corporate fine primarily taking place when the corporate fine is determined. This means returning to the provisions that applied before 2006.

It should be possible to reduce or waive corporate fines in certain cases when a company owner is sentenced to a penalty for a crime

It is fairly common for people directly or indirectly affected by corporate fine proceedings to be prosecuted for the crime in question. Sometimes, the prosecution and proceedings on corporate fines target one and the same person; this is often the case when the crime has been committed in activities conducted by a sole trader. In other cases, the person prosecuted and convicted of the crime is still indirectly affected by a corporate fine that is imposed. One typical situation of this kind is when a partner is convicted of crimes committed within the framework of a trading partnership's activities: the partner is then liable for payment, in a spirit of solidarity, of the corporate fine the trading partnership is required to pay.

In individual situations of this kind, the total effect on the individual of a penalty and a corporate fine may be disproportionately harsh. Provisions are therefore needed that provide an opportunity to coordinate both sanctions – in addition to the abovementioned special rule on assessing whether criminal proceedings can be initiated. The need for coordination is particularly great when it comes to crimes committed by sole traders, but it is also relevant with regard to crimes committed within the framework of legal persons. In

our view, provisions regulating how coordination between a penalty and a corporate fine is to be achieved should not be limited to any particular form of company.

Against this background, we propose a special provision stating that it should be possible to adjust or waive a corporate fine if the total reaction to the crime would otherwise be disproportionately harsh. It should be possible to apply this provision even when the activities have been conducted by a legal person. However, one prerequisite should be that the person sentenced to a penalty for the crime owns the legal person entirely or partially.

The need for additional legislative measures so that Sweden can live up to its commitments vis-à-vis the OECD (chapter 12)

We propose that proceedings on corporate fines for certain bribery offences committed outside Sweden be examined in accordance with Swedish law and before a Swedish court of law, even if jurisdiction does not exist under the provisions in Chapter 2, Sections 2, 3 or 3 a of the Swedish Penal Code.

Introduction

Through the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions (hereinafter the OECD Convention), the States Parties commit to making bribery of foreign public officials in international business transactions (hereinafter ‘international bribery offences’) a criminal offence and introducing provisions on the liability of legal persons. In a report from 2012, the OECD recommends that Sweden:

1. amend the corporate fine regulations so that legal persons can be held to account in practice too for international bribery offences without a connection to prosecution or conviction of the natural person who has committed the crime;
2. amend the corporate fine regulations so that legal persons can be held to account in practice for international bribery offences committed by lower-level employees, intermediaries, subsidiaries

or independent contractors in all cases where this is required under the Convention and the guidelines for the Convention's application; and

3. quickly take measures so that Swedish legal persons can have sanctions imposed on them for international bribery offences committed on their behalf abroad, even if the crime is committed by an intermediary who is not a Swedish citizen.

General comments about the liability of legal persons

The OECD Convention and the related recommendations state that it should be possible to hold legal persons to account for international bribery offences in the following three principal situations.

1. When a person in the legal person's management offers, promises or gives a bribe to a foreign public official.
2. When a person in the legal person's management instructs or allows someone else within the legal person to offer, promise or give a bribe to a foreign public official.
3. When a person in the legal person's management neglects to stop someone else within the legal person from offering, promising or giving a bribe to a foreign public official.

We consider that legal persons can be held to account to a reasonable extent under the corporate fine regulations in all of these situations.

According to the OECD, the Swedish corporate fine regulations allow companies to avoid liability for international bribery offences by using intermediaries, subsidiaries or employees who are not Swedish citizens. However, our assessment – following a review of the entirety of Sweden's regulations – is that the risk of this is very small and that it does not essentially require any legislative amendments (see below, however, on the subject of the jurisdiction of Swedish courts). The fact that it can be difficult in individual cases to prove that a person has acted on behalf of a company – and that the company, as a result of this, cannot be given a corporate fine – does not in our view constitute grounds to amend the Swedish regulations.

Swedish jurisdiction in relation to legal persons with regard to international bribery offences committed abroad

The OECD has pointed out that the lack of jurisdiction in accordance with the ‘active personality principle’ for legal persons poses a problem in Sweden; if a foreign citizen commits an international bribery offence outside Sweden on behalf of a Swedish company, the Swedish court does not have jurisdiction (under the condition that jurisdiction cannot be shown in accordance with the ‘territoriality principle’).

We agree with this part of the OECD’s assessment. The fact that Swedish law does not have jurisdiction provisions for legal persons also means that Sweden does not fully live up to the requirements in the OECD Convention that States Parties must have national legislation that is effective in combating international bribery offences. Irrespective of the Convention, there is of course a strong general interest in preventing corruption of this kind.

We therefore propose that corporate fine proceedings arising from certain bribery offences – primarily the offering of bribes – should always be examined in accordance with Swedish law and before a Swedish court of law, if the offence was committed outside Sweden during the exercise of a Swedish company’s business activities. However, it should only be possible to initiate such proceedings if the act is not free of liability under the law in the location where it was committed, and only if the Government or the person authorised by the Government has recommended this.

Corporate fines through the summary imposition of a fine (chapter 13)

When the provisions on corporate fines were introduced in 1986, a corporate fine could only be imposed following examination by a court of law. After the reform of the corporate fine regulations in 2006, it became possible to impose corporate fines through the summary imposition of a fine in cases where the corporate fine did not exceed SEK 500 000. We have considered whether this threshold should be raised or removed completely.

We have noted that the system of summary imposition of a fine entails a faster process than proceedings in a court of law. It is also

an efficient and resource-saving form of processing. However, there are also circumstances that indicate that the existing threshold rule should not be removed or amended. For example, the fact that several cases are adjudicated following court proceedings should contribute to the development of clear and unambiguous practice in the area.

Our conclusion is that it does indeed seem reasonable to expand the opportunities for imposing corporate fines through the summary imposition of a fine. However, the restriction should not be removed completely until experience has been gained from the proposed new provisions on the size of corporate fines and a certain level of practice has been established. We therefore propose that, in future too, there should be a ceiling amount, but that the ceiling should be raised from SEK 500 000 to SEK 3 million.

Registration of corporate fines (chapter 13)

We have considered whether some form of register of all corporate fines imposed should be introduced. However, we consider that the need for such a register is not so great as to justify the costs associated with the establishment and running of such a register.

The need for preparatory investigative measures, etc. (chapter 13)

As is clear from the above, we propose that corporate fines should in some cases be increased taking account of the company's financial position, known as 'increased corporate fines'. An assessment of the company's financial position should then be based on the latest information available at the time of the judgment or the summary imposition of a fine. This means that circumstances that emerge at a late stage during the processing of the matter may also be significant. The fact that relevant circumstances can sometimes become known late in the process may make it difficult for the parties to prepare their cases and may result in the main hearing that has already begun having to be cancelled or postponed. Therefore, measures should be taken during the preparation of the case so that circumstances that

are significant when establishing the size of the corporate fine become documents in the case at an early stage.

The prosecutor should state the reasons for calculating the size of the corporate fine in a summons application, etc.

Corporate fines can only be imposed following a motion from a public prosecutor. In the summons application, the prosecutor is to submit information concerning the illegal act and the evidence to which they will refer. It is probably also clear that the prosecutor should, in cases on corporate fines, present a motion stating the amount set and that the prosecutor should state the reason for imposing a corporate fine.

If the prosecutor states the reasons for calculating the size of the corporate fine at an early stage, this increases the predictability of the process and improves the conditions for clarifying the parties' standpoints. We therefore consider that a prosecutor initiating proceedings on corporate fines should briefly state the reasons for calculating the size of the corporate fine in the summons application. We have considered whether the routines we recommend here should be confirmed by law, but we do not believe this is necessary.

We also recommend that the court regularly consider ordering the person against whom the proceedings have been initiated to present their opinion in writing before the main hearing and, if ambiguities remain following the written processing, that it call the parties to a preparatory meeting. However, we do not propose any legislative amendments in this regard either.

The prosecutor should not be able to make a motion on a corporate fine tougher before the court of appeal or the Supreme Court

According to our assessment, a prosecutor who has had complete success with their motion is prevented from appealing and claiming a higher corporate fine before the court of appeal than they claimed before the district court. It follows from this that a prosecutor can never claim a higher amount before the court of appeal or the Supreme Court than they claimed before the district court. We have considered whether this is a satisfactory system. Our conclusion is

that there are not sufficient reasons to introduce the possibility for the prosecutor to make a motion that has been presented to the district court tougher before the court of appeal or the Supreme Court.

Entry into force and transitional provisions (chapter 15)

We propose that the legislative amendments enter into force on 1 July 2018. No transitional provisions are needed.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken
dels att 36 kap. 7, 8, 9 och 10 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas tre nya paragrafer, 2 kap. 3 b § samt
36 kap. 7 a och 7 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. Om tillämpligheten av svensk lag

3 b §

Talan om företagsbot som grundas på brotten givande av muta, grovt givande av muta eller handel med inflytande enligt 10 kap. 5 d § 2 prövas efter svensk lag och vid svensk domstol om brottet har begåtts utom riket i utövningen av ett svenskt företags näringsverksamhet även om svensk domsrätt inte föreligger enligt bestämmelserna i 2 §, 3 § eller 3 a §.

Första stycket gäller inte om gärningen är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten.

Talan om företagsbot enligt första stycket får inte väckas utan att regeringen eller den myndighet

*som regeringen har bemyndigat
har förordnat om det.*

36 kap. Om förverkande av egendom, företagsbot och annan särskild rättsverkan av brott

7 §¹

För brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet skall, på yrkande av allmän åklagare, näringsidkaren åläggas företagsbot, om det för brottet är föreskrivet strängare straff än penningböter och

Under de förutsättningar som anges i 7 a och 7 b §§ ska, på yrkande av allmän åklagare, ett företag åläggas företagsbot.

1. näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten, eller

2. brottet har begåtts av

a. en person i ledande ställning grundad på befogenhet att företräda näringsidkaren eller att fatta beslut på näringsidkarens vägnar, eller

b. en person som annars haft ett särskilt ansvar för tillsyn eller kontroll i verksamheten.

Första stycket gäller inte, om brottsligheten varit riktad mot näringsidkaren.

Med företag avses enskilda näringsidkare och juridiska personer.

7 a §

Företagsbot ska åläggas för brott som har begåtts i utövningen av

- 1. näringsverksamhet,*
- 2. sådan offentlig verksamhet som kan jämföras med näringsverksamhet, eller*

¹ Senaste lydelse 2006:283.

3. annan verksamhet som en juridisk person bedriver, om den brottsliga handlingen eller, i förekommande fall, underlåtenheten har varit ägnad att bereda den juridiska personen en ekonomisk fördel.

Första stycket 3 gäller inte verksamhet som ett dödsbo bedriver.

7 b §

Företagsbot ska åläggas om företaget inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottet.

Företagsbot ska också åläggas om brottet har begåtts av en person med ledande ställning i företaget, grundad på befogenhet att företräda företaget eller att fatta beslut på dess vägnar, eller av en person som annars har haft ett särskilt ansvar för tillsyn eller kontroll i verksamheten.

Företagsbot ska dock inte åläggas, om

1. brottet har varit riktat mot företaget, eller

2. för brottet är föreskrivet enbart penningböter som straff.

Om ett företag ska åläggas företagsbot med anledning av flera brott, ska det bestämmas en gemensam företagsbot.

8 §²

Företagsbot skall fastställas till lägst fem tusen kronor och högst tio miljoner kronor.

Vid fastställandet av företagsbotens storlek ska först bestämmas ett sanktionsvärde om lägst fem-tusen kronor och högst tio miljoner kronor. Sanktionsvärdet ska bestämmas med utgångspunkt i straffvärdet av den samlade brottslighet som företagsboten ska avse. Särskild hänsyn ska tas till brottslighetens förhållande till verksamheten och till den skada eller fara som brottsligheten har inneburit för liv, hälsa eller miljö. Skälig hänsyn ska också tas till om företaget tidigare har ålagts att betala företagsbot.

Om inte annat följer av 9 § eller 10 §, ska företagsboten fastställas till ett belopp som motsvarar sanktionsvärdet.

9 §³

När storleken av företagsbot bestäms, skall, med beaktande av straffskalan för brottet, särskild hänsyn tas till den skada eller fara som brottsligheten inneburit samt till brottslighetens omfattning och förhållande till näringsverksamheten.

Skälig hänsyn skall också tas till om näringsidkaren tidigare ålagts att betala företagsbot.

Om sanktionsvärdet uppgår till minst 500 000 kronor, ska företagsboten för ett större företag fastställas till det högre belopp som är befogat med hänsyn till företagets finansiella ställning. Företagsboten får dock högst bestämmas till ett belopp som motsvarar tio gånger sanktionsvärdet.

Med större företag avses enskilda näringsidkare och juridiska personer som uppfyller kriterierna för större företag enligt 1 kap. 3 §

² Senaste lydelse 2006:283.

³ Senaste lydelse 2006:283.

första stycket 4 årsredovisningslagen (1995:1554).

Bestämmelserna i denna paragraf ska inte tillämpas i fråga om staten, kommuner eller landsting.

10 §⁴

Företagsbot får sättas lägre än vad som borde ha skett med tillämpning av 9 §,

1. om brottet medför annan betalningsskyldighet eller särskild rättsverkan för *näringsidkaren* och den samlade reaktionen på brottsligheten skulle bli oproportionerligt sträng,

2. om *näringsidkaren* efter förmåga försökt förebygga, avhjälpa eller begränsa de skadliga verkningarna av brottet,

3. om *näringsidkaren* frivilligt angett brottet, eller

4. om det annars finns särskilda skäl för jämkning.

Om det är särskilt påkallat med hänsyn till något förhållande som avses i första stycket får *företagsbot* efterges.

En företagsbot får sättas lägre än vad som borde ha skett med tillämpning av 8 och 9 §§, om

1. brottet medför annan betalningsskyldighet eller särskild rättsverkan för *företaget* och den samlade reaktionen på brottsligheten skulle bli oproportionerligt sträng,

2. *företagets ägare* döms till påföljd för brottet och den samlade reaktionen på brottsligheten för honom eller henne skulle bli oproportionerligt sträng,

3. *företaget* efter förmåga har försökt förebygga, avhjälpa eller begränsa de skadliga verkningarna av brottet,

4. *företaget* frivilligt har angett brottet, eller

5. det annars finns särskilda skäl för jämkning.

Om det är särskilt påkallat med hänsyn till något förhållande som avses i första stycket, får *företagsboten* efterges.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

⁴ Senaste lydelse 2006:283.

1.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 48 kap. 4 § rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

48 kap. Om strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot

4 §⁵

Bötesstraff får föreläggas genom strafföreläggande beträffande brott för vilket böter ingår i straffskalan, dock inte normerade böter. Det finns särskilda bestämmelser om föreläggande av bötesstraff för brott som har begåtts av någon som är under arton år. Bestämmelsen i 34 kap. 1 § första stycket brottsbalken är tillämplig vid föreläggande av bötesstraff.

Villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter får föreläggas genom strafföreläggande i fall då det är uppenbart att rätten skulle döma till sådan påföljd. Detta gäller dock inte för brott som har begåtts av någon som inte har fyllt arton år eller om det finns anledning att förena den villkorliga domen med en föreskrift om samhällstjänst

Företagsbot får föreläggas genom strafföreläggande i fall då boten inte överstiger 500 000 kr.	Företagsbot får föreläggas genom strafföreläggande i fall då boten inte överstiger tre miljoner kr.
--	---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

⁵ Senaste lydelse 2016:492.

1.3 Förslag till lag om ändring i lag (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m.

Härigenom föreskrivs att 5 § lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §⁶

Företagsbot får föreläggas *näringsidkare* genom strafföreläggande. I sådana fall gäller 48 kap. 2–5, 6–8, 10 och 12 a §§ rättegångsbalken i tillämpliga delar och det som sägs där om den misstänkte gäller i stället den som föreläggs företagsbot.

Ett strafföreläggande om företagsbot godkänns genom att *näringsidkaren*

1. undertecknar en förklaring om att *denne* erkänner de omständigheter som ligger till grund för föreläggandet och godtar den företagsbot som tagits upp i föreläggandet, och

2. lämnar förklaringen till den mottagare som är behörig att ta emot förklaringen enligt föreskrifter som meddelas av regeringen.

Föreläggandet kan också godkännas genom att hela beloppet betalas till den myndighet som regeringen föreskriver. En sådan betalning skall inte anses som ett godkännande, om det framgår att företaget inte har avsett att godkänna föreläggandet.

Ett godkännande är utan verkan om det sker sedan åklagaren har väckt talan om företagsbot.

Företagsbot får föreläggas *företag* genom strafföreläggande. I sådana fall gäller 48 kap. 2–5, 6–8, 10 och 12 a §§ rättegångsbalken i tillämpliga delar och det som sägs där om den misstänkte gäller i stället den som föreläggs företagsbot.

Ett strafföreläggande om företagsbot godkänns genom att *företaget*

1. undertecknar en förklaring om att *detta* erkänner de omständigheter som ligger till grund för föreläggandet och godtar den företagsbot som tagits upp i föreläggandet, och

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

⁶ Senaste lydelse 2006:285.

1.4 Förslag till förordning om ändring i strafföreläggandekungörelse (1970:60)

Härigenom föreskrivs att 1 a § i strafföreläggandekungörelse (1970:60) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Vad som sägs i 3, 5, 6 och 8 §§ om den misstänkte gäller i tillämpliga delar *en näringsidkare* som förelagts företagsbot i enlighet med 5 § lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m.

1 a §⁷

Vad som sägs i 3, 5, 6 och 8 §§ om den misstänkte gäller i tillämpliga delar *ett företag* som *har* förelagts företagsbot i enlighet med 5 § lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

⁷ Senaste lydelse 2006:429.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:1467) med bemyndigande för riksåklagaren att förordna om väckande av åtal i vissa fall

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1993:1467) med bemyndigande för riksåklagaren att förordna om väckande av åtal i vissa fall,

dels att 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §

Riksåklagaren bemyndigas enligt 2 kap. 3 b § tredje stycket brottsbalken att förordna om talan om företagsbot.

3 §⁸

Riksåklagaren får överlämna ett ärende om förordnande om väckande av åtal till regeringen, om det finns anledning till det.

Riksåklagaren får överlämna ett ärende om förordnande om väckande av åtal *eller om talan om företagsbot* till regeringen, om det finns anledning till det.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

⁸ Senaste lydelse 1993:1467.

2 Utredningens uppdrag och arbete m.m.

Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 21 maj 2015 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en bred översyn av företagsbotsregleringen och föreslå nödvändiga författningsändringar. Syftet med översynen har enligt utredningsdirektiven varit att säkerställa att det straffrättsliga regelverket för juridiska personer är effektivt, ändamålsenligt och modernt och att det är anpassat till Sveriges EU-rättsliga och övriga internationella åtaganden. I uppdraget har ingått bl.a. att

- överväga om företagsboten ska vara konstruerad som ett straff eller som en särskild rättsverkan av brott,
- överväga om begränsningen till brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet är ändamålsenlig eller om tillämpningsområdet bör förändras,
- överväga och föreslå en höjning av maximibeloppet för företagsboten,
- se över grunderna för beräkningen av företagsbotens storlek,
- se över förhållandet mellan företagsboten och det individuella straffansvaret samt ta ställning till hur frågor om sanktionskumulation bör lösas, och
- analysera om det finns behov av ytterligare lagstiftningsåtgärder för att Sverige ska leva upp till sina åtaganden gentemot OECD.

Utredningens arbete

Utredaren har biståtts av sju experter och en utredningssekreterare. Det har hållits sammanlagt nio utredningssammanträden där utredaren, experter och utredningssekreteraren har deltagit. Utredaren och utredningssekreteraren har deltagit i ett möte med representanter från Ekobrottsmyndigheten och i ett möte med en forskare vid Linköpings universitet. Utredningssekreteraren har deltagit i två möten med representanter från Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål inom Åklagarmyndigheten (REMA), i ett möte med representanter från Ekobrottsmyndigheten och Svenskt Näringsliv samt i ett nordiskt departementsmöte i straffrättsliga frågor med representanter från Sverige, Norge, Danmark, Finland och Island. Utredningen har tagit hjälp av Statistiska centralbyrån, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten för inhämtande av statistikuppgifter. Slutligen har kontakter tagits med norska, danska och finska myndigheter i syfte att jämföra de olika ländernas straffrättsliga regelverk för juridiska personer.

Utredningsarbetet har bedrivits i nära samråd med utredningens experter. När det gäller de förslag som har utarbetats är utredaren och experterna i huvudsakliga delar ense. Betänkandet har därför avfattats i vi-form. Till betänkandet har fogats två särskilda yttranden.

3 Juridiska personer m.m.

3.1 Inledning

Näringsidkare är ofta fysiska personer, ”enskilda näringsidkare”, men kan även vara juridiska personer. En juridisk person kännetecknas av att den, på samma sätt som en fysisk person, kan ha egna tillgångar och skulder, ingå avtal, förvärva rättigheter och ta på sig skyldigheter samt föra talan inför domstolar och andra myndigheter. Till skillnad från fysiska personer kan juridiska personer enligt svensk rätt inte begå brott eller straffas för brott. Det utesluter dock inte att de kan drabbas av olika sanktioner eller andra rättsverkningar som en följd av en fysisk persons brott, t.ex. företagsbot, förverkande, skadestånd eller administrativa sanktionsavgifter.

Exempel på juridiska personer är bolag och föreningar. Dessa kännetecknas av att fysiska eller juridiska personer har organiserat sig som delägare eller medlemmar i en sammanslutning för ett gemensamt syfte, t.ex. att åstadkomma vinst eller annan fördel för delägarna/medlemmarna. Andra exempel på juridiska personer är staten, kommuner, stiftelser och dödsbon. Nedan beskrivs kortfattat de viktigaste formerna av juridiska personer i svensk rätt. Vi redogör även för begreppen enkelt bolag, koncern, filial och konkursbo.

3.2 Bolag

Handelsbolag

Ett handelsbolag är en juridisk person och har alltså de för den juridiska personen kännetecknande egenskaperna; det kan förvärva rättigheter och ta på sig skyldigheter samt föra talan inför domstolar och andra myndigheter. Det bildas genom att minst två personer – juridiska eller fysiska – bestämmer att de tillsammans ska bedriva närings-

verksamhet i bolag och registrerar bolaget i handelsregistret hos Bolagsverket. Bolagsmännen är personligt och solidariskt ansvariga för bolagets skulder. Bestämmelser om handelsbolag finns i lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag.

I och med att handelsbolaget är en juridisk person kan det åläggas företagsbot.

Kommanditbolag

Ett kommanditbolag är en särskild form av handelsbolag. I ett kommanditbolag har en eller flera av bolagsmännen förbehållit sig att inte svara för bolagets förbindelser med mera än vad han eller hon har investerat eller åtagit sig att investera i bolaget. En sådan bolagsman kallas kommanditdelägare. Samtliga bolagsmän i ett kommanditbolag kan inte vara kommanditdelägare. Det måste alltid finnas minst en bolagsman som har fullt personligt ansvar för bolagets förpliktelser. En sådan bolagsman kallas för komplementär. Även kommanditbolag regleras i lagen om handelsbolag och enkla bolag. Även kommanditbolag registreras i handelsregistret hos Bolagsverket.

Liksom handelsbolag kan kommanditbolag åläggas företagsbot.

Enkla bolag

Ett enkelt bolag är *inte* en juridisk person. Enkla bolag bildas om minst två personer – juridiska eller fysiska – kommer överens om att utöva verksamhet tillsammans utan att ett handelsbolag bildas. Vissa bestämmelser om enkla bolag finns i 4 kap. lagen om handelsbolag och enkla bolag.

Eftersom ett enkelt bolag inte är någon juridisk person, är det inte möjligt att ålägga bolaget företagsbot. I den mån det bedrivs näringsverksamhet i det enkla bolaget kan företagsbot däremot åläggas de enskilda bolagsmännen.

Aktiebolag

Ett aktiebolag bildas av en eller flera fysiska eller juridiska personer och blir en egen juridisk person i och med att det registreras i aktiebolagsregistret hos Bolagsverket. Aktieägarna har inte något person-

ligt betalningsansvar för bolagets skulder. Bestämmelser om aktiebolag finns i aktiebolagslagen (2005:551).

I sin egenskap av juridisk person kan ett aktiebolag åläggas företagsbot.

3.3 Föreningar

Ekonomiska föreningar

En ekonomisk förening bildas av tre eller flera fysiska eller juridiska personer och blir en egen juridisk person när den registreras i föreningsregistret hos Bolagsverket. Föreningen ska ha till ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom ekonomisk verksamhet i vilka medlemmarna deltar på visst sätt. Medlemmarna har i princip inte något personligt betalningsansvar för föreningens skulder. Bestämmelser om ekonomiska föreningar finns i lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar.

I och med att den ekonomiska föreningen är en juridisk person, kan den åläggas företagsbot.

En förening som uppfyller kriterierna för att vara en ekonomisk förening men som ännu inte är registrerad är inte en juridisk person; den kan alltså inte förvärva rättigheter eller ikläda sig skyldigheter eller föra talan inför domstolar eller andra myndigheter. Den kan därför inte heller vara föremål för en talan om företagsbot. Det kan däremot vara möjligt att föra talan mot de enskilda medlemmarna och en domstol kan ålägga dem personlig betalningsskyldighet för förpliktelser som den oregistrerade föreningens verksamhet har gett upphov till.

Ideella föreningar

Vad som utgör en ideell förening är inte preciserat i svensk lag. Den ideella föreningen kan dock beskrivas som en förening som inte kombinerar ekonomisk verksamhet med syftet att främja sina medlemmars ekonomiska intressen. Man kan skilja på tre typer av ideella föreningar. För det första finns det ideella föreningar som genom icke-ekonomisk verksamhet främjar sina medlemmars ekonomiska intressen. Till dessa hör exempelvis fackliga organisationer och olika

slag av branschorganisationer. Vidare finns det ideella föreningar som genom icke-ekonomisk verksamhet främjar ideella intressen. Till dessa hör bl.a. politiska partier och idrottsföreningar. En tredje typ av ideella föreningar är sådana som genom ekonomisk verksamhet främjar ideella intressen. Till dessa hör exempelvis hemslöjdsföreningar, som bedriver rörelse i syfte att främja hemslöjden som sådan (men inte sina medlemmars ekonomiska intressen). I samtliga tre angivna fall är föreningen, när den väl har blivit bildad, att anse som en juridisk person.

En ideell förening anses bildad när medlemmarna har antagit stadgar och utsett en styrelse. Den blir då omedelbart att anse som en juridisk person. Om föreningen bedriver näringsverksamhet, kan den registreras i handelsregistret hos Bolagsverket. Registreringen har emellertid inte någon betydelse för frågan om föreningen är en juridisk person. Medlemmarna har i princip inte något personligt betalningsansvar för föreningens skulder.

I sin egenskap av juridisk person kan den ideella föreningen, om den bedriver näringsverksamhet, åläggas företagsbot.

Trossamfund m.m.

I svensk rätt finns också flera särskilt reglerade associationer av föreningsliknande slag. Exempel på sådana är registrerade trossamfund och registrerade organisatoriska delar av sådana samfund (se lagen, 1998:1593, om trossamfund), samfällighetsföreningar (se lagen, 1973:1150, om förvaltning av samfälligheter), viltvårdsområdesföreningar (se lagen, 2000:592, om viltvårdsområden), fiskevårdsområdesföreningar (se lagen, 1981:533, om fiskevårdsområden) och ömsesidiga försäkringsbolag (se 12 kap. försäkringsrörelselagen, 2010:2043). Samtliga dessa utgör juridiska personer.

3.4 Stiftelser

Också en stiftelse är en juridisk person. En stiftelse bildas genom att egendom enligt förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål. Den får karaktären av juridisk person i samma ögonblick som den bildas. Särskilda regler gäller för särskilda slag av stiftelser,

t.ex. insamlingsstiftelser. Bestämmelser om stiftelser finns i stiftelselagen (1994:1220).

En stiftelse som bedriver näringsverksamhet kan åläggas företagsbot.

3.5 Offentliga organ

Staten

Också staten är en juridisk person och kan på samma sätt som fysiska personer ha tillgångar och skulder samt uppträda som part inför domstolar och andra myndigheter. Staten uppträder vanligen genom olika statliga myndigheter. De olika myndigheterna utgör emellertid inte självständiga rättssubjekt och kan därför i princip inte föra talan mot varandra. I bestämmelserna om företagsbot och förarbetena till dessa anges inte om åklagare, trots detta, kan föra talan om företagsbot mot staten.¹ Eftersom förarbetena synes förutsätta att även staten kan åläggas företagsbot för brott som har begåtts inom ramen för ett statligt affärsverks verksamhet får det dock antas att en sådan talan kan föras.² Det får antas att talan då ska föras av åklagare, medan staten som svarande ska företrädas av Justitiekanslern. Det torde vara staten som sådan och inte den enskilda myndigheten som, vid bifall till talan, ska åläggas att betala företagsboten.

Kommuner och landsting

Offentlig verksamhet utövas i betydande utsträckning inom ramen för kommuner och landsting/regioner. Varje kommun och landsting/region utgör en egen juridisk person. Dessa kan alltså ha tillgångar och skulder samt föra talan inför domstolar och andra myndigheter. När det förs en talan om företagsbot mot en kommun eller ett landsting, är det därför kommunen eller landstinget som är skyldigt att betala eventuell företagsbot.

¹ Jfr prop. 1985/86:23.

² Se prop. 1985/86:23 s. 26 f.

Statliga och kommunala bolag m.m.

Det är inte ovanligt att staten, kommuner eller landsting bedriver verksamhet genom en annan juridisk person, t.ex. ett aktiebolag. Sådana juridiska personer har i civilrättsligt och straffrättsligt hänseende inte någon särställning i förhållande till juridiska personer som ägs och kontrolleras av privatpersoner. Därmed ska en talan om företagsbot föras mot bolaget som sådant och inte mot staten, kommunen eller landstinget.

3.6 Dödsbon

Ett dödsbo kan beskrivas som en förmögenhetsmassa, motsvarande kvarlåtenskapen – tillgångar och skulder – efter en avliden person. Dödsboet är en juridisk person som existerar fram till dess att det upplöses genom arvskifte. Finns det endast en delägare, behövs det inget arvskifte; dödsboet upphör då automatiskt när bouppteckningen registreras hos Skatteverket. Dödsboet förvaltas normalt av sina delägare (den avlidnes efterlevande make eller sambo, arvingar och universella testamentstagare).

Det är inte ovanligt att ett dödsbo under en period fortsätter att bedriva en näringsverksamhet som den avlidne har bedrivit. Dödsboet kan då, likt andra juridiska personer, åläggas företagsbot med anledning av brott i näringsverksamheten. Dödsboet torde också kunna åläggas företagsbot för brott i den näringsverksamhet som den avlidne har bedrivit.

3.7 Konkursbon

Genom konkurs tar en gäldenärs samtliga borgenärer i ett sammanhang tvångsvis i anspråk gäldenärens samlade tillgångar för betalning av sina fordringar. Under konkursen omhändertas tillgångarna för borgenärernas räkning av konkursboet. Med konkursbo avses i det här sammanhanget det speciella rättssubjekt som bildas i och med en konkurs. Konkursboet utgör en juridisk person som kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter samt därmed åläggas

företagsbot.³ Förvaltningen av ett konkursbo handhas av en eller flera förvaltare och står under tillsyn av Kronofogdemyndigheten.

3.8 Begreppet filial

När ett utländskt företag bedriver näringsverksamhet i Sverige genom ett avdelningskontor med självständig förvaltning, anses företaget ha en filial i Sverige. En filial utgör inte som sådan någon juridisk person utan är en del av det utländska företaget. Filialen kan alltså inte ha några egna tillgångar eller skulder. En talan om företagsbot avseende brott som har begåtts i utövningen av filialens näringsverksamhet ska därför föras mot det utländska företaget och inte mot filialen.

På motsvarande sätt kan ett svenskt företag ha en filial i utlandet.

3.9 Begreppet koncern

Om ett företag, t.ex. ett aktiebolag eller en stiftelse, på visst sätt utövar ett bestämmande inflytande över ett annat företag utgör det moderföretag till det andra företaget.⁴ Det eller de företag som moderföretaget har bestämmande inflytande över kallas för dotterföretag. Tillsammans utgör de en koncern. Koncernen utgör i sig inte någon juridisk person utan förekommande rättigheter och förpliktelser är alltid knutna till moderföretaget eller till något av dotterföretagen. En talan om företagsbot, föranledd av brottslighet som har begåtts inom koncernen, kan därför inte riktas mot koncernen som sådan utan endast mot det av koncernföretagen som brottet kan härledas till. Det sagda gäller även i fråga om gränsöverskridande koncerner, där moderföretaget har hemvist i ett land och ett eller flera dotterföretag hemvist i ett annat.

³ Jfr prop. 1986/87:90 s. 183.

⁴ Se t.ex. 1 kap. 11 och 12 §§ aktiebolagslagen, även 1 kap. 4 § årsredovisningslagen (1995:1554) och 1 kap. 4–6 §§ lagen om ekonomiska föreningar.

4 Individuellt straffansvar vid brott i näringsverksamhet

4.1 Inledning

Vi har fått i uppdrag att göra en översyn av företagsbotsregleringen för att säkerställa att det straffrättsliga regelverket för juridiska personer är effektivt, ändamålsenligt, modernt och anpassat till Sveriges internationella åtaganden. Vid en sådan översyn räcker det inte med att studera regleringen av företagsbot. Även de övriga sanktioner som kan riktas mot företag, t.ex. förverkande, måste tas i beaktande. Givetvis är också bestämmelserna om individuellt straffansvar av betydelse.

I följande avsnitt lämnar vi därför en redogörelse för det individuella straffansvaret vid brott som sker i juridiska personers och enskilda näringsidkares verksamhet. I avsnitt 5 respektive 6 redogör vi för innehållet i regleringen kring företagsbot och de andra sanktioner som kan riktas mot en juridisk person eller en enskild näringsidkare.

4.2 Brotts och straff

Det svenska straffrättsliga systemet bygger på de grundläggande begreppen *brott* och *straff*. Med brott avses en *gärning* – beskriven i brottsbalken eller i annan lag eller författning – för vilken straff, dvs. böter eller fängelse, kan dömas ut. En gärning kan bestå av såväl ett aktivt handlande som en underlåtenhet. Enligt svensk rätt kan endast fysiska personer begå brott och enbart den som har begått ett brott kan dömas till straff.

För att en person ska kunna dömas till straff är det inte tillräckligt att personen har begått en otillåten gärning. Det krävs också att han

eller hon har handlat med uppsåt eller – när det är särskilt föreskrivet – har handlat med straffbar oaktsamhet. Ansvar kan ådömas inte enbart den som själv begår den brottsliga gärningen utan även, i vissa fall, den som försöker att begå en brottslig gärning, som förbereder en sådan eller som medverkar till annans brott.

Straffbestämmelserna anger ofta endast att ”den” som gör på ett visst sätt ska dömas till straff. Gärningsmannen kan då vara vem som helst. Ibland förekommer det dock att straffbestämmelsen anger gärningsmannen på ett sätt som avgränsar kretsen av tänkbara gärningsmän, t.ex. näringsidkare i 16 kap. 9 § brottsbalken eller arbetsgivare i 23 § arbetstidslagen (1982:673). Om gärningsmannen måste ha en särskild egenskap eller ställning, brukar man tala om *specialsubjekt*. Sådana begränsningar är vanliga inom specialstraffrätten där författningarna ofta reglerar ett visst avgränsat område.¹

4.3 Företagaransvar

Vad företagansvaret innebär

Den som gör sig skyldig till brott inom ramen för viss verksamhet kan naturligtvis dömas till ansvar enligt samma principer som gäller för vilket annat brott som helst. Vid sidan av det traditionella straffansvaret har det dock genom rättspraxis och doktrin även utvecklats ett särskilt s.k. *företagaransvar*. Med företagaransvar avses det straffrättsliga ansvar som åvilar en verksamhetsutövare till följd av underlåtenhet att utöva tillsyn och kontroll över verksamheten. Ett sådant straffansvar kan drabba såväl enskilda näringsidkare som personer i ledningen för en juridisk person. Grundtanken är att det straffrättsliga ansvaret bör ligga på den eller dem som har bäst möjlighet att motverka brott i en verksamhet genom ändamålsenlig ledning, organisation och kontroll av verksamheten. Principen om företagaransvar gäller inte bara i kommersiell verksamhet utan även i annan verksamhet som bedrivs i kollektiv form.

Företagaransvaret har utvecklats som ett sätt att fastställa vem eller vilka som ska bära det straffrättsliga ansvaret i vissa fall och har särskilt stor betydelse vid brott enligt sådan lagstiftning som är av-

¹ Se Asp m.fl., *Kriminalrättens grunder*, 2 u., 2013, s. 190.

sedd att reglera näringsverksamhet eller viss typ av sådan verksamhet, däribland arbetsmiljölagstiftning. Kriterierna för att fastställa om en person med företagaransvar har gjort sig skyldig till brott i verksamheten är desamma som vid andra gärningar; den som har ett företagaransvar kan dömas till ansvar endast om han eller hon uppsåtligen eller av oaktsamhet – när detta är tillräckligt för ansvar – har förfarit i strid med en straffbestämmelse. Företagaransvaret förutsätter därmed att den ansvarige kan sägas ha underlåtit att göra något som han eller hon hade bort göra (t.ex. lämnat instruktioner rörande nödvändiga arbetsskyddsåtgärder). För ansvar krävs att det med viss grad av säkerhet går att konstatera att verksamhetsutövarens underlåtenhet har ett orsakssamband med överträdelsen.

Det finns flera bestämmelser i vilka verksamhetsutövaren pekas ut som specialsubjekt. Ovan har näringsidkare och arbetsgivare nämnts som exempel. En sådan reglering innebär att ingen annan än den som har den angivna ställningen kan dömas till ansvar. En vanlig anställd i verksamheten bär därmed inte något självständigt straffrättsligt ansvar i det sammanhanget. Bestämmelser av detta slag innebär att verksamhetsutövaren inte kan straffas enbart för egna gärningar utan även för underlåtenhet att förhindra handlingar som anställda eller uppdragstagare utför. Brottbeskrivningarna är utformade så att underlåtenheten att förhindra förbjudna handlingar är straffbar.²

Även bestämmelser utan specialsubjekt kan överträdas inom ramen för en verksamhet. Företagaransvaret innebär att en verksamhetsutövare även i sådana fall kan dömas till straff för sin underlåtenhet att utöva tillräcklig tillsyn och kontroll över verksamheten. Det som då i allmänhet läggs verksamhetsutövaren till last är att han eller hon har varit oaktsam genom att inte ingripa och förhindra att verksamheten bedrivs i strid mot straffbestämmelser. För oaktsamhet krävs inte att verksamhetsutövaren har varit medveten om överträdelsen. Det kan räcka att han eller hon har varit oaktsam i samband med valet av, instruktionen till och övervakningen av sina underställda. I hans eller hennes ansvar ligger också en skyldighet att avvärja risker för att anställda och andra som har anlitats i verksamheten begår brott. Det kan t.ex. vara fråga om näringsreglerande lagstiftning som förbjuder tillverkning av visst slag. Verksamhetsutövaren anses då vara den som tillverkar det som tillverkas i verk-

² Jfr Asp m.fl., *Kriminalrättens grunder*, 2 u., 2013, s. 193 f.

samheten. En verksamhetsutövare som låter olovlig tillverkning ske i verksamheten kan därför dömas såsom gärningsman.³ Företagaransvar kan förekomma även i samband med brott mot bestämmelser som inte är omedelbart näringsreglerande, t.ex. vid skattebrott och bokföringsbrott.

Ansvarsfördelningen

Om en verksamhet bedrivs av en fysisk person som enskild näringsidkare, är det normalt denne som riskerar att bli ansvarig enligt principen om företagaransvar. För juridiska personer är huvudregeln att den ansvarige ska finnas i den juridiska personens verkställande ledning och därmed ha faktisk möjlighet och makt att bestämma över verksamheten.⁴

När det gäller aktiebolag är det i första hand styrelsen som kan komma i fråga. Styrelsen svarar för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. Den ska bl.a. se till att organisationen är utformad så att bokföringen, medelsförvaltningen och bolagets ekonomiska förhållanden i övrigt kontrolleras på ett betryggande sätt (se 8 kap. 4 § aktiebolagslagen). Om bolaget har en verkställande direktör, är det dock i första hand han eller hon som ansvarar för den löpande förvaltningen jämte bokföringen (se 8 kap. 29 §). I praktiken blir det därför ofta den verkställande direktören som bär företagaransvaret för överträdelse som sker i bolagets dagliga verksamhet.

I andra privaträttsliga associationer bygger ansvarsfördelningen på i huvudsak samma principer som i aktiebolag, även om den ofta inte kommer till lika tydligt uttryck i lagtext.

Uppgifter, och därmed sammanhängande ansvar, som primärt åvilar företagsledningen kan emellertid ofta behöva delegeras nedåt i organisationen. Så är t.ex. fallet när verksamheten är så omfattande att det inte är praktiskt möjligt för ledningen att ha kontroll över den i dess helhet. En sådan delegation är möjlig men vissa villkor måste vara uppfyllda för att den ska ha ansvarsbefriande verkan.

³ Se SOU 1997:127 s. 115 f.

⁴ Se SOU 1997:127 s. 117.

Det anses sålunda att en övergång av straffansvar från ledningen till lägre befattningshavare förutsätter att ledningen har organiserat verksamheten på ett rationellt sätt, utsett kompetenta befattningshavare och sett till att nödvändiga instruktioner har lämnats. Den som ansvaret har delegerats till måste också ha getts tillräckliga beslutsbefogenheter och ekonomiska resurser för att kunna vidta nödvändiga åtgärder.

Trots delegationen torde ledningen alltid behålla ett visst ansvar för att delegationen fungerar; om den känner till eller borde känna till att de delegerade arbetsuppgifterna inte utförs på ett godtagbart sätt, måste den gripa in och rätta till förhållandena och riskerar i annat fall att hållas straffrättsligt ansvarig.⁵

⁵ Jfr SOU 1997:127 s. 117 f.

5 Företagsbot – gällande rätt m.m.

5.1 Inledning

Bestämmelserna om företagsbot infördes år 1986. Bakgrunden var att befintliga sanktioner, såsom straffansvar för fysiska personer och förverkande av de ekonomiska fördelarna av ett brott, bedömdes vara otillräckliga för att avhålla från brott i näringsverksamhet. Möjligheten att utdöma straff ansågs otillräcklig, eftersom de påföljder som kunde dömas ut inte alltid stod i proportion till näringsidkarens ekonomiska intresse av den brottsliga gärningen. Även möjligheten till förverkande bedömdes vara otillräcklig, eftersom förverkande kunde användas endast för att förverka faktiskt uppnådda förtjänster av brott och inte för att eliminera utsikten till vinst. Det ansågs därför, såvitt gäller brott i näringsverksamhet, finnas ett behov av en ny sanktion med påtagligt repressiva inslag.¹

Företagsboten – som alltså skulle komplettera det individuella straffansvaret och förverkandebestämmelserna – konstruerades inte som ett straff utan som en särskild rättsverkan av brott (se närmare avsnitt 8). För att företagsbot skulle kunna dömas ut krävdes att brottsligheten hade inneburit ett grovt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som var förenade med verksamheten eller annars var av allvarligt slag. Högsta beloppet för företagsboten var 3 miljoner kronor.

Företagsbotsinstitutet tillämpades under de första åren mycket sparsamt och kom att kritiseras från effektivitetssynpunkt. År 1995 tillsattes därför en utredning med uppgift att bl.a. utvärdera reglerna om företagsbot och föreslå hur sanktionssystemet för brott inom näringsverksamhet skulle effektiviseras. Utredningen, som antog namnet Företagsbotsutredningen, föreslog bl.a. att de dåvarande reg-

¹ Se prop. 1985/86:23 s. 14 ff.

lerna om företagsbot skulle upphävas och att juridiska personer och enskilda näringsidkare skulle kunna dömas till straff – företagsböter – för brott som fysiska personer hade begått i den juridiska personens eller enskilda näringsidkarens verksamhet. Även staten och kommuner skulle omfattas av regleringen (som dock inte skulle omfatta brott vid myndighetsutövning). Enligt förslaget skulle bestämmelserna omfatta endast vissa selektivt utvalda brott mot bestämmelser av näringsreglerande karaktär. Det föreslogs dock även en särskild ”genombrottsregel” som skulle göra det möjligt att under vissa förutsättningar döma till ansvar också för andra brott.²

Företagsbotsutredningens förslag genomfördes inte. I stället utarbetades inom Justitiedepartementet ett förslag till mera begränsade ändringar.³ Förslaget ledde till lagändringar, som trädde i kraft den 1 juli 2006. Ändringarna innebar bl.a. att kravet på att brottsligheten hade inneburit ett grovt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten eller annars var av allvarligt slag avskaffades. Vidare höjdes maximibeloppet för företagsboten från 3 miljoner kronor till 10 miljoner kronor.⁴

5.2 Gällande rätt

Inledning

Företagsboten – sådan den framträder i nu gällande regler – är en repressiv sanktion av ekonomisk karaktär som tjänar samma syfte som straff. Den är emellertid inte utformad som ett straff utan som en särskild rättsverkan av brott, dvs. en författningsreglerad följd av brott som inte är en brottspåföljd och inte heller innebär en skyldighet att betala skadestånd.⁵ De centrala bestämmelserna om företagsbot finns i 36 kap. 7–10 a §§ brottsbalken. Bestämmelserna är obligatoriska. Åklagaren är alltså skyldig att föra talan om företagsbot om rekvisiten för att ålägga företagsbot bedöms vara uppfyllda. Det gäller dock inte om åklagaren gör bedömningen att det finns skäl för eftergift av företagsboten.⁶

² Se SOU 1997:127.

³ Se Ds 2001:69.

⁴ Se prop. 2005/06:59.

⁵ Jfr 1 kap. 8 § brottsbalken.

⁶ Se prop. 1985:86:23 s. 65.

Allmänna förutsättningar för företagsbot

Företagsbot ska åläggas för brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet om det för brottet är föreskrivet strängare straff än penningböter och näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen har kunnat krävas för att förebygga brottsligheten. Företagsbot ska också åläggas om brottet har begåtts av en person i ledande ställning grundad på en befogenhet att företräda näringsidkaren eller att fatta beslut på näringsidkarens vägnar *eller* av en person som annars har haft ett särskilt ansvar för tillsyn eller kontroll i verksamheten. Företagsbot ska dock inte åläggas om brottsligheten har varit riktad mot näringsidkaren.⁷

För att ett handlande ska utgöra brott och kunna föranleda företagsbot krävs att det överensstämmer med vad som anges som brott i en straffbestämmelse och att någon regel som utesluter straffansvar inte är tillämplig. Dessutom måste gärningsmannen ha handlat med uppsåt eller ha varit straffbart oaktsam samtidigt som det inte får ha förelegat någon omständighet som innebär att gärningsmannen är ursäktad (t.ex. straffrättsvillfarelse enligt 24 kap. 9 § brottsbalken). Det krävs emellertid inte att en viss person har dömts eller ens identifierats som gärningsman.

Prövningen av de subjektiva förutsättningarna för att ett brott har begåtts i utövningen av näringsverksamhet blir ofta i någon mån schematisk när det påstås straffbar oaktsamhet. Ibland kan det t.ex. förhålla sig så att det står klart att någon av de personer som har befunnit sig i en sådan ställning att hans eller hennes handlande har kunnat föranleda företagsbot har varit straffbart oaktsam men att det inte går att klarlägga vem eller vilka. Det är i så fall tillräckligt för att företagsbot ska kunna åläggas. Däremot torde det vara svårare att konstatera uppsåt hos en gärningsman utan att fastlägga hans eller hennes identitet.⁸

⁷ Se 36 kap. 7 § brottsbalken. Se avsnitt 9.3 för en mer utförlig genomgång av företagsbotens tillämpningsområde.

⁸ Se prop. 1985/86:23 s. 62 f.

Företagsbotens storlek

Företagsboten ska fastställas till lägst 5 000 kronor och högst 10 miljoner kronor. Vid bestämmandet av företagsbotens storlek ska rätten, med beaktande av straffskalan för brottet, ta särskild hänsyn till den skada eller fara som brottsligheten har inneburit samt till brottslighetens omfattning och förhållande till näringsverksamheten. Skälig hänsyn ska också tas till om näringsidkaren tidigare har ålagts företagsbot.⁹

Jämkning och eftergift

Företagsboten får sättas lägre än vad som annars borde ha skett, om brottet medför annan betalningsskyldighet eller särskild rättsverkan för näringsidkaren och den samlade reaktionen på brottsligheten skulle bli oproportionerligt sträng. Jämkning får också ske, *om* näringsidkaren efter förmåga har försökt förebygga, avhjälpa eller begränsa de skadliga verkningarna av brottet, *om* näringsidkaren frivilligt har angett brottet eller *om* det annars finns särskilda skäl för jämkning. Om det är särskilt påkallat med hänsyn till något av de förhållanden som nu har nämnts, får företagsboten helt efterges.¹⁰

En särskild åtalsprövningsregel

Ett brott som kan föranleda talan om företagsbot får åtalas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt när brottet har begåtts av oaktsamhet och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter.¹¹

⁹ Se 36 kap. 8 och 9 §§ brottsbalken. Se avsnitt 10.3 för en mer utförlig genomgång av grunderna för bestämmandet av företagsbotens storlek.

¹⁰ Se 36 kap. 10 § brottsbalken.

¹¹ Se 36 kap. 10 a § brottsbalken.

5.3 Något om företagsbotens tillämpning i praktiken

Före 2006 års lagändringar tillämpades bestämmelserna om företagsbot i mycket begränsad utsträckning. Av statistik från Polismyndigheten¹² – som är central uppbördsmyndighet för företagsbot – framgår att företagsbot därefter har blivit betydligt vanligare. Under åren 2006–2008 förekom endast något enstaka strafföreläggande med yrkande om företagsbot. År 2009 utfärdades 81 strafförelägganden avseende företagsbot, medan motsvarande siffra år 2014 var 379. Det sammanlagda antalet utfärdade strafförelägganden av detta slag från år 2009 till år 2014 uppgick till 1 712. Fram till år 2008 var det även förhållandevis ovanligt att domstol ålade någon företagsbot. Under åren 2006–2008 ålades företagsbot i totalt 45 domar. Därefter har antalet domar där företagsbot har ålagts ökat betydligt och år 2014 var antalet sådana domar 171. Under åren 2009–2014 ålades företagsbot i sammanlagt 736 domar.

Av statistik från Åklagarmyndigheten avseende år 2012 framgår att de allmänna åklagarkamrarna under året hanterade sammanlagt 205 brottsmisstankar där frågan om företagsbot aktualiserades. Den vanligaste brottstypen var brott mot livsmedelslagen (2006:804), som förekom i 121 fall. Andra brott som föranledde att talan om företagsbot väcktes eller att sådan talan övervägdes var t.ex. brott mot lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter, brott mot djurskyddslagen (1988:534), brott mot lagen (2000:1225) om straff för smuggling och brott mot tobakslagen (1993:581). Det utfärdades 86 strafförelägganden, varav 82 godkändes. Talan om företagsbot väcktes vid tingsrätt i 59 fall (vilket innefattade de 4 fall där strafföreläggandena inte hade godkänts). Av statistiken framgår dock inte hur ofta talan hade framgång.¹³ Mål som handläggs av Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömåls (REMA) och Ekobrottsmyndigheten omfattas inte av statistiken.

Av Åklagarmyndighetens årsredovisning 2015 framgår att Åklagarmyndigheten år 2013 hanterade sammanlagt 383 brottsmisstankar med företagsbot. För åren 2014 respektive 2015 uppgick antalet

¹² Vi har haft tillgång till statistik för perioden 1 januari år 2006 fram till och med den 23 september 2015. Eftersom statistiken inte omfattar hela år 2015, redovisar vi dock i detta avsnitt endast statistik fram till och med den 31 december 2014.

¹³ Se Tillsynsrapport 2013:6, Utvecklingscentrum Malmö, december 2013 s. 7 f.

sådana brottsmisstankar till 449 respektive 358. Det framgår inte hur ofta som brottsmisstankarna föranledde en talan om företagsbot. År 2015 framställde emellertid REMA 229 yrkanden om företagsbot för miljö- och arbetsmiljöbrott. Motsvarande siffra för år 2014 var 296.¹⁴ Även REMA:s riktlinjer ger vid handen att företagsbot tillämpas i stor utsträckning vid bl.a. miljöbrott, arbetsmiljöbrott och brott mot arbetsmiljölagen (1977:1160).¹⁵ Åklagarna vid REMA har stor erfarenhet av företagsbot och utfärdar inte sällan strafförelägganden med åläggande om företagsbot.¹⁶

Ekobrottsmyndigheten har ännu inte utfärdat något strafföreläggande med åläggande om företagsbot. Från år 2010 till år 2014 framställde Ekobrottsmyndigheten i stället sammanlagt 110 yrkanden om företagsbot vid tingsrätt.¹⁷ År 2015 framställdes 29 yrkanden om företagsbot.¹⁸ I april 2012 konstaterade Ekobrottsmyndigheten att det hade funnits förutsättningar att yrka på företagsbot i 35 mål, men att ett sådant yrkande hade framställts i endast 5 mål. Myndigheten drog slutsatsen att det skulle gå att föra talan om företagsbot i väsentligt flera fall, framför allt vid grovt bokföringsbrott.¹⁹

Även om det fortfarande finns utrymme att pröva frågan om företagsbot i fler fall än vad som sker i dag är det tydligt att de lagändringar som genomfördes år 2006 har haft en stor inverkan på systemets effektivitet, eftersom tillämpningen av bestämmelserna om företagsbot har ökat betydligt.

¹⁴ Se Åklagarmyndighetens årsredovisning 2015 s. 36 och 61. Även strafförelägganden torde omfattas av statistiken avseende antalet fall där REMA framställt yrkanden om företagsbot.

¹⁵ Se Företagsbot och straff – riktlinjer avseende belopp och straffmätning vid miljö- och arbetsmiljöbrott, Åklagarmyndigheten, REMA, juni 2014.

¹⁶ Enligt uppgift från företrädare för REMA vid möte i Gävle den 1 december 2015.

¹⁷ Enligt statistikuppgift från Ekobrottsmyndigheten.

¹⁸ Se Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2015, s. 20.

¹⁹ Se Företagsbotens storlek i ekomål och vissa handläggningsråd, ARF 2014:4, Ekobrottsmyndigheten, augusti 2014, s. 2.

6 Andra sanktioner mot juridiska personer och enskilda näringsidkare

6.1 Inledning

Vårt uppdrag gör det nödvändigt att – som vi har konstaterat i avsnitt 4.1 – titta närmare även på andra sanktioner än företagsbot som kan bli aktuella vid brott i utövningen av näringsverksamhet. De sanktioner som behandlas i detta avsnitt är sanktionsavgifter, förverkande och skadestånd.

6.2 Sanktionsavgifter

Sanktionsavgifter skiljer sig från andra avgifter genom att de inte svarar mot – eller är avsedda att svara mot – någon motprestation. Utmärkande för sanktionsavgifterna är i stället att de utgör en form av ekonomisk påföljd för överträdelse av vissa författningsbestämmelser. Sanktionsavgifterna påminner därmed om böter och kan närmast beskrivas som ett mellanting mellan en brottspåföljd och en avgift i traditionell mening.¹ Sanktionsavgifterna har ofta både represiva och vinsteliminierande inslag. Det är inte ovanligt att storleken på avgifterna överstiger de böter som kan komma i fråga för brott av liknande svårhet.² Avgifter av detta slag kan påföras såväl fysiska som juridiska personer.

Sanktionsavgifter används främst när det anses angeläget att öka regel efterlevnaden på särskilda områden. De förmodas vara mera

¹ Se SOU 2007:96 s. 100 f.

² Se SOU 1997:127 s. 151 f.

effektiva än exempelvis hot om straff, eftersom påförandet av avgifter av detta slag antas vara en snabb, enkel och billig åtgärd. Betalningsskyldigheten förutsätter inte att någon "skuld" har kunnat knytas till enskild person. Avgifternas storlek bestäms ofta schablonmässigt utan omfattande utredningar i det enskilda fallet. En särskild fördel är att avgifterna kan "skraddarsys" efter de förhållanden som råder på ett visst område, vilket har ansetts bidra till en ökad effektivitet.³

Konkurrensskadeavgift

Bakgrund

De första bestämmelserna om konkurrensskadeavgift infördes år 1993. Bakgrunden var att de straff i form av måttliga böter för fysiska personer som ditintills hade förekommit vid överträdelser av förbuden i den dåvarande konkurrenslagen ansågs ha påfallande liten ekonomisk betydelse i förhållande till de stora ekonomiska vinster som företagen kunde göra genom att bryta mot förbuden. Den dåvarande ordningen bedömdes därför ha låg preventiv verkan samtidigt som behovet av en effektiv ekonomisk sanktion var påtagligt. Det var de sanktioner som fanns inom EG-rätten och i EES-avtalet för överträdelser av konkurrensregler som inspirerade den svenska ordningen. Det konstaterades att avgiften borde drabba det företag som överträder förbudet och att den borde kunna uppgå till ett sådant belopp att avgiften verkar avhållande på företaget i fråga och avskräckande på andra företag.⁴ Bestämmelserna om konkurrensskadeavgift har ändrats flera gånger, bl.a. i syfte att ytterligare anpassa reglerna till EU-rätten.⁵

Kort om regleringen

Patent- och marknadsdomstolen får på talan av Konkurrensverket besluta att ett företag ska betala en konkurrensskadeavgift, om företaget eller någon som handlat på dess vägnar uppsåtligen eller av oakt-

³ Se SOU 1997:127 s. 152 f.

⁴ Se prop. 1992/93:56 s. 32.

⁵ Se t.ex. prop. 2007/08:135 s. 119 ff.

samhet har överträtt vissa förbud i konkurrenslagen eller EUF-fördraget.⁶ Den enda begränsningen av avgiftens storlek är att avgiften inte får överstiga tio procent av företagets omsättning föregående räkenskapsår.⁷ Avgiften ska bestämmas efter bl.a. överträdelsens sanktionsvärde och kan sättas ned eller efterges.⁸ En dom avseende konkurrensskadeavgift kan överklagas till Patent- och marknadsöverdomstolen som, som huvudregel, är sista instans.⁹

Närmare om grunderna för bestämmandet av avgiftens storlek

När taket på konkurrensskadeavgiften beräknas, ska med ”omsättningen” avses hela omsättningen hos den juridiska person som har gjort sig skyldig till överträdelsen. Någon begränsning till den produkt eller marknad som överträdelsen har rört ska alltså inte göras. Om den juridiska personen ingår i en koncern, är det dock enbart den juridiska personens omsättning som ska beaktas.¹⁰

Bedömningen av sanktionsvärdet ska göras med beaktande av hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått. Lagtexten pekar ut ett antal omständigheter som ska beaktas särskilt vid bedömningen av överträdelsens allvar; överträdelsens art, marknadens omfattning och betydelse samt överträdelsens konkreta eller potentiella påverkan på konkurrensen på marknaden (se 3 kap. 8 § konkurrenslagen)¹¹ Som försvårande omständighet ska särskilt beaktas om företaget har förmått ett annat företag att medverka i överträdelsen eller om företaget har haft en ledande roll i överträdelsen. Som förmildrande omständighet ska särskilt beaktas om företagets medverkan har varit begränsad. Syftet med bestämmelsernas utformning har varit att underlätta för parterna och domstolarna att identifiera överträdelser som är särskilt allvarliga från konkurrenssynpunkt.¹² Avsikten är att EU-rättens synsätt på vad som är allvarliga överträdelser ska få genomslag i svensk rättstillämpning.¹³

⁶ Jfr 3 kap. 5 § och 8 kap. 1 § konkurrenslagen (2008:579).

⁷ Jfr 3 kap. 6 § konkurrenslagen.

⁸ Jfr 3 kap. 8–15 §§ konkurrenslagen.

⁹ Jfr 1 kap. 3 § lagen (2016:188:) om patent- och marknadsdomstolar.

¹⁰ Se prop. 1992/93:56 s. 92.

¹¹ Se prop. 2007/08:135 s. 125.

¹² Se prop. 2007/08:135 s. 254 f.

¹³ Se prop. 2007/08:135 s. 120 f.

En annan omständighet som ska beaktas särskilt när storleken på konkurrensskadeavgiften bestäms är företagets ekonomiska situation (se 3 kap. 11 § 3 konkurrenslagen). Det kan här vara fråga om att höja avgiften för ett ekonomiskt starkt företag i syfte att avgiften ska få en avhållande och avskräckande effekt. Det bör också vara möjligt att sänka avgiften för ett företag som befinner sig i en svår ekonomisk situation.¹⁴ Av förarbetena framgår dock inte närmare hur företagets ekonomiska situation ska bedömas eller vilken närmare betydelse en stark respektive svag ekonomi bör ha på avgiftens storlek.

Marknadsstörningsavgift

Bakgrund

Möjligheten att ålägga näringsidkare en marknadsstörningsavgift infördes år 1996. Skälet var att de sanktioner som dittills hade kunnat tillämpas – straff vid bl.a. vilseledande marknadsförening – inte hade varit tillräckligt verkningsfulla. Straffsanktionerna hade sällan tillämpats; det hade förekommit endast cirka 25 fällande domar och i dessa hade påföljden i huvudsak bestämts till böter. De största problemen ansågs vara svårigheter med att styrka uppsåt och de ofta blygsamma bötesbelopp som hade dömts ut vid fällande dom. Sanktionsavgifter bedömdes kunna bli betydligt mer ekonomiskt kännbara – och därmed mera avskräckande – för näringsidkare. Sådana avgifter kunde också anpassas såväl efter det aktuella företagets storlek och ställning på marknaden som till överträdelsens karaktär och omfattning. Vid utformningen av bestämmelserna om de nya avgifterna, marknadsföringsavgifter, utgjorde konkurrensskadeavgifterna en förebild.¹⁵

Bestämmelserna om marknadsstörningsavgift har ändrats flera gånger genom åren bl.a. för att anpassa regleringen till EU-rätten.¹⁶

¹⁴ Se prop. 2007/08:135 s. 130.

¹⁵ Se prop. 1994/95:123 s. 101 f. och 105 ff.

¹⁶ Se t.ex. prop. 2007/2008:115 s. 117 ff.

Kort om regleringen

Marknadsstörningsavgifter beslutas av Patent- och marknadsdomstolen på talan av bl.a. Konsumentombudsmannen. Marknadsstörningsavgift kan beslutas om en näringsidkare, eller någon som handlat på näringsidkarens vägnar, uppsåtligen eller av oaktsamhet har brutit mot bl.a. vissa av bestämmelserna i marknadsföringslagen eller mot någon av bestämmelserna i bilaga I till direktiv 2005/29/EG. Detsamma gäller om näringsidkaren uppsåtligen eller av oaktsamhet väsentligt har bidragit till överträdelsen.¹⁷ Avgiften får bestämmas till högst 10 miljoner kronor, dock högst tio procent av näringsidkarens årsomsättning närmast föregående räkenskapsår. Om överträdelsen har skett under det första verksamhetsåret eller om uppgifter om årsomsättning saknas eller är bristfälliga, får årsomsättningen uppskattas.¹⁸ Avgiften ska fastställas med särskild hänsyn till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått. Den får efterges, om det finns synnerliga skäl för det.¹⁹

Närmare om grunderna för bestämmandet av avgiftens storlek

Som ovan har framgått har företagets ”omsättning” betydelse för hur hög marknadsstörningsavgift som ska bestämmas. Med omsättningen avses därvid näringsidkarens hela omsättning utan begränsning till den produkt eller marknad som förfarandet har handlat om. Beräkningen ska grunda sig på omsättningen i den juridiska personen; omsättningen på koncernnivå är alltså utan betydelse.²⁰ I förarbetena lämnas inte några riktlinjer för hur omsättningen ska uppskattas om överträdelsen har skett under det första verksamhetsåret eller om uppgifter om årsomsättningen saknas eller är bristfälliga. Om taket på avgiften – 10 miljoner kronor eller tio procent av årsomsättningen – uppnås innebär det att näringsidkaren inte kommer att behöva betala samma avgift som annars hade blivit fallet med hänsyn till de kriterier som bestämmer avgiftens storlek.

Överträdelsens art, liksom dess varaktighet, omfattning och spridning, är förhållanden som bör vägas in när storleken på marknads-

¹⁷ Jfr 29, 46 a och 48 §§ marknadsföringslagen (2008:486).

¹⁸ Jfr 31 § marknadsföringslagen.

¹⁹ Jfr 32 § marknadsföringslagen.

²⁰ Se prop. 1994/95:123 s. 177.

störningsavgiften beräknas. När det gäller överträdelsens art, kan hänsyn tas både till det slag av marknadsföring som är föremål för bedömning och till det mått av uppsåt, nonchalans eller systematiskt handlande som ligger bakom överträdelsen. Vid bedömningen av överträdelsens varaktighet, omfattning och spridning kan det finnas anledning att fästa särskild vikt vid att det använda mediet har stor genomslagskraft. Andra omständigheter att beakta kan vara omfattningen av den skada som överträdelsen har orsakat konsumenter och konkurrerande näringsidkare liksom det ekonomiska utbyte som näringsidkaren har haft av marknadsföringen. Avgiften kan ibland sättas lägre med hänsyn t.ex. till att näringsidkaren i efterhand frivilligt har gjort vad som är möjligt för att motverka och reparera uppkomna skador. Att näringsidkaren först inför hotet om en kännbar marknadsstörningsavgift börjar agera bör dock normalt inte påverka avgiftens storlek.²¹

Sanktionsavgifter enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse

Bakgrund

Med lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse tillkom en möjlighet att ålägga kreditinstitut att betala straffavgifter. Bestämmelserna om straffavgifter har sedermera ersatts av en möjlighet för Finansinspektionen att besluta att kreditinstitut ska betala sanktionsavgifter (se 15 kap. 7–9 §§ lagen om bank- och finansieringsrörelse). Förändringen skedde som ett led i genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag²², ett direktiv som ställer krav på införandet av bl.a. effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner.²³

²¹ Se prop. 1994/95:123 s. 105 f. och 176 f.

²² EUT L 176, 27.6.2013, s. 1.

²³ Se prop. 2013/14:228 s. 233 ff.

Kort om regleringen

Numera får alltså Finansinspektionen under vissa förutsättningar besluta att ett kreditinstitut ska betala en sanktionsavgift när det har åsidosatt sina skyldigheter enligt bl.a. lag.²⁴ Sanktionsavgiften ska fastställas till högst tio procent av kreditinstitutets omsättning närmast föregående räkenskapsår alternativt två gånger den vinst som institutet har erhållit till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller två gånger de kostnader som institutet har undvikit till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa. Om överträdelsen har skett under institutets första verksamhetsår eller om uppgifter avseende omsättningen annars saknas eller är bristfälliga, får omsättningen uppskattas. Avgiften får inte vara så stor att institutet därefter inte uppfyller kraven på att rörelsen drivs på ett sådant sätt att institutets förmåga att fullgöra sina förpliktelser äventyras.²⁵ När sanktionsavgiftens storlek bestäms, ska särskild hänsyn tas till bl.a. institutets finansiella ställning och den vinst som har uppkommit eller den kostnad som har undvikits.²⁶

Närmare om grunderna för bestämmandet av avgiftens storlek

Avsikten är att de sanktionsavgifter som Finansinspektionen beslutar om ska ligga på en nivå som är hög nog att balansera eventuella fördelar som en överträdelse har genererat och att avskräcka även större institut från att begå överträdelser. När det gäller de alternativa metoderna för att fastställa maximibeloppet för sanktionsavgiften ska det högsta av beloppen tillämpas och utgöra ramen för Finansinspektionens prövning.²⁷

När sanktionsavgiftens storlek fastställs ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått, överträdelsens art, överträdelsens konkreta och potentiella effekter på det finansiella systemet, skador som har uppstått och graden av ansvar. Vidare ska beaktas om kreditinstitutet gör rättelse eller om någon annan myndighet har vidtagit åtgärder mot institutet och dessa åtgärder bedöms tillräckliga. Därutöver ska i försvärande riktning

²⁴ Se 15 kap. 1 och 7 §§ lagen om bank- och finansieringsrörelse.

²⁵ Se 6 kap. 1 § och 15 kap. 8 § lagen om bank- och finansieringsrörelse.

²⁶ Se 15 kap. 9 § lagen om bank- och finansieringsrörelse.

²⁷ Se prop. 2013/14:228 s. 235 f.

beaktas om kreditinstitutet har begått en överträdelse tidigare. Vid denna bedömning bör särskilt avseende fästas vid om överträdelserna är likartade och den tid som har förflutit mellan överträdelserna. I förmildrande riktning ska beaktas om institutet genom ett aktivt samarbete i väsentlig mån har underlättat Finansinspektionens utredning och om institutet snabbt har upphört med överträdelserna sedan den anmälts till eller påtalats av Finansinspektionen. Slutligen ska särskild hänsyn tas till institutets finansiella ställning och, om det går att fastställa, den vinst som institutet har erhållit till följd av överträdelserna eller de kostnader som har undvikits. I förarbetena har angetts att det inte går att reglera vilken relativ vikt som ska tillmätas olika omständigheter eller hur de ska vägas i det enskilda fallet. Det får i stället bli en fråga som ankommer på tillämpande myndighet eller domstol.²⁸

Särskild hänsyn ska alltså tas till bl.a. institutets finansiella ställning. Med finansiell ställning avses, enligt förarbetena, exempelvis institutets årsomsättning. I förarbetena framhålls också att en sanktionsavgift bör kunna höjas till ett högre belopp än annars för att t.ex. säkerställa att den överstiger den vinst som överträdelserna har inneburit.²⁹

Kort om vissa andra sanktionsavgifter

Nedan redovisas kort några andra sanktionsavgifter som förekommer i svensk rätt och hur storleken av dessa avgifter beräknas. Det kan noteras att flera sanktionsavgifter är att vänta.³⁰

Skattetillägg

Skattetillägg utgår normalt med en viss procent (upp till 40 procent) av den skatt som har undandragits staten.³¹

²⁸Se prop. 2013/14:228 s. 238 f.

²⁹Se prop. 2013/14:228 s. 240.

³⁰Jfr t.ex. SOU 2016:8.

³¹Se 49 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244).

Överlastavgift

Överlastavgift tas ut enligt lagen (1972:435) med ett grundbelopp om 2 000 kronor och visst tillägg per 100 kg ytterligare överlast.

Miljösanktionsavgift

Miljösanktionsavgift kan utgå med högst 1 miljon kronor. När avgiften bestäms, ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.³²

Avgift enligt utlänningslagen

Avgift enligt utlänningslagen (2005:716) utgår normalt för varje utlänningsmedhållare med hälften av prisbasbeloppet. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader, är den normala avgiften för varje utlänningsmedhållare i stället hela prisbasbeloppet.³³

Vattenföroreningsavgift

Vattenföroreningsavgift – som regleras i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg – bestäms med hänsyn till utsläppets omfattning samt fartygets storlek enligt en särskild tabell.³⁴ Något tak för avgiftens storlek finns inte.

Sanktionsavgift enligt arbetsmiljölagen

Sanktionsavgift enligt arbetsmiljölagen (1977:1160) kan utgå med högst 1 miljon kronor. Av särskilda föreskrifter framgår hur avgiften ska beräknas för olika slag av överträdelser.³⁵

³² Se 30 kap. miljöbalken.

³³ Se 20 kap. 12–14 §§ utlänningslagen.

³⁴ Se 8 kap. lagen om åtgärder mot förorening från fartyg.

³⁵ Se 8 kap. 5–10 §§ arbetsmiljölagen.

Särskild avgift enligt lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument

Särskild avgift enligt lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument kan bl.a. utgå med tio procent av ersättningen för aktierna, dock lägst 15 000 kronor och högst 350 000 kronor, eller med mellan 0,005 och 0,01 procent av det sammanlagda marknadsvärdet på de aktier i bolaget som är upptagna till handel eller handlas på en handelsplats, dock lägst 15 000 kronor och högst 1 miljon kronor.³⁶

Avgift enligt lagen om handel med utsläppsrätter

Avgift enligt lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter kan utgå med ett belopp som motsvarar 100 euro per ton koldioxid eller koldioxidekvivalent.³⁷

Särskild avgift enligt lagen om offentliga uppköpserbjudanden på aktiemarknaden

Särskild avgift enligt lagen (2006:451) om offentliga uppköpserbjudanden på aktiemarknaden kan utgå med lägst 50 000 kronor och högst 100 miljoner kronor.³⁸

Särskild avgift enligt lagen om handel med finansiella instrument

Särskild avgift enligt lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument kan utgå med högst 10 miljoner kronor.³⁹

³⁶ Se 20–24 §§ lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument.

³⁷ Se 8 kap. 6–8 §§ lagen om handel med utsläppsrätter.

³⁸ Se 7 kap. 2 § lagen om offentliga uppköpserbjudanden på aktiemarknaden.

³⁹ Se 6 kap. 3a–3e §§ lagen om handel med finansiella instrument.

Upphandlingskadeavgift

Upphandlingskadeavgift enligt bl.a. 17 kap. lagen (2007:1091) om offentlig upphandling⁴⁰ kan utgå med lägst 10 000 kronor och högst 10 miljoner kronor. Avgiften får inte överstiga tio procent av kontraktsvärdet. Vid fastställandet av upphandlingskadeavgiftens storlek ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är.⁴¹

6.3 Förverkande

Förverkande är – liksom företagsbot – en särskild rättsverkan av brott. Grundläggande bestämmelser om förverkande finns i 36 kap. brottsbalken. Där regleras bl.a. när förverkande får beslutas och mot vem en talan om förverkande kan riktas. Det finns även särskilda förverkandebestämmelser i andra författningar som kompletterar eller helt eller delvis ersätter reglerna i 36 kap. brottsbalken.⁴²

De viktigaste formerna av förverkande avser utbyte eller vinning av brott eller egendom som använts som hjälpmedel vid brott. Förverkandeyrkandet riktas ofta mot den som har begått ett brott men kan också riktas mot andra fysiska eller juridiska personer. Förverkande kan ske genom sakförverkande eller värdeförverkande. Vid sakförverkande förklaras viss egendom förverkad. Vid värdeförverkande förklaras i stället värdet av viss egendom eller vissa förtjänster förverkade. Den enskilde förpliktas då att betala ett visst angivet belopp till staten.

Nedan redogörs kortfattat för de allmänna bestämmelserna om förverkande i svensk rätt. Bestämmelsen om förverkande vid brott i utövningen av näringsverksamhet är särskilt intressant för vår framställning och behandlas därför något djupare än övriga bestämmelser.

⁴⁰ Upphandlingskadeavgift kan även utgå enligt i 17 kap. lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster samt 17 kap. i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

⁴¹ Se t.ex. 17 kap. 4 och 5 §§ lagen om offentlig upphandling. I de förslag till nya lagar om offentlig upphandling m.m. som har presenterats i prop. 2015/16:195 föreslås inte att några ändringar i sak görs avseende bestämmelserna om upphandlingskadeavgift, se prop. 2015/16:195 s. 875 ff. och 1158 f.

⁴² Se t.ex. 29 kap. 12 § miljöbalken, 6 § narkotikastrafflagen (1968:64) och 9 kap. 5 § vapenlagen (1996:67).

Förverkande av utbyte

Enligt 36 kap. 1 § brottsbalken ska utbyte av ett brott enligt brottsbalken förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. Det samma gäller utbyte av ett brott enligt annan lag eller författning för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än ett år. Med utbyte av brott avses enligt motiven både konkret egendom som någon kommit över genom brott och det i pengar uppskattade värdet av vad som åtkommit. Förverkande kan därför ske antingen genom sakförverkande eller genom värdeförverkande.⁴³ Av 36 kap. 1 c § framgår att även viss annan egendom, främst egendom som har trätt i stället för utbyte och avkastning av utbyte, anses utgöra utbyte av brott och kan förverkas. Slutligen är det också möjligt att förverka vad någon har tagit emot som ersättning för kostnader i samband med ett brott, om mottagandet utgör ett brott enligt brottsbalken. I stället för det mottagna får dess värde förklaras förverkat.

Förverkande av hjälpmedel m.m.

Av 36 kap. 2 § brottsbalken framgår att egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt brottsbalken får förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. Även egendom, som har varit avsedd att användas som hjälpmedel men som inte kommit till användning i det enskilda fallet, får förverkas om brottet har fullbordats eller om förfarandet har utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse eller stämpling. Slutligen får även egendom som har frambragts genom brott eller vars användande utgör brott förverkas. I stället för egendomen får dess värde förklaras förverkat. Liksom vid förverkande av utbyte av brott gäller bestämmelserna om förverkande av hjälpmedel även vid brott enligt annan lag eller författning, om det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än ett år.

I 36 kap. 3 § brottsbalken finns bestämmelser som reglerar förverkande i vissa fall av föremål som kan befaras komma till brottslig användning. Bestämmelserna medger endast sakförverkande och tar sikte på bl.a. typiska brottsverktyg och vapen som kan användas för att begå brott mot liv och hälsa.

⁴³ Se prop. 1968:79 s. 76 och 79.

Förverkande av utbyte av brottslig verksamhet (s.k. utvidgat förverkande)

I 36 kap. 1 b § brottsbalken finns bestämmelser om s.k. utvidgat förverkande. Enligt bestämmelserna ska egendom – eller dess värde – förklaras förverkad, om det framstår som klart mera sannolikt att den utgör utbyte av brottslig verksamhet än att så inte är fallet. Bestämmelsen är tillämplig endast när någon döms för fullbordat brott eller för försök, förberedelse eller stämpling till viss allvarlig brottslighet som kan ge utbyte. Förverkande får inte ske om det är oskäligt.

Förverkande vid brott i utövningen av näringsverksamhet

När en näringsidkare har haft ekonomiska fördelar av ett brott som är begånget i utövningen av näringsverksamheten, ska enligt 36 kap. 4 § brottsbalken värdet av fördelarna förklaras förverkat även när det inte följer av andra regler. Något förverkande ska emellertid inte ske om det är oskäligt. Vid den bedömningen ska bland annat beaktas om det finns anledning att anta att annan betalningsskyldighet som svarar mot de ekonomiska fördelarna av brottet kommer att åläggas näringsidkaren eller annars fullgöras av denne. När bevisning om vad som ska förklaras förverkat inte alls eller endast med svårighet kan föras, får värdet uppskattas till ett belopp som är skäligt med hänsyn till omständigheterna.

Av motiven till lagstiftningen framgår att begreppen näringsidkare och näringsverksamhet har samma innebörd som på andra håll i lagstiftningen.⁴⁴ Med ekonomisk fördel avses en uppskattad skillnad i förmögenhetsställning mellan den situation som har uppkommit genom brottet och den som skulle ha rått om brottet inte hade ägt rum. Såväl förtjänster som besparingar kan utgöra en ekonomisk fördel. Bestämmelsen är subsidiär till andra förverkandebestämmelser på så sätt att den är tillämplig endast om och i den utsträckning andra regler inte medför ett fullständigt förverkande av alla fördelar som uppkommit genom brottet. Praktiskt viktiga fall där bestämmelsen kan tillämpas är när en näringsidkare har underlåtit att fullgöra vissa skyldigheter för att spara in den kostnad som ett fullgörande av

⁴⁴ Se prop. 1981/82:142 s. 26 f.

skyldigheten skulle medföra.⁴⁵ I förarbetena framhålls att ekonomiska fördelar som kan härledas till överträdelser som är satta i system och som vittnar om betydande nonchalans eller innefattar åsidosättande av viktiga skyddsintressen regelmässigt bör leda till förverkande. Vid bedömningen av om förverkande ska ske bör stor vikt tillmätas frågan om brottet har skett med ledningens vetskap eller om ledningen åtminstone borde ha kunnat förhindra brottet. Om brottet från straffrättslig synpunkt är att anse som mindre allvarligt eller om företagsledningen inte rimligen kan lastas för det, bör förverkande ofta kunna underlåtas.⁴⁶

Som framgår av lagtexten kan annan betalningsskyldighet som motsvarar de ekonomiska fördelarna av brottet föranleda att något förverkande inte bör ske. Sådan betalningsskyldighet kan t.ex. vara åläggandet av en sanktionsavgift eller skyldighet att betala skadestånd. Eftersom betalningsskyldigheten ska motsvara de ekonomiska fördelar som har uppstått, bör det inte vara aktuellt att undvika förverkande för exempelvis sådan skadeståndsskyldighet som kan uppstå när en arbetstagare skadar sig på grund av att ett arbetsmiljöbrott har begåtts i utövningen av näringsverksamheten. I sådana fall motsvarar nämligen skadeståndsskyldigheten sällan den ekonomiska fördel som har uppstått genom brottet.⁴⁷

6.4 Skadestånd

Skadestandsregler har som övergripande syfte att ge den som har lidit skada ersättning så att han eller hon sätts i samma ekonomiska ställning som om ingen skada hade inträffat. Skadestånd kan förekomma såväl när parterna står i kontraktsrättsligt förhållande till varandra som när något sådant förhållande inte finns. I det senare fallet (utomobligatoriskt skadestånd) får skadeståndslagens (1972:207) bestämmelser central betydelse. Enligt 1 kap. 1 § i den lagen är dess bestämmelser tillämpliga om inte annat är särskilt föreskrivet eller föranleds av avtal eller i övrigt följer av regler om skadestånd i avtalsförhållanden. I det följande lämnas en kort översikt över lagens mest centrala bestämmelser. Särskild uppmärksam-

⁴⁵ Se prop. 1981/82:142 s. 27 och prop. 2004/05:135 s. 73.

⁴⁶ Se prop. 1981/82:142 s. 28.

⁴⁷ Jfr prop. 1981/82:142 s. 29.

het ägnas åt bestämmelserna om det skadeståndsansvar som arbetsgivare har för skador som arbetstagare vållar i tjänsten m.m.

Skadeståndsansvar på grund av eget vållande m.m.

Av 2 kap. 1 § skadeståndslagen följer att den som uppsåtligen eller av vårdslöshet vållar person- eller sakskada ska ersätta skadan. För skadeståndsskyldighet krävs normalt att skadan orsakas av en handling, men det kan räcka med underlåtenhet. Så kan vara fallet om någon har framkallat en farlig situation. Han eller hon anses då ofta skyldig att vidta åtgärder för att hindra att en skada inträffar och kan, om detta inte sker, bli skadeståndsskyldig för skada som annars inte hade inträffat.

Bestämmelserna i 2 kap. 1 § skadeståndslagen medför inte enbart att den fysiska person som vållar skadan kan bli skadeståndsskyldig. De kan också leda till skadeståndsansvar för andra. Så blir fallet vid s.k. principalansvar, som behandlas under nästa rubrik. En juridisk person kan också bli ansvarig för handlande eller underlåtenhet som primärt är att tillskriva någon i den juridiska personens ledning, t.ex. en verkställande direktör. Organansvaret innebär att ställföreträdarens handlande eller underlåtenhet tillskrivs den juridiska personen. En juridisk person kan även få svara för anonyma och kumulerade fel som begås av företrädare för den juridiska personen.

Enligt 2 kap. 2 § skadeståndslagen ska den som vållar en ren förmögenhetsskada genom brott ersätta skadan. Vidare ska enligt 2 kap. 3 § den som allvarligt kränker någon annan genom brott som innefattar ett angrepp mot dennes person, frihet, frid eller ära ersätta den skada som kränkningen innebär. Det s.k. organansvaret torde medföra att juridiska personer i vissa situationer kan bli skyldiga att betala ersättning för, förutom person- och sakskador, förmögenhetsskada och kränkning. Så kan bli fallet när en ställföreträdare begår brott som kan tillskrivas den juridiska personen.

Skadeståndsansvar utan eget vållande

Vid sidan av skadeståndsansvar för eget vållande m.m. finns bestämmelser om ansvar utan eget vållande. Här kan man skilja mellan två former av sådant skadeståndsansvar, *principalansvar* (ansvar för annans vållande) och *strikt ansvar* (ansvar oberoende av vållande).

Strikt ansvar innebär att skadeståndsskyldighet föreligger redan när det har fastställts att det finns ett adekvat orsakssamband mellan en händelse som ligger inom ansvarsområdet och den skada som har inträffat. Det behöver alltså inte utredas om någon har orsakat skadan avsiktligt eller genom vårdslöshet. Strikt ansvar förekommer främst i speciallagstiftning på transportområdet. Andra exempel finns dock, se t.ex. 32 kap. 1 § miljöbalken.

Principalansvaret för arbetsgivare regleras i 3 kap. 1 § skadeståndslagen. Bestämmelsen innebär att en arbetsgivare är skyldig att ersätta

- person- och sakskador som en arbetstagare vållar genom fel och försummelse i tjänsten,
- rena förmögenhetsskador som arbetstagaren i tjänsten vållar genom brott, samt
- skada på grund av att arbetstagaren genom brott som innefattar ett angrepp mot dennes person, frihet, frid eller ära kränker någon annan genom fel eller försummelse i tjänsten.

Principalansvaret gäller oavsett om skadan drabbar andra anställda eller utomstående personer. För staten, kommuner och landsting sträcker sig skadeståndsansvaret något längre än det gör för privata arbetsgivare.⁴⁸

Den skadelidande behöver inte visa att en viss arbetstagare har varit oaktsam. Det är tillräckligt att han eller hon kan visa att fel eller försummelse har förekommit hos någon som arbetsgivaren är ansvarig för. Skadeståndsansvaret gäller emellertid endast för skador som vållas i tjänsten, vilket innebär att det måste finnas ett samband mellan skadan och det arbete som utförs åt arbetsgivaren. Handlingar som företas under arbetstid anses normalt företagna i tjänsten även om de inte ryms inom arbetstagarens arbetsuppgifter. Arbetsgivaren

⁴⁸ Jfr 3 kap. 1 § andra stycket samt 3 kap. 2 och 3 §§ skadeståndslagen.

kan t.ex. bli skadeståndsansvarig för uppsåtliga brott som en arbetstagare har begått. Det gäller särskilt om brottet har begåtts under utförande av ett avtal mellan arbetsgivaren och den skadelidande, såsom när en anställd i en flyttfirma har stulit från kunderna. Vissa typer av brott, t.ex. misshandel, anses emellertid i princip aldrig kunna begås i tjänsten.⁴⁹

⁴⁹ Se SOU 1997:127 s. 159 f.

7 Allmänna utgångspunkter

7.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att säkerställa att det straffrättsliga systemet för juridiska personer är effektivt, ändamålsenligt, modernt och anpassat till Sveriges EU-rättsliga och övriga internationella åtaganden. Det finns anledning att diskutera vad detta innebär samt att redovisa några principer som enligt vår mening bör ligga till grund för ett reformerat straffrättsligt system för juridiska personer.

7.2 Effektivitet och ändamålsenlighet

En första fråga är vad som i detta sammanhang avses med ”effektivitet” och ”ändamålsenlighet”. Vad krävs för att systemet med företagsbot ska anses effektivt och ändamålsenligt?

Enligt vår mening bör den frågan besvaras med utgångspunkt i vad som är syftet med systemet och vad man vill åstadkomma genom åläggande av företagsbot. Syftet med lagstiftningen om företagsbot är att avhålla från brott; lagstiftningen är alltså avsedd att ha vad som brukar kallas ett allmänpreventivt syfte. Lagstiftaren får också antas ha avsett – på samma sätt som i fråga om andra straffrättsliga sanktioner – att den enskilda företagsboten ska förmedla samhällets klander av ett visst beteende. Bestämmelserna om företagsbot bör, för att vara ”ändamålsenliga” och ”effektiva”, utformas så att de på bästa sätt kan tillgodose dessa syften. I kravet på ”effektivitet” får också anses ligga att systemet ska vara kostnadseffektivt och lätt att tillämpa utan att för den skull avvika från rättssäkerhetens krav eller vedertagna svenska straffrättsliga principer.

Systemet med företagsbot fungerar i dag i huvudsak väl

De lagändringar som genomfördes år 2006 har inneburit att bestämmelserna om företagsbot har kommit att tillämpas i betydligt större omfattning än tidigare. Den nuvarande företagsbotsregleringen fungerar i huvudsak väl. Det finns inte heller något generellt behov av att höja repressionsnivån. Vi anser därför att ett reviderat regelverk bör bygga vidare på de nuvarande bestämmelserna. Eventuella nya bestämmelser bör utformas så att man kan ta till vara den erfarenhet som de rättstillämpande myndigheterna har fått av den nuvarande regleringen.

Systemet bör vara enkelt att tillämpa

För att regelverket om företagsbot ska tillämpas i önskvärd utsträckning är det viktigt att det är tydligt, enkelt och förutsebart. Det ska vara lätt för polis och åklagare att veta när frågor om företagsbot behöver tas upp. Och det ska vara enkelt för en företagare att tillgodogöra sig innehållet i bestämmelserna och därmed ha möjlighet att organisera verksamheten så att företagsbot kan undvikas.

Kravet på enkelhet innefattar emellertid inte bara ett krav på reglernas yttre utformning. Det innebär också att reglerna bör utformas så att onödiga tillämpningssvårigheter kan undvikas. Förutsättningarna för att ålägga företagsbot bör därför, så långt detta är möjligt med hänsyn till allmänna rättssäkerhetskrav, inte göras beroende av omständigheter som är svåra att utreda.

Regelverket bör utformas så att det har en brottsavhållande effekt

Vi har ovan framhållit att lagstiftningen om företagsbot har ett allmänpreventivt syfte. Så bör det vara även i fortsättningen. Det innebär i och för sig inte nödvändigtvis att den företagsbot som utdöms i det enskilda fallet ska vara bestämd så att den har avskräckande verkan; företagsbotens storlek bör i stället – som vi återkommer till nedan – bestämmas enligt principerna om proportionalitet och ekvivalens. Men regelverket bör vara utformat så att det, genom sin existens, har en brottsavhållande effekt på alla typer av

företag. Det får bl.a. betydelse för utformningen av bestämmelserna om företagsbotens storlek.

Samtidigt måste behovet av en brottsavhållande lagstiftning balanseras mot vikten av att sanktionssystemet framstår som rimligt för de enskilda och företag som berörs. Vi återkommer till detta i avsnitt 7.3.

7.3 Företagsboten bör vara proportionerlig och ekvivalent

Inom straffrätten är det en utgångspunkt att straffet ska stå i proportion till brottets allvar. Detta kommer till uttryck i 29 kap. 1 § brottsbalken där det föreskrivs att straffet ska bestämmas efter brottslighetens straffvärde. Företagsbot är liksom straff en straffrättslig sanktion. Det är därför naturligt att tillämpa en proportionalitetsprincip även vid åläggandet av företagsbot.

En företagsbot bör i linje med detta vara proportionerlig i den meningen att det råder ett rimligt förhållande mellan *å ena sidan* brottslighetens allvar och omfattning och *å andra sidan* storleken på företagsboten. Det förhållandet att företagsboten är avsedd att markera klander gentemot näringsidkaren gör det naturligt att vid denna proportionalitetsbedömning väga in även graden av det klander som näringsidkaren förtjänar. Brottslighetens straffvärde, dess samband med verksamheten och dess inverkan på intressen som är särskilt skyddsvärda vid verksamhetsutövning, t.ex. miljö och hälsa, bör därmed ges en stor betydelse för storleken på företagsboten.

Inom straffrätten gäller också en princip om s.k. ekvivalens. Den innebär väsentligen att "lika fall ska behandlas lika". En följd av detta är att två brott som är lika allvarliga i princip ska föranleda lika kännbara sanktioner. Principen innebär också att ett brott som är att anse som mer allvarligt bör föranleda en mer kännbar reaktion än ett mindre allvarligt brott. Det är naturligt att också denna princip ska gälla vid åläggande av företagsbot. Här uppkommer den särskilda frågan i vilken utsträckning man bör beakta att olika företag har olika ekonomisk förmåga att betala en företagsbot. Ett företagsbotsbelopp som är mycket kännbart för ett litet företag med svag finansiell ställning kan för ett större företag med stark finansiell ställning framstå som helt obetydligt. Och ett belopp som även

det större företaget uppfattar som kännbart får helt orimliga effekter för det mindre företaget. Principen om ekvivalens bör i detta sammanhang inte förstås på det sättet att företagsboten för två likvärdiga brott alltid bestäms till ett och samma belopp. I stället bör bestämmelserna utformas så att företagsboten kan göras lika kännbar för det större företaget som för det mindre. Vi återkommer till detta i avsnitt 10.11.

7.4 Företagsboten bör inte ges en vinsteliminierande funktion

I tidigare lagstiftningsärenden har övervägts om företagsboten – förutom att ge uttryck för klander – även bör ges en vinsteliminierande funktion. Vinsteliminering till följd av brott som är begångna i utövningen av näringsverksamhet är dock redan möjligt genom bestämmelserna om förverkande.¹ Såsom uppmärksammades redan när bestämmelserna om företagsbot infördes, skulle ett system där företagsboten även syftar till att eliminera uppkommen vinst vara föräntat med flera nackdelar. I förarbetena uttalades bl.a. att ett system med såväl repressiva som vinsteliminierande inslag kan leda till missförstånd och ojämnhet i rättstillämpningen, eftersom vinsteliminering och bestraffning har vitt skilda syften.² Enligt vår bedömning saknas anledning att ompröva det tidigare ställningstagandet att företagsbotsinstitutet inte bör användas för att eliminera vinst.

7.5 Systemet med företagsbot bör vara generellt tillämpligt

I dag kan alla brott för vilka det är föreskrivet strängare straff än penningböter föranleda företagsbot. Tillämpningsområdet för de nuvarande bestämmelserna är därmed mycket brett och företagsbot kan förekomma i vitt skilda situationer. Vi ser inte skäl för någon ändring i detta avseende. När de nya bestämmelserna utformas måste

¹ Se avsnitt 6.3.

² Se prop. 1985/86:23 s. 78 ff. och 107 f.

det därför beaktas att de ska kunna tillämpas oavsett vilken typ av brott det är fråga om.

Bestämmelserna om företagsbot är i dag utformade så att en åklagare i princip är skyldig att föra talan om företagsbot när förutsättningarna för företagsbot är uppfyllda. Det kan anföras skäl för att överge denna ordning och i högre utsträckning överlämna till åklagarna att avgöra om talan om företagsbot ska föras eller i vart fall införa regler om "åtalsunderlåtelse". Frågan, som inte är särskilt utpekad i våra direktiv, kräver dock en rad av överväganden som vi inte har funnit utrymme för i vårt arbete. Vi kommer därför inte att beröra frågan ytterligare.

7.6 Systemet med företagsbot bör vara förenligt med Sveriges internationella åtaganden

Inom bl.a. Europeiska unionen, Europarådet, Förenta nationerna och OECD (Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling) har utarbetats bestämmelser om ansvar och sanktioner för juridiska personer för brott som har begåtts i deras verksamhet. Rättsakterna innebär bl.a. att medlemsstaterna ska ha en lagstiftning som säkerställer att juridiska personer kan ställas till ansvar för vissa angivna brott som har begåtts till deras förmån av t.ex. en person med en ledande ställning inom den juridiska personen. Vidare ska medlemsstaterna säkerställa att de sanktioner som finns tillgängliga är effektiva, proportionerliga och avskräckande. Enligt vår mening är det givet att den svenska företagsbotslagstiftningen ska leva upp till de krav som finns i de internationella rättsakterna. Vi återkommer till detta i bl.a. avsnitten 8.4, 9.6, 9.8, 10.6–10.9 och 12.

8 Straff eller särskild rättsverkan av brott?

8.1 Inledning

Vårt uppdrag

Enligt våra utredningsdirektiv ska vi överväga om företagsboten bör ersättas med ett system där företag och andra juridiska personer kan dömas till straff. Frågan, såsom vi har uppfattat den, är om den sanktionsform som företagsbot utgör i fortsättningen bör betecknas som ett straff. Om frågan besvaras jakande, ger det anledning att överväga hur sanktionsformen i så fall bör anpassas till vad som enligt svensk rätt gäller för straff.

Det bör inledningsvis framhållas att det inte ingår i vårt uppdrag att föreslå någon omdefiniering av begreppet brott i brottsbalken. Med ”brott” avses en gärning för vilken är stadgat straff (se 1 kap. 1 § brottsbalken). En gärning anses enbart kunna begås av en fysisk person. Våra förslag måste därför, liksom gällande rätt, utgå från att juridiska personer inte kan begå brott och att den gärning som föranleder en företagsbot ska ha begåtts av en eller flera fysiska personer.

Några utgångspunkter

Företagsboten är konstruerad som en särskild rättsverkan av brott, dvs. en författningsreglerad följd av ett brott som inte är vare sig en brottspåföljd eller en skyldighet att betala skadestånd (jfr 1 kap. 8 § brottsbalken). Genom att använda denna konstruktion har lagstiftaren sluppit att göra omfattande ingrepp i den grundläggande straffrättsliga systematiken med avseende på begrepp som brott, straff och skuld.

Samtidigt framstår företagsbot i praktiken som en rent bestraffande sanktion.

Företagsbotsutredningen föreslog att juridiska personer skulle kunna dömas till straff. Som huvudsakligt skäl för detta angav utredningen att en rent repressiv sanktion bör kallas straff, om det inte finns klara nackdelar med det eller fördelarna med att använda en annan benämning överväger.¹

Frågan om företagsboten borde ersättas med ett system som ger möjlighet att döma juridiska personer till straff behandlades även i departementspromemorian Företagsbot. Efter en redovisning av skälen för respektive mot ett nytt system konstaterades att skälen inte talade entydigt i någon riktning. Värdet av att införa ett renodlat straffansvar för juridiska personer bedömdes dock inte vara sådant att det uteslöt att ett reformerat och effektiviserat system med företagsbot skulle kunna utgöra ett alternativ till att införa straffansvar för juridiska personer.²

I det efterföljande lagstiftningsärendet konstaterade regeringen att den avgörande frågan för om systemet med företagsbot som en särskild rättsverkan av brott borde ersättas med ett straffansvar för juridiska personer, var om företagsbotens formella karaktär som straff eller särskild rättsverkan har någon betydelse för systemets effektivitet och funktion. Enligt regeringens mening fanns det inte något som talade för att så var fallet. Mot den bakgrunden – och då regeringen bedömde att inte heller Sveriges internationella åtaganden krävde att det infördes ett straffansvar för juridiska personer – fick företagsboten behålla sin karaktär av särskild rättsverkan av brott.³

Inte heller i dag innebär Sveriges åtaganden inom EU eller internationellt någon skyldighet för Sverige att införa straffansvar för juridiska personer. Trenden inom såväl EU som internationellt går emellertid mot att allt fler länder inför ett renodlat straffansvar för juridiska personer.

¹ Se SOU 1997:127 s. 239.

² Se Ds 2001:69 s. 33.

³ Se prop. 2005/06:59 s. 19.

8.2 Kort om vårt straffrättsliga system

Som har framgått i avsnitt 4.2 bygger det svenska straffrättsliga systemet på de grundläggande begreppen brott och straff. Med brott avses en gärning – beskriven i brottsbalken eller i annan lag eller författning – för vilken det kan dömas till straff (se 1 kap. 1 § brottsbalken). För att en gärning ska utgöra ett brott krävs också att den har begåtts uppsåtligen eller, när det är särskilt föreskrivet, av oakt-samhet. Med straff avses böter och fängelse (se 1 kap. 3 § samma balk). Vid sidan av straffen finns påföljderna villkorlig dom, skydds-tillsyn och överlämnande till särskild vård.

Som ovan har framhållits kan, enligt svensk rätt, endast fysiska personer begå brott. Enligt svensk rätt gäller dessutom att enbart den som har begått ett brott kan dömas till straff eller annan påföljd. Hur straff och andra påföljder kan dömas ut framgår av bestämmel-serna om de särskilda brotten samt av vad som därutöver är särskilt föreskrivet. Exempel på särskilda bestämmelser som får betydelse för när straff och andra påföljder kan utdömas är bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken om försök eller medverkan till brott samt be-stämmelserna i 24 kap. brottsbalken om allmänna ansvarsfrihets-grunder, t.ex. nödvärn. Ytterligare bestämmelser av betydelse finns i 25–36 kap. brottsbalken.

Förutom straff, andra påföljder och särskild rättsverkan kan brott även leda till skyldighet att betala skadestånd eller sanktionsavgifter; sanktioner av dessa slag faller dock utanför det straffrättsliga systemet. I motsats till vad som gäller för straff och påföljd kan – som närmare har framgått av avsnitt 6 – särskild rättsverkan av brott, skadestånd och sanktionsavgifter drabba även annan än den som har begått ett brott.

Begreppet straff är vanligt i framför allt brottsbalken och andra lagar som innehåller straffbestämmelser men det förekommer även i annan lagstiftning. Begreppet är väl inarbetat. Det utgör en av de viktigaste beståndsdelarna i vårt straffrättsliga system och har en grundläggande systematisk funktion. När det gäller brottsbalken före-kommer begreppet, förutom i vissa av bestämmelserna om de sär-skilda brotten, även i bestämmelser som gäller bl.a. tillämpligheten av svensk lag och straffmätning.

Eftersom enbart fysiska personer kan begå brott och därmed bli föremål för straff eller påföljd, är samtliga bestämmelser om straff

utformade med en fysisk person som tänkt straffssubjekt. En förändring som innebär att företagsbot betecknas som straff i stället för särskild rättsverkan av brott, skulle – även om syftet inte är att åstadkomma mer än en terminologisk förändring – leda till att även juridiska personer blir ”straffssubjekt”. Därmed torde det bli nödvändigt att se över samtliga bestämmelser som innefattar begreppet straff och att vid behov anpassa dem till det förhållandet att även juridiska personer utgör straffssubjekt. ”Tillkomsten” av ett nytt straff, företagsbot, synes också göra det nödvändigt att göra en samlad översyn av begreppet straff i brottsbalken.

Eftersom det inte ingår i vårt uppdrag att ändra definitionen av brott, skulle en förändring av angivet slag också innebära att den koppling som i dag finns mellan brott, skuld och straff upphör att existera. Som framgår av avsnitt 8.1 innebär nämligen begränsningen av vårt uppdrag bl.a. att juridiska personer inte heller i framtiden ska kunna begå brott. Ett införande av straffansvar för juridiska personer skulle därför få till följd att det *straff* som ådöms en juridisk person kommer att avse ett *brott* som någon annan har begått. En sådan ordning skulle avvika från vad som normalt gäller avseende ”straff” enligt svensk straffrätt.

8.3 Tidigare överväganden

Varför utformades företagsboten som en särskild rättsverkan av brott?

I de ursprungliga förarbetena till lagstiftningen om företagsbot framhölls att det kunde vara förenat med fördelar, om företagsboten konstruerades som en renodlad brottspåföljd. En sådan lösning bedömdes emellertid innebära såväl betydande lagtekniska svårigheter som en risk för att det skulle uppstå oklarheter i den straffrättsliga systematiken. Det framhölls att begreppen brott, straff och skuld hörde samman. Genom att utforma företagsboten som ett straff skulle man antingen behöva revidera definitionen av brott eller införa en möjlighet att rikta ett straff mot någon annan än den som har gjort sig skyldig till brott. Båda alternativen bedömdes förutsätta omfattande ingrepp i den straffrättsliga systematiken. Med beaktande av bl.a. detta och med hänsyn till att alla straffbud och regler inom den allmänna straffrätten utformats med tanke på fysiska personer som

subjekt ansågs det lämpligare att konstruera företagsboten som en särskild rättsverkan av brott. I förarbetena gjordes också bedömningen att sanktionens rättsliga beteckning inte spelade någon avgörande roll för den preventiva effekten.⁴

Företagsbotsutredningens bedömning

Som har framgått ovan föreslog Företagsbotsutredningen att juridiska personer skulle kunna dömas till straff. Vid sidan av den processuella betydelsen av om företagsboten betecknades som straff eller särskild rättsverkan av brott bedömde utredningen att det i första hand var fråga om en terminologisk skillnad. Utredningen framhöll emellertid även att företagsbotens utformning som en särskild rättsverkan av brott kunde ge intryck av att sanktionen var helt underordnad det individuella straffansvaret.⁵

Den främsta fördelen med att benämna sanktionen som straff bedömdes vara att det därigenom klart markeras att det är fråga om en repressiv sanktion som innefattar klander. Om juridiska personer kan straffas för brott, skulle det – enligt utredningen – innebära en markering av att lagstiftaren anser att ansvaret i princip är att likställa med straffansvaret för fysiska personer. Utredningen bedömde att det skulle medföra att polis och åklagare kommer att lägga samma vikt vid att lagföra juridiska personer som att lagföra fysiska personer; det framhölls att det var ett naturligare inslag i en åklagares arbete att åtala för brott än att föra en talan om åläggande av särskild rättsverkan av brott. Slutligen bedömde utredningen att massmedia och allmänheten torde ha lättare att förstå att ett företag har dömts till straff än att det har dömts till särskild rättsverkan av brott.⁶

Det som enligt utredningen främst talade mot att införa straff för juridiska personer var att kopplingen mellan begreppen brott och straff skulle brytas, vilket skulle kunna uppfattas som ett accepterande av s.k. vikarierande ansvar (dvs. ansvar för annans brott). Utredningen ansåg dock att den principiella betydelsen av detta inte borde överdramatiseras och menade att ett straffansvar för juridiska

⁴ Se prop. 1985/86:23 s. 19 ff.

⁵ Se SOU 1997:127 s. 238.

⁶ Se SOU 1997:127 s. 238.

personer inte skulle uppfattas som ett steg mot en acceptans av vikarierande ansvar även på andra områden.⁷

Slutligen framhöll utredningen att en rent repressiv sanktion borde kallas för straff om det inte finns klara nackdelar med det eller fördelar med en annan benämning. Eftersom utredningen bedömde att det inte förhöll sig på det sättet, föreslog den att juridiska personer skulle kunna dömas till straff.⁸

Överväganden i samband med 2006 års lagändringar

I departementspromemorian Företagsbot bedömdes att skälen för respektive mot att införa ett system med straff för juridiska personer inte talade entydigt i någon riktning. Mot den bakgrunden gjordes bedömningen att det saknades tillräckliga skäl att ersätta företagsboten med något annat. Såsom skäl för denna slutsats anfördes bl.a.⁹

- att man genom att införa ett system där juridiska personer kan dömas till straff för brott begångna av fysiska personer bryter den koppling som i övrigt finns mellan brott och straff och att det kan ligga ett värde i att värna om en klar och tydlig begrepps- bildning på ett konsekvent sätt,
- att det är fråga om något annat när juridiska personer straffas än när individer straffas och att det kan vara en fördel att denna skillnad kommer till uttryck genom sanktionens namn,
- att det kan ifrågasättas om beteckningen straff har betydelse för sanktionens effektivitet och att förutsättningen för utdömande av en viss sanktion är av väsentligt större betydelse för dess effektivitet än sanktionens formella beteckning,
- att det kan ifrågasättas om det förhållande att allmänheten och massmedia torde ha lättare att förstå vad det innebär att ett företag döms till straff än att ett företag ålagts företagsbot bör tillmätas någon större betydelse,

⁷ Se SOU 1997:127 s. 238 f.

⁸ Se SOU 1997:127 s. 239.

⁹ Se Ds 2001:69 s. 27 ff.

- att Sveriges internationella åtaganden inte ställer krav på införande av ett regelrätt straffansvar för juridiska personer och att det inte heller framstår som sannolikt att ett sådant krav skulle komma att uppställas i framtiden, och
- att det mot bakgrund av att det inom EU finns fler länder som inte använder straff i förhållande till juridiska personer inte heller är lätt att se att systemet med företagsbot medför några påtagliga nackdelar i det internationella straffrättsliga samarbetet.

I det efterföljande lagstiftningsärendet konstaterade regeringen bl.a. följande. Den avgörande frågan för om systemet med företagsbot som en särskild rättsverkan av brott borde ersättas med ett straffansvar för juridiska personer, var om företagsbotens formella karaktär som straff eller särskild rättsverkan hade någon betydelse för systemets effektivitet och funktion. Det fanns, enligt regeringen, inte något som talade för att så var fallet. Sveriges internationella åtaganden krävde inte heller att det infördes ett straffansvar för juridiska personer. Företagsboten borde därför behålla sin karaktär av särskild rättsverkan av brott.¹⁰

8.4 Bör företagsboten betecknas som straff?

Bedömning: Företagsboten bör liksom i dag utgöra en särskild rättsverkan av brott.

Inledning

Som vi har varit inne på i avsnitt 7.2 bör bestämmelserna om företagsbot utformas på det sätt som bäst säkerställer att de på ett kostnadseffektivt, rättssäkert och förutsebart sätt bidrar till att avhålla från brott. En viktig fråga är därför om ett system där företag kan dömas till *straff* är mer effektivt än det nuvarande systemet där sanktionen utgör en *särskild rättsverkan*. Andra faktorer som bör beaktas

¹⁰ Se prop. 2005/06:59 s. 19.

är naturligtvis Sveriges internationella åtaganden och betydelsen av den internationella utvecklingen.

Som tidigare har konstaterats skulle en övergång från ”särskild rättsverkan” till ”straff” innebära att den grundläggande systematiken i svensk straffrätt rubbades; den nuvarande kopplingen mellan brott och straff skulle upphöra att existera. Mot den bakgrunden bör en förändring inte komma i fråga annat än om den har tydliga fördelar.

Brottsavhållande verkan m.m.

Företagsbotsutredningen framförde olika argument som ansågs tala för införandet av ett renodlat straffansvar för juridiska personer.

Utredningen bedömde bl.a. att det finns en risk att företagsboten prioriteras ned så länge den betecknas endast som en särskild rättsverkan av brott. Detta är enligt vår mening en i och för sig relevant aspekt. Om de brottsbekämpande myndigheterna avstår från att använda sig av företagsbotsinstitutet, kommer givetvis institutets brottsavhållande effekt att minska. Det är därför av stor vikt att bestämmelserna om företagsbot verkligen tillämpas när förutsättningarna för sanktionen är för handen. Vid tidpunkten för Företagsbotsutredningens uttalanden kunde det på goda grunder ifrågasättas om så var fallet. Efter 2006 års lagändringar har företagsbotsinstitutet emellertid kommit att användas i betydligt större omfattning och detta trots att företagsboten fortfarande utgör en särskild rättsverkan av brott. Mot den bakgrunden ligger det nära till hands att anta att de tidigare effektivitetsproblemen snarare berodde på de dåvarande förutsättningarna för att ålägga företagsbot än på företagsbotens rättsliga beteckning. Vi bedömer därför att det inte har någon avgörande betydelse för tillämpningen av företagsbotsinstitutet, om företagsboten betecknas som ”särskild rättsverkan” eller ”straff”.

Företagsbotsutredningen menade också att massmedia och allmänhet torde ha lättare att förstå om ett företag döms till straff än om det döms till särskild rättsverkan av brott. Vi bedömer att denna aspekt är av liten betydelse. Det kan enligt vår mening ifrågasättas om mass medias och allmänhetens förståelse av företagsbotsinstitutet är beroende av om företagsboten betecknas som straff eller annan

särskild rättsverkan.¹¹ Det torde under alla förhållanden vara tydligt – inte minst genom benämningen ”företagsbot” – att en ålagd företagsbot ger uttryck för ett från samhällets sida uttalat klander av ett visst beteende.

Möjligen kan det hävdas att företagsbotens rättsliga beteckning ändå har en viss betydelse för dess brottsavhållande effekt; begreppet ”straff” ger en starkare signaleffekt än ”särskild rättsverkan” och markerar tydligare vikten av att undvika sådant agerande som kan föranleda företagsbot. Även i doktrinen har det – med stöd av bl.a. slutsatser som har dragits av EU-kommissionen¹² – antagits att införandet av straffansvar kan ge en mer avskräckande effekt än andra typer av ansvar.¹³ I betänkandet *Vad bör straffas?* har Straffrättsanvändningsutredningen dock uttalat att administrativa sanktioner ofta bör kunna ha en mer avhållande verkan när det gäller överträdelser som i stor utsträckning begås inom ramen för en juridisk persons verksamhet.¹⁴ Enligt vår mening torde den brottsavhållande effekten av företagsbotsinstitutet endast i mindre utsträckning vara beroende av hur sanktionen karakteriseras rättsligt; avsevärt större betydelse har sådana faktorer som upptäcksrisken, risken för lagföring och företagsbotens storlek m.m.

Vi bedömer alltså att det inte har någon avgörande betydelse för företagsbotens brottsavhållande effekt om den anses som straff eller som särskild rättsverkan av brott.

Det bör även beaktas att mera omfattande förändringar i den straffrättsliga systematiken kan förväntas leda till oförutsedda tillämpningssvårigheter. Sådana nytillkommande problem kan medföra att reglerna om företagsbot – åtminstone tillfälligt – skulle tillämpas i mindre utsträckning än i dag.

Sammantaget bedömer vi därför att ändamålsskäl inte ger något positivt stöd för att ge företagsbot karaktären av straff.

¹¹ Jfr Ds 2001:69 s. 28 och 31.

¹² Se KOM(2010) 716 slutlig, s. 9.

¹³ Se Härkönen, Juridiska personers ansvar för brott, JT 2015/16 nr 1 s. 154 f och Engelhart, Corporate Criminal Liability from a Comparative Perspective, Regulating Corporate Criminal Liability, 2014, s. 65 f.

¹⁴ Se SOU 2013:38 s. 536 ff.

Europakonventionen m.m.

I den europeiska konventionen av den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen) finns civila och politiska rättigheter reglerade. Europakonventionen ratificerades av Sverige år 1952 och införlivades med svensk rätt den 1 januari 1995 genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till konventionen finns ett förbud mot att lagföra eller straffa en person mer än en gång för ett och samma brott. Även i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga) finns en bestämmelse (artikel 50) om förbud mot dubbla prövningar. Stadgan är direkt tillämplig i Sverige. Till skillnad mot Europakonventionens bestämmelse gäller EU:s rättighetsstadga dock endast vid tillämpning av unionsrätten.

Dubbelprövningsförbuden är begränsade till att gälla samma rättssubjekt. Rättssubjektet kan vara såväl en fysisk person som en juridisk person. Förbuden är inte avsedda att förhindra att flera straff döms ut för ett och samma brott, men däremot att samma brott prövas vid olika tillfällen. Enligt vår mening torde det inte råda något tvivel om att även företagsbot utgör ett straff i den bemärkelse som avses i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

Eftersom företagsbot är att bedöma som ett straff i Europakonventionens och EU:s rättighetsstadgas mening, får en talan om företagsbot inte föras mot någon som redan har varit föremål för en slutlig prövning, under förutsättning att det är fråga om ett och samma brott. Detta torde innebära bl.a. att den som har påförts skattetillägg inte kan åläggas företagsbot för samma brott (se Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 24 september 2014 i mål B 151-14, jfr dock Svea hovrätts dom den 29 april 2015 i mål B 7863-14). Även lagakraftvunna beslut om andra administrativa sanktioner än skattetillägg torde kunna utgöra hinder mot en talan om företagsbot under förutsättning att sanktionen är att anse som ett straff i Europakonventionens eller EU:s rättighetsstadgas mening.

Dubbelprövningsförbudet ska förstås som ett förbud mot en andra prövning för samma brott. Bedömningen av om det är samma brott ska baseras på faktiska omständigheter utan hänsyn till den rättsliga kvalificeringen. Högsta domstolen har t.ex. funnit att skattetillägg

och ansvar för skattebrott som baserar sig på en och samma deklara-tionsuppgift innebär två prövningar av samma brott, eftersom pröv-ningarna grundas på samma faktiska omständigheter. Förfarandena avser därför samma brott i Europakonventionens och rättighets-stadgans mening.¹⁵

Det förhållande att företagsbot är att anse som ett straff i bl.a. Europakonventionens mening talar i någon mån för att företags-boten bör benämnas som straff även i svensk rätt. Svensk rätt inne-håller emellertid andra sanktioner, t.ex. skattetillägg, avgift enligt 20 kap. 12–14 §§ utlänningslagen och marknadsstörningsavgift, som också torde utgöra straff i Europakonventionens mening men inte betecknas så i svensk rätt. Mot den bakgrunden bedömer vi att för-hållandet inte utgör något tungt vägande skäl för att ge företagsbot karaktären av straff.

Andra internationella aspekter

Såväl flera EU-rättsliga direktiv och rambeslut som andra interna-tionella rättsakter, utfärdade av Europarådet, Förenta nationerna eller OECD, ställer krav på att Sverige har vissa bestämmelser om an-svar och sanktioner för juridiska personer. Kraven innebär bl.a. att Sverige ska säkerställa att juridiska personer kan hållas ansvariga för vissa brott som begås i deras verksamhet och att de i samband där-med kan bli föremål för effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner. Något krav på ett renodlat straffansvar eller ens ett straffrättsligt ansvar finns emellertid inte; det räcker t.ex. att den juridiska personen kan åläggas en sanktionsavgift.

I och med att Lissabonfördraget antogs har EU:s behörighet att utfärda bestämmelser i straffrättsliga frågor klargjorts. Det finns emellertid betydande begränsningar i vilka straffrättsliga regler som kan antas inom unionen. Mot den bakgrunden är det mindre sanno-ligt att Sverige kommer att tvingas införa bestämmelser om straff-ansvar för juridiska personer med anledning av tvingande reglering inom EU.¹⁶ Vi bedömer det inte heller som troligt att några tvingande regler kommer att utfärdas av t.ex. Europarådet. I sammanhanget kan

¹⁵ Se NJA 2013 s. 502 p. 39.

¹⁶ Jfr Härkönen, Juridiska personers ansvar för brott, JT 2015/16 nr 1 s. 154.

noteras att Europarådets modellbestämmelser om juridiska personers ansvar inte innehåller något krav på straffrättsligt ansvar.¹⁷

Redan i samband med genomförandet av 2006 års lagändringar fanns regler om straffansvar för juridiska personer i ett stort antal europeiska länder. Det gällde bl.a. våra nordiska grannländer.¹⁸ Sedan dess har fler länder infört sådant ansvar.¹⁹ Men det finns också länder som ännu inte har infört bestämmelser om sådant straffansvar. Bland dessa kan nämnas Tyskland, Italien, Bulgarien, Grekland och Lettland.²⁰ Vi kan inte heller se att det förhållandet att den svenska företagsboten betecknas som och har karaktär av särskild rättsverkan av brott i stället för straff medför några påtagliga nackdelar vare sig i det EU-rättsliga eller i det övriga internationella straffrättsliga samarbetet.²¹ Enligt vår mening talar därför inte heller den internationella aspekten särskilt starkt för att ett renodlat straffansvar för juridiska personer bör införas i Sverige.

Sammanfattande bedömning

Som vi har konstaterat ovan bör det krävas starka skäl för att ändra företagsbotens rättsliga beteckning från ”särskild rättsverkan” till ”straff” med ett renodlat straffansvar för juridiska personer. Vi har ovan bedömt att varken ändamålsskäl, Sveriges internationella åtaganden eller något annat förhållande, ensamt eller tillsammans med andra förhållanden, talar särskilt starkt för en förändring i detta hänseende.

¹⁷ Se European Committee on Crime Problems, Model provisions for Council of Europe Criminal law conventions, CDPC (2014) 17 Fin.

¹⁸ Straffansvar för juridiska personer fanns då i bl.a. i Storbritannien (sedan år 1926), Irland (sedan år 1926), Nederländerna (sedan år 1951), Portugal (sedan år 1984), Norge (sedan år 1991), Island (sedan år 1993), Frankrike (sedan år 1994), Finland (sedan år 1995), Slovenien (sedan år 1995), Danmark (sedan år 1996), Belgien (sedan år 1999), Estland (sedan år 2001), Ungern (sedan år 2001), Malta (sedan år 2002), Kroatien (sedan år 2003), Litauen (sedan år 2003), Polen (sedan år 2003), Schweiz (sedan år 2003), Slovakien (sedan år 2004) och Rumänien (sedan år 2004). Se Härkönen, Juridiska personers ansvar för brott, JT 2015/16 nr 1 s. 149 och Engelhart, Corporate Criminal Liability from a Comparative Perspective, Regulating Corporate Criminal Liability, 2014, s. 56 f.

¹⁹ Bland dessa kan nämnas Österrike (sedan år 2006), Luxemburg (sedan 2010), Spanien (sedan år 2010) och Tjeckien (sedan år 2011). Engelhart, Corporate Criminal Liability from a Comparative Perspective, Regulating Corporate Criminal Liability, 2014, s. 56 f.

²⁰ Se Engelhart, Corporate Criminal Liability from a Comparative Perspective, Regulating Corporate Criminal Liability, 2014, s. 56 f. Det bör dock noteras att det finns ett tyskt lagförslag om straffansvar för juridiska personer, jfr Rübenthal och Brauns, German Law Journal Vol 16. No. 04, Trial and Error – A Critique of the New German Draft Code for a Genuine Corporate Criminal Liability, s. 871 ff.

²¹ Jfr Ds 2001:69 s. 33.

Vi förordar alltså att företagsboten även fortsättningsvis ska vara utformad som en särskild rättsverkan av brott.

9 Begränsningen till brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet m.m.

9.1 Inledning

Vårt uppdrag

Tillämpningsområdet för bestämmelserna om företagsbot är i dag begränsat till brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet. Enligt våra utredningsdirektiv ska vi ta ställning till om denna begränsning är ändamålsenlig och på sikt godtagbar för att Sverige ska leva upp till sina åtaganden inom EU och internationellt eller om tillämpningsområdet bör förändras.

Några utgångspunkter

Företagsbot kan i dag åläggas näringsidkare endast för brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet (se 36 kap. 7 § brottsbalken). Ett brott ska anses begånget i näringsverksamhet om det ingår som ett led i näringsidkarens verksamhet. Med näringsidkare avses varje fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt bedriver verksamhet av ekonomisk art, oavsett om verksamheten är inriktad på vinst eller inte. I detta sammanhang anses brott i näringsverksamhet inte kunna begås av andra än enskilda näringsidkare, eller ställföreträdare, anställda eller uppdragstagare hos enskilda näringsidkare eller näringsdrivande juridiska personer.¹

Begränsningen till brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet kan synas naturlig med hänsyn till att systemet med

¹ Jfr prop. 1985/86:23 s. 28 f. och 63.

företagsbot, när det infördes, motiverades med att det då gällande sanktionssystemet bedömdes vara otillräckligt för att komma till rätta med brott i näringsverksamhet.² Även i samband med 2006 års lagändringar betonades att företagsbotsinstitutet var avsett att motverka och beivra brott inom näringsverksamhet. Det framhölls också att sanktioner mot juridiska personer har störst preventiv effekt när det gäller brott som begås inom ramen för en i övrigt seriös näringsverksamhet.³

Samtidigt finns det skäl att överväga om begränsningen är ändamålsenlig. *Dels* ger den upphov till en del besvärande avgränsningsproblem. *Dels* kan den leda till att vissa klandervärda beteenden faller utanför företagsbotens tillämpningsområde utan att detta är sakligt motiverat. *Dels* kan den få till effekt att brott som har begåtts i utövningen av likartade verksamheter, såsom vård-, skol- och omsorgsverksamhet, behandlas olika beroende på om verksamheten bedrivs i privat eller offentlig regi.

Till bilden hör att det i ett flertal straffrättsliga rättsakter inom EU finns bestämmelser om ansvar för juridiska personer. Dessa EU-rättsliga bestämmelser är utformade så att medlemsstaterna ska se till att juridiska personer under vissa förutsättningar kan hållas ansvariga för brott som begås för den juridiska personens räkning eller till dess förmån. Bestämmelserna innehåller inte någon uttalad begränsning till näringsverksamhet. Även bestämmelser om juridiska personers ansvar i bl.a. Europarådets straffrättsliga konventioner innehåller ofta formuleringar av detta slag. Vid anpassningen av svensk rätt till sådana rättsakter och konventioner har den svenska lagstiftaren regelmässigt intagit ståndpunkten att svensk rätt redan uppfyller rättsakternas eller konventionernas krav och har därvid hänvisat till regleringen om företagsbot. Eftersom bestämmelserna om företagsbot gäller enbart näringsverksamhet, kan det dock ifrågasättas om denna ståndpunkt generellt låter sig upprätthållas.

Det finns alltså goda skäl att se över den svenska regleringens begränsning till brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet.

² Se prop. 1985/86:23 s. 14 f.

³ Se prop. 2005/06:59 s. 22 f.

9.2 Olika sätt att avgränsa ansvaret för juridiska personer och enskilda näringsidkare

Inledning

Bestämmelserna om företagsbot bygger på idén att en näringsidkare under vissa förutsättningar ska kunna hållas ansvarig för gärningar som utförs av en anställd eller annan uppdragstagare. Det är emellertid självklart att en juridisk person eller enskild näringsidkare inte kan hållas ansvarig för alla gärningar som anställda eller uppdragstagare begår. Ansvarsområdet måste begränsas. Som framgår nedan finns det flera olika sätt att begränsa ansvaret.

Brottet

Ett sätt att avgränsa ansvaret är att utesluta vissa brott från tillämpningsområdet. Genom att låta ansvaret omfatta endast vissa särskilt angivna brott eller genom att utesluta exempelvis oaktsamma bötesbrott kan ansvaret i betydande omfattning begränsas. Både svensk och finsk rätt innehåller exempel på detta. I Sverige omfattar således juridiska personers och enskilda näringsidkares ansvar endast brott som kan leda till strängare straff än penningböter. I Finland omfattar ansvarsbestämmelserna endast vissa särskilt angivna brott.

Krav på koppling till verksamheten

Ett annat sätt att avgränsa ansvaret är att utesluta gärningar som inte har någon koppling till den juridiska personens eller enskilda näringsidkarens verksamhet. Syftet med en sådan avgränsning är givetvis att rent privata ageranden utan koppling till verksamheten inte ska kunna leda till ansvar för den juridiska personen eller enskilda näringsidkaren. Med en avgränsning av detta slag kommer en juridisk person eller enskild näringsidkare inte att hållas ansvarig för exempelvis att en anställd säljer narkotika på sin fritid.

Krav på att gärningen ska ha ett visst syfte

Ansvarsområdet kan också begränsas genom krav på att gärningen ska ha ett visst syfte, t.ex. så att gärningen ska ha begåtts till förmån för den juridiska personen eller enskilda näringsidkaren. En sådan begränsning kan medföra att den juridiska personen eller enskilda näringsidkaren inte hålls ansvarig för gärningar som inte är avsedda att gynna den juridiska personen eller enskilda näringsidkaren eller för gärningar som en anställd begår i syfte att skapa vinning endast för egen del. Det slaget av begränsningar förekommer inte i den nuvarande svenska företagsbotsregleringen men väl i motsvarande utländsk rätt.

Gärningsmannen

Vidare kan ansvaret begränsas genom en inskränkning av den krets av personer, vilkas handlande kan utlösa ansvar för den juridiska personen eller enskilda näringsidkaren. Bestämmelserna kan exempelvis utformas så att juridiska personer och enskilda näringsidkare är ansvariga endast för gärningar som begås av personer som har en ledande ställning hos den juridiska personen eller den enskilda näringsidkaren. Detta kan innebära en betydande begränsning av ansvarsområdet. Effekten av detta blir dock mindre om regelverket utformas så att den juridiska personen eller enskilda näringsidkaren hålls ansvarig även för gärningar som har möjliggjorts genom bristande tillsyn eller kontroll av någon person i ledande ställning.

Rättssubjektet

Ett annat sätt att avgränsa tillämpningsområdet är att undanta vissa typer av juridiska personer eller enskilda näringsidkare från bestämmelserna eller att föreskriva att de ska svara enbart under vissa särskilda förutsättningar. En sådan avgränsning kan vara att helt eller delvis undanta offentliga aktörer från företagsbotsansvaret. Ett exempel på detta är den danska regleringen som innebär att staten och kommunerna kan hållas ansvariga enbart när brott har begåtts inom ramen för verksamhet som är likvärdig eller jämförbar med

verksamhet som utövas av privata aktörer. I flera länder förekommer också uttryckliga undantag för myndighetsutövning.

9.3 Ansvar för juridiska personer och enskilda näringsidkare i Sverige enligt nuvarande reglering

Genom den svenska företagsbotsregleringen har juridiska personer och enskilda näringsidkare i dag ett förhållandevis omfattande ansvar. Flertalet brott rymms inom ansvarsområdet och lagtexten gör inte undantag för något särskilt slag av juridiska personer. Likväl finns det betydande begränsningar. Nedan följer en beskrivning av dessa.

Strängare straff än penningböter ska vara föreskrivet för brottet

Den enda begränsningen som anknyter till brottet som sådant är att det för brottet måste vara föreskrivet strängare straff än penningböter.⁴ Avgränsningen innebär att ordningsföreseelser och andra brott av mindre allvarlig karaktär, t.ex. hastighetsöverträdelser, är undantagna från tillämpningsområdet.

Endast näringsidkare kan åläggas företagsbot och brottet ska begås i utövningen av näringsverksamheten

För att ett brott ska kunna föranleda företagsbot måste det ha begåtts i utövningen av näringsverksamhet.⁵ En följd av detta är att den som inte kan betecknas som näringsidkare inte heller kan åläggas företagsbot. Avgränsningen innebär vidare att handlingar som inte har någon anknytning till förekommande näringsverksamhet inte kan föranleda ansvar för den juridiska personen eller enskilda näringsidkaren.

⁴ Se 36 kap. 7 § första stycket brottsbalken.

⁵ Se 36 kap. 7 § första stycket brottsbalken.

Närmare om vad som i detta sammanhang avses med näringsverksamhet och näringsidkare

Med näringsverksamhet avses varje yrkesmässigt bedriven verksamhet av ekonomisk art, oavsett om denna är inriktad på vinst eller inte. I kravet på yrkesmässighet ligger att verksamheten måste vara av tämligen varaktig karaktär. Det är inte nödvändigt att den bedrivs i någon större omfattning. Både verksamhet som bedrivs i privat och offentlig regi omfattas av regleringen. Till de juridiska personer som bedriver näringsverksamhet hör i första hand de rättssubjekt som, typiskt sett, har bildats för det ändamålet, t.ex. aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska föreningar; det gäller även om ett sådant rättssubjekt ägs eller styrs av staten eller en kommun eller ett landsting. Hit hör också stiftelser och ideella föreningar som ägnar sig åt verksamhet av ekonomisk art på ett sätt som är att beteckna som yrkesmässigt. Också den verksamhet som staten, kommunerna eller landstingen bedriver i egen regi – genom myndigheter, verk eller andra icke-privaträttsliga organ – kan någon gång uppfylla kriterierna för näringsverksamhet.⁶ Verksamhet som staten, kommunerna eller landstingen bedriver i egen regi kommer vi i det följande att benämna ”offentlig verksamhet”.

Ett brott ska anses begånget i utövningen av näringsverksamhet om det ingår som ett led i en näringsidkares verksamhet. Det innebär att gärningen, typiskt sett, måste ha en klar anknytning till den verksamhet som bedrivs av näringsidkaren.⁷ Brott mot näringsreglerande författningar, i vidsträckt bemärkelse, är regelmässigt att anse som begångna i utövningen av näringsverksamhet. Även överträdelse av centrala straffbestämmelser i brottsbalken kan vara att anse som brott i utövningen av näringsverksamhet. Detta gäller inte bara i fråga om brott som direkt tar sikte på näringsverksamhet, t.ex. bokföringsbrott, utan även brott som inte är av utpräglat näringsrättslig art, t.ex. bedrägeri. Det är brottets och gärningsmannens anknytning till verksamheten som är avgörande. Även narkotikasmuggling som sker i åkeriverksamhet eller stölder som begås av anställda väktare kan därför i ett enskilt fall vara att anse som brott begångna i utövningen av näringsverksamhet.⁸

⁶ Se prop. 1985/86:23 s. 24 och 62.

⁷ Jfr prop. 1985/86:23 s. 28 och 63.

⁸ Se prop. 1985/86:23 s. 28 f., 63 och 68.

I den departementspromemoria som föregick 2006 års lagändringar anfördes att det i begreppet näringsverksamhet måste ligga ett krav på att den ifrågavarande åtgärden (den brottsliga gärningen) på något sätt utgör ett naturligt inslag i företagets verksamhet eller i någon mening främjar eller är avsedd att främja denna.⁹ Uttalandet, som ifrågasattes av regeringen i den följande propositionen, torde dock inte ge uttryck för gällande rätt.¹⁰

Offentlig verksamhet¹¹

Vid tillkomsten av systemet med företagsbot var målsättningen att bestämmelserna skulle ges en klar avgränsning och vara lätta att tillämpa i det praktiska rättslivet.¹² Företagsboten skulle utgöra ett stöd för den seriösa näringsverksamheten, bl.a. genom att öka möjligheten till konkurrens på lika villkor.¹³ Begreppet näringsverksamhet ansågs vara klart avgränsat och bedömdes inte medföra några större tillämpningsproblem.¹⁴ Principiella skäl ansågs tala mot att låta frågan om huruvida företagsbot skulle kunna åläggas vara beroende av i vems regi en viss verksamhet bedrevs. Det ansågs därför att såväl privat som offentligt bedriven näringsverksamhet borde omfattas av bestämmelserna och att en sådan ordning inte skulle skapa några komplikationer.¹⁵

Tvärtemot vad som antogs i förarbetena visade sig emellertid frågan om en viss verksamhet, bedriven i offentlig regi, var att anse som näringsverksamhet kunna vara svårbedömd och komplicerad. Det torde i och för sig aldrig ha varit någon tvekan om att verksamhet som har karaktär av offentlig förvaltning och som aldrig bedrivs av andra än staten, kommunerna eller landstingen faller utanför företagsbotens tillämpningsområde. Fram till Högsta domstolens avgörande i rättsfallet NJA 2016 s. 429 var det däremot oklart om verksamhet som vanligen bedrivs av det offentliga men ibland även

⁹ Se Ds 2001:69 s. 52.

¹⁰ Se prop. 2005/06:59 s. 27 f.

¹¹ Dvs. verksamhet som staten, kommunerna eller landstingen bedriver i egen regi.

¹² Se prop. 1985/86:23 s. 22.

¹³ Se prop. 1985/86:23 s. 16 f.

¹⁴ Se prop. 1985/86:23 s. 24 och 28.

¹⁵ Se prop. 1985/86:23 s. 26 ff. och 62.

av privata aktörer, såsom kommunal skolverksamhet, omfattades av den svenska företagsbotsregleringen.

I det nämnda avgörandet slog Högsta domstolen fast att vad som är avgörande för om en verksamhet som bedrivs av en kommun är att anse som näringsverksamhet i företagsbotsregleringens mening i första rummet inte är inslagen av myndighetsutövning utan om verksamheten är obligatorisk för kommunen och i vilken grad som det kan sägas föreligga ett ömsesidigt förpliktande avtal mellan kommunen och den enskilde. Hur verksamheten finansieras kan enligt domstolen också inverka. Det förhållandet att den enskilde får betala för en kommunal tjänst ansågs tala för att det rör sig om näringsverksamhet medan motsatsen bedömdes gälla om tjänsten är kostnadsfri. Domstolen framhöll emellertid att det ska göras en övergripande bedömning.

Det brott som avgörandet gällde hade begåtts i utövningen av grundskoleverksamhet som kommunen hade bedrivit i enlighet med bestämmelserna i skollagen (2010:800). Domstolen konstaterade att utbildningen som sådan i grundskolan är kostnadsfri liksom böcker och andra läroverktyg som behövs samt skolmältider. Domstolen konstaterade också att det rörde sig om obligatorisk verksamhet, eftersom kommunen ansvarar för att utbildning i grundskolan kommer till stånd för alla som enligt skollagen har rätt att gå i grundskolan och som inte fullgör sin skolgång på annat sätt. Domstolen fann att inslagen av myndighetsutövning i skolan inte är särskilt betydande och att undervisningen som sådan inte utgör myndighetsutövning. Samtidigt konstaterades att det inte kan sägas att den enskilde elevens skolgång bygger på något som liknar ett ömsesidigt förpliktande avtal mellan kommunen och eleven eller dennes vårdnadshavare. Av det sagda följde enligt domstolen att det framstod som främmande att i fråga om den vanliga av kommunen bedrivna skolverksamheten säga att det föreligger ett privaträttsligt avtalsförhållande mellan kommunen som näringsidkare och den enskilde. Domstolen konstaterade därför att omständigheterna talade mot att kommunen ska anses ha bedrivit näringsverksamhet i företagsbotsregleringens mening. Enligt domstolen finns det inte heller något som talar för att lagstiftarens avsikt, när bestämmelserna om företagsbot infördes, var att av det allmänna bedrivna skolverksamhet skulle omfattas av bestämmelserna.

Domstolen övergick därefter till att diskutera betydelsen av den utveckling som har skett under senare år och som innebär att ett förhållandevis stort antal elever går i fristående skolor som bedrivs av privata företag. Domstolen bedömde emellertid att det inte borde komma i fråga att utvidga tillämpningen av en straffrättslig bestämmelse till att omfatta sådana verksamheter som bedrivs när den infördes, men som då uppenbarligen inte var avsedda att träffas av den, med motiveringen att det annars skulle uppkomma en obalans i förhållande till en ny företeelse (utvecklingen på friskoleområdet). Slutsatsen blev därmed att kommunens grundskoleverksamhet inte utgör näringsverksamhet i den mening som avses i 36 kap. 7 § brottsbalken.

Genom rättsfallet är det klarlagt att kommunal skolverksamhet inte omfattas av tillämpningsområdet för bestämmelserna om företagsbot. Sannolikt innebär detta att även viss annan offentlig verksamhet, däribland sådan vård och omsorgsverksamhet som bedrivs av kommuner och landsting, faller utanför tillämpningsområdet.

Begränsningen till näringsverksamhet har kritiserats och ändrats när det gäller miljöskaktionsavgift

I fyra avgöranden från år 2001 rörande miljöskaktionsavgift har Miljööverdomstolen prövat om offentligt bedrivna verksamheter är att anse som näringsverksamhet.¹⁶ Domstolen kom bl.a. fram till att sådan verksamhet som en kommun bedrev vid ett vattenverk var att bedöma som näringsverksamhet, medan sådan köksverksamhet som bedrevs vid en kriminalvårdsanstalt inte var det. Som en följd av bl.a. dessa avgöranden ändrades bestämmelserna om miljöskaktionsavgift den 1 juli 2007 på så sätt att begränsningen av tillämpningsområdet till näringsidkare togs bort. I förarbetena uttalades att det var otillfredsställande med en ordning där överträdelse som begås av vissa aktörer, t.ex. staten och kommuner, i vissa fall är befriade från miljöskaktionsavgifter samtidigt som näringsidkare som bedriver samma typ av verksamhet kan påföras avgifter. Det ansågs vara lika viktigt med noggrannhet och regelefterföljelse vare sig verksamheten bedrevs av en näringsidkare eller annan. Behovet av bl.a. effektiva styrmedel

¹⁶ Se MÖD 2001:21–24.

och möjligheter till kontroll ansågs vara lika stora när det gällde offentliga aktörer som för privata aktörer. Det bedömdes därför att myndigheternas verksamheter – med undantag för myndighetsutövning – borde rymmas inom tillämpningsområdet.¹⁷

Brottet ska begås av näringsidkaren själv eller av någon som är ställföreträdare för eller anställd eller uppdragstagare hos näringsidkaren

Endast näringsidkaren eller dennes ställföreträdare, alternativt någon som är anställd eller uppdragstagare hos näringsidkaren, anses kunna begå brott i utövningen av näringsverksamhet.¹⁸ Även s.k. faktiska företrädare torde i detta sammanhang rymmas inom begreppet ställföreträdare. Något krav på att gärningsmannen ska ha en ledande ställning inom företaget finns inte. När brottet har begåtts av en person i ledande ställning eller en person med särskilt ansvar för tillsyn eller kontroll, är dock ansvaret för näringsidkaren vidare än om så inte är fallet.

Om ansvar för brott som har begåtts av en person utan ledande ställning eller särskilt ansvar för tillsyn eller kontroll

För att företagsbot ska kunna åläggas måste åklagaren visa att näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen har kunnat krävas för att förebygga brottsligheten.¹⁹ Även om kraven på näringsidkaren ska ställas relativt högt medför bestämmelsen en viktig och betydande avgränsning av näringsidkarens ansvar.

Begränsningen gäller inte när brottet har begåtts av en person i ledande ställning, grundad på befogenhet att företräda näringsidkaren eller att fatta beslut på näringsidkarens vägnar.²⁰ Begränsningen gäller inte heller när brottet har begåtts av en person som annars har haft ett särskilt ansvar för tillsyn eller kontroll i verksamheten. Näringsidkarens ansvar sträcker sig alltså betydligt längre när gärningsmannen har en ledande ställning eller ett särskilt ansvar.

¹⁷ Se prop. 2005/06:182 s. 47 ff.

¹⁸ Se prop. 1985/86:23 s. 28 f. och 63.

¹⁹ Se 36 kap. 7 § första stycket 1 brottsbalken.

²⁰ Se 36 kap. 7 § första stycket 2 brottsbalken.

Närmare om kraven på näringsidkaren m.m.

Utgångspunkten är att en näringsidkare inte ska åläggas företagsbot när han eller hon har uppfyllt de krav som kan ställas på rutiner och kontroll i syfte att förhindra brott eller när omständigheterna annars är sådana att näringsidkaren inte rimligen kan klandras för det inträffade. När en anställd begår brott i strid med uttryckliga order eller instruktioner, bör näringsidkaren därför inte hållas ansvarig under förutsättning att föreskrifterna har meddelats i syfte att förhindra brott av det aktuella slaget och dessutom har varit allvarligt menade. Vidare har det ansetts orimligt att ålägga en näringsidkare företagsbot när en anställd begår brott för att uppnå fördelar för egen del på näringsidkarens eller någon annans bekostnad. Ansvar bör dock, enligt förarbetena, kunna åläggas en näringsidkare om denne med hänsyn till omständigheterna har haft speciell anledning att befara att brott av det aktuella slaget skulle begås i verksamheten. Slutligen bör företagsbot inte åläggas om brottet är sådant att det inte skäligen kan krävas att näringsidkaren borde ha förutsett att brottet kunde ske, eftersom det i sådana sammanhang är svårt att vidta några åtgärder för att förebygga brottet.²¹

Avsikten är att kraven på näringsidkaren ska ställas relativt högt. Om brottet kan tillskrivas brister i sättet att leda företaget – ofullständiga instruktioner, eftersatt kontroll och övervakning, anlåtande av inkompetent personal eller andra organisatoriska brister – bör, enligt förarbetena, presumtionen vara att företagsbot ska dömas ut.²²

Undantaget för personer i ledande ställning m.m. innebär att näringsidkaren har ett utvidgat ansvar för en särskilt utpekad personkrets. Med begreppet ”personer i ledande ställning” avses framför allt personer som kan sägas ha ett särskilt ansvar för att verksamheten bedrivs på ett lagenligt sätt därför att de ingår i näringsidkarens ledning eller har ett självständigt ansvar att rapportera direkt till ledningen.

Uttrycket ”person som annars har haft ett särskilt ansvar för tillsyn eller kontroll” tar sikte på personer som har ansvar för att kontrollera och utöva tillsyn över att regler, rutiner och säkerhetsföreskrifter upprätthålls och följs i verksamheten. Genom att uppställa krav

²¹ Se prop. 1985/86:23 s. 33 ff., 66 ff., och 112 f.

²² Se prop. 1985/86:23 s. 68.

på att ansvaret ska vara av särskilt slag markeras att de som ansvarar för löpande arbetsuppgifter i verksamheten, t.ex. personer med löpande ansvar för en viss maskins underhåll och drift, inte omfattas av uttrycket. Däremot har, typiskt sett, en förman eller arbetsledare ett sådant särskilt ansvar som avses med bestämmelsen.²³

Företagsbot ska inte åläggas om brottsligheten riktas mot näringsidkaren

Som en sista begränsning gäller att företagsbot inte ska åläggas om brottsligheten har varit riktad mot näringsidkaren.²⁴ Bestämmelsen tar sikte på fall där näringsidkaren kan vara målsägande. Den omfattar däremot inte situationer där näringsidkaren drabbas av brottet enbart på ett mer indirekt sätt, t.ex. genom att en anställd begår ett brott mot någon av näringsidkarens affärskontakter.²⁵

9.4 Praktiska exempel med anledning av begränsningen till brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet

Nedan redogörs för olika situationer där tillämpligheten av bestämmelserna om företagsbot beror på om brottet har begåtts i utövningen av näringsverksamhet. Som framgår har frågan om brottet har begåtts i utövningen av näringsverksamhet inte enbart betydelse för möjligheten att ålägga näringsidkaren företagsbot. Den får även betydelse för frågan om gärningsmannen kan förväntas att bli åtalad eller inte.

Dödsolycka vid uppförandet av omklädningsrum

Ishockeyklubben (IHK) bedriver ideell verksamhet som bl.a. innefattar ungdomsishockey. För att förbättra träningsmöjligheterna ska nya omklädningsrum uppföras i anslutning till utomhusisbanan.

²³ Se prop. 2005/06:59 s. 25 f. och 60 f.

²⁴ Se 36 kap. 7 § andra stycket brottsbalken.

²⁵ Se prop. 1985/86:23 s. 66.

Omklädningsrummen och isbanan används uteslutande för ideella syften. IHK anlitar Byggföretaget AB (BAB) för att utföra huvuddelen av byggnationen. I syfte att hålla kostnaderna nere låter IHK även ungdomarnas föräldrar utföra vissa arbetsuppgifter.

Exempel 1 – brott i utövningen av näringsverksamhet

Vid uppförandet av omklädningsrummen omkommer en av BAB:s anställda. Det konstateras att dödsolyckan har orsakats av att BAB:s arbetsledare av oaktsamhet har åsidosatt vad som i enlighet med arbetsmiljölagen har ålegat honom till förebyggande av olycksfall. Eftersom brottet har begåtts i utövningen av BAB:s näringsverksamhet, kan BAB komma att åläggas företagsbot. Mot bakgrund av att påföljden inte kan antas stanna vid böter, torde dessutom arbetsledaren komma att åtalas för arbetsmiljöbrott genom vållande till annans död.

Exempel 2 – brott i utövningen av annan verksamhet

Vid uppförandet av omklädningsrummen omkommer en av de föräldrar som hjälper till med byggnationen. Det konstateras att dödsolyckan har orsakats av att IHK:s ordförande uppsåtligen har låtit bli att installera nödvändiga säkerhetsanordningar. Eftersom brottet inte har begåtts i utövningen av näringsverksamhet, kan IHK inte åläggas företagsbot. I stället torde ordföranden komma att åtalas för vållande till annans död.²⁶

Dumpande av avfall i närheten av isbanan

IHK börjar bedriva caféverksamhet i mindre omfattning i anslutning till ungdomslagens matcher. Verksamheten är av ekonomisk art och varaktig karaktär och är därför att bedöma som näringsverksamhet.

²⁶ Vi har utgått från att något anställningsförhållande inte har uppstått mellan IHK och föräldern. Om ett sådant hade uppstått, kan ordföranden i stället dömas för arbetsmiljöbrott genom vållande till annans död. Åtalsprövningsregeln i 36 kap. 10 a § brottsbalken är inte tillämplig, eftersom brottet inte kan föranleda en talan om företagsbot.

Exempel 1 – brott i utövningen av näringsverksamhet

Caféverksamheten genererar visst avfall. En förälder som hjälper till i verksamheten slänger avfallet i ett skogsparti i närheten av isbanan. Det konstateras att föräldern därigenom har skräpat ned utomhus på en plats dit allmänheten har tillträde och insyn. Eftersom brottet har begåtts i utövningen av näringsverksamhet, kan IHK komma att åläggas företagsbot. Mot bakgrund av att brottet har skett av oaktsamhet och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, undgår föräldern sannolikt åtal.²⁷

Exempel 2 – brott i utövningen av annan verksamhet

Även den huvudsakliga (ideella) verksamheten genererar visst avfall. En förälder som hjälper till i verksamheten slänger avfallet i ett skogsparti i närheten av isbanan. Det konstateras att föräldern därigenom har skräpat ned utomhus på en plats dit allmänheten har tillträde och insyn. Eftersom brottet inte har begåtts i utövningen av näringsverksamhet, kan IHK inte åläggas företagsbot. I stället torde föräldern komma att åtalas för nedskräpning.²⁸

Olycka i samband med en idrottslektion på isbanan

I syfte att stärka den lokala ungdomsidrotten lånar IHK ut isbanan till två närbelägna skolor. Den ena skolan drivs av kommunen medan den andra drivs av Privat Skolverksamhet AB (PSAB).

Exempel 1 – brott i utövningen av näringsverksamhet

I samband med att skolan som drivs av PSAB har en idrottslektion på isbanan skadar sig gymnastikläraren när han använder en skridskoslipmaskin. Det konstateras att olyckan har orsakats av att skolans rektor – som har det övergripande arbetsmiljöansvaret – har åsidosatt vad som i enlighet med arbetsmiljölagen har ålegat henne till

²⁷ Jfr åtalsprövningsregeln i 36 kap. 10 a § brottsbalken.

²⁸ Åtalsprövningsregeln i 36 kap. 10 a § brottsbalken är inte tillämplig, eftersom brottet inte kan föranleda en talan om företagsbot.

förebyggande av olycksfall. Eftersom brottet har begåtts i utövningen av näringsverksamhet, kan PSAB komma att åläggas företagsbot. Mot bakgrund av att brottet (arbetsmiljöbrott i form av vållande till kroppsskada) har skett av oaktsamhet och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, undgår sannolikt rektorn åtal.²⁹

Exempel 2 – brott i utövningen av annan verksamhet

I samband med att skolan som kommunen driver har en idrottslektion på isbanan skadar sig gymnastikläraren när han använder en skridskoslipmaskin. Det konstateras att olyckan har orsakats av att skolans rektor – som har det övergripande arbetsmiljöansvaret – har åsidosatt vad som i enlighet med arbetsmiljölagen har ålegat henne till förebyggande av olycksfall. I detta fall kan – såsom framgår av Högsta domstolens i avsnitt 9.3 redovisade avgörande³⁰ – kommunen inte åläggas företagsbot. I stället kan rektorn åtalas för arbetsmiljöbrott.³¹

9.5 Internationella och EU-rättsliga krav på nationella bestämmelser om ansvar för juridiska personer

Såväl flera EU-rättsliga direktiv och rambeslut som andra internationella rättsakter utfärdade av Europarådet, Förenta nationerna och OECD ställer krav på Sverige i fråga om bestämmelser om ansvar för juridiska personer. Kraven innebär att Sverige ska säkerställa att juridiska personer kan hållas ansvariga för vissa angivna brott. Bland dessa kan nämnas bedrägeri, penningtvätt, vissa sexualbrott mot barn och sådan brottslighet som avses i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, t.ex. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

I de EU-rättsliga akterna – som är av s.k. minimikaraktär – ställs krav på att medlemsstaterna ska säkerställa att juridiska personer kan

²⁹ Jfr åtalsprövningsregeln i 36 kap. 10 a § brottsbalken.

³⁰ Se NJA 2016 s. 429.

³¹ Åtalsprövningsregeln i 36 kap. 10 a § brottsbalken är inte tillämplig, eftersom brottet inte kan föranleda en talan om företagsbot.

ställas till ansvar för brott som begås till den juridiska personens förmån av en person som har en ledande ställning inom den juridiska personen.³² Juridiska personer ska även kunna ställas till ansvar när brister i övervakning eller kontroll, som ska utföras av en person med ledande ställning i den juridiska personen, har gjort det möjligt för en annan person som är underställd den juridiska personen att begå brott till förmån för den juridiska personen. Med juridiska personer avses varje rättssubjekt som har denna ställning enligt tillämplig nationell lagstiftning. Med nationell lagstiftning avses den nationella lagstiftningen hos den medlemsstat som vidtar åtgärder mot en juridisk person i enlighet med protokollet.³³ Ett särskilt undantag finns för stater eller andra offentliga organ vid utövandet av de befogenheter som de har i egenskap av statsmakter och för internationella offentliga organisationer.³⁴

Ansvarsbestämmelserna i Europarådets konventioner är utformade på ett likartat sätt. I artikel 22 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel³⁵ anges t.ex. att juridiska personer ska kunna ställas till ansvar för brott som begås för den juridiska personens vinning av en person som har en ledande ställning inom den juridiska personen.³⁶ Juridiska personer ska även kunna ställas till ansvar om brist på tillsyn eller kontroll av en person i ledande ställning inom den juridiska personen har gjort det möjligt för en annan person som handlar på den juridiska personens vägnar att begå brott för den juridiska personens vinning. I sammanhanget kan också Europarådets nya modellbestämmelser för bl.a. juridiska personers

³² Se t.ex. artikel 3 i andra protokollet till konventionen om skydd av Europeiska gemenskapens finansiella intressen, EGT C 221, 19.6.1997, s. 11. I den engelska språkversionen används formuleringen *for their benefit*. Den ledande ställningen ska vara grundad på befogenhet att företräda den juridiska personen, befogenhet att fatta beslut på den juridiska personens vägnar eller befogenhet att utöva kontroll inom den juridiska personen. Jfr formuleringen i 36 kap. 7 § första stycket 2 brottsbalken.

³³ Se Förklarande rapport som andra protokollet till konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, kommentar 1.4.

³⁴ Se t.ex. artikel 1 i andra protokollet till konventionen om skydd av Europeiska gemenskapens finansiella intressen, EGT C 221, 19.6.1997, s. 11. I den engelska språkversionen formuleras undantaget så här: *except for States or other public bodies in the exercise of State authority and for public international organizations*.

³⁵ CETS 197.

³⁶ I de svenska språkversionerna av Europarådets akter används såväl formuleringen *för den juridiska personens vinning* som formuleringen *till förmån för den juridiska personen*, jfr t.ex. artikel 26 i den svenska språkversionen av Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp (CETS 201). Innebörden torde emellertid vara densamma och i de engelska språkversionerna används – liksom i de EU-rättsliga akterna – genomgående formuleringen *for their benefit* eller motsvarande.

ansvar nämnas. Enligt dessa ska juridiska personer kunna ställas till ansvar för brott som har begåtts till den juridiska personens förmån.³⁷ Något krav på straffrättsligt ansvar finns dock inte i modellbestämmelserna; det räcker alltså med bestämmelser om exempelvis sanktionsavgifter. Europarådets konventioner innehåller inte någon definition av vad som är att anse som en juridisk person eller några uttryckliga undantag från ansvar för vissa slag av juridiska personer. Av kommentarerna till bestämmelserna framgår emellertid att syftet är att säkerställa att kommersiella företag, föreningar och andra liknande juridiska personer ska kunna ställas till ansvar för brott som begås till deras förmån.³⁸

Ansvarsbestämmelserna i Förenta nationernas konventioner är något annorlunda utformade och synes lämna större utrymme för medlemsstaterna att själva bestämma hur ansvaret ska se ut. Av artikel 26 i Förenta nationernas konvention mot korruption framgår t.ex. att varje medlemsstat, i enlighet med grundsatserna i sin rättsordning, ska vidta nödvändiga åtgärder för att juridiska personer ska kunna ställas till ansvar för medverkan i vissa gärningar. I artikel 5 i Förenta nationernas internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism anges i stället att varje medlemsstat, i överensstämmelse med sina nationella rättsliga principer, ska vidta de åtgärder som fordras för att en juridisk person ställs till ansvar när en person i dess ledning i denna egenskap har begått vissa brott. Inte heller Förenta nationernas konventioner innehåller någon definition av vad som är att anse som en juridisk person eller några uttryckliga undantag från ansvar för vissa slag av juridiska personer.

Av artikel 2 i OECD-konventionen om bekämpande av bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsförbindelser framgår att medlemsstaterna, i överensstämmelse med sina rättsprinciper, ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att införa ansvar för juridiska personer för bestickning av utländska offentliga tjänstemän. Bestämmelsen påminner om de bestämmelser som finns i Förenta nationernas konventioner och synes lämna förhållandevis

³⁷ Se artikel 7 i European Committee on Crime Problems, Model provisions for Council of Europe Criminal law conventions, CDPC (2014) 17 Fin. I den engelska språkversionen används liksom tidigare formuleringen *for their benefit*.

³⁸ Se kommentar 36 till artikel 7 i European Committee on Crime Problems, Model provisions for Council of Europe Criminal law conventions, CDPC (2014) 17 Fin och kommentar 26 till artikel 7 i European Committee on Crime Problems, Addendum to document on model provisions for Council of Europe Criminal law conventions, CDPC (2014) 24 Fin.

stort utrymme för medlemsstaterna att själva bestämma hur ansvaret ska se ut. Av de rekommendationer som finns om tillämpningen av bestämmelserna i OECD-konventionen framgår emellertid att medlemsstaterna inte bör låta den juridiska personens ansvar vara beroende av att den fysiska gärningsmannen åtalas eller döms för brott samt att ansvarssystemet bör utformas på ett sätt som säkerställer att juridiska personer kan ställas till ansvar bl.a. om en person i ledande ställning till följd av bristande kontroll och tillsyn inte lyckas förhindra att en person i lägre ställning begår brott.³⁹ Rekommendationerna har mycket gemensamt med bestämmelserna i EU:s och Europarådets rättsakter. Liksom Europarådets och Förenta nationernas konventioner saknar OECD-konventionen en definition av vad som är att anse som en juridisk person och några uttryckliga undantag från ansvar för vissa slag av juridiska personer finns inte. Som framgår ovan gäller konventionen emellertid endast för internationella affärsförbindelser. Konventionens krav på ansvar för juridiska personer torde därmed i praktiken inte omfatta andra än näringsidkare.

9.6 Är begränsningen till brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet förenlig med Sveriges åtaganden inom EU och internationellt?

Bedömning: Det är tveksamt om Sverige fullt ut uppfyller sina åtaganden inom EU och internationellt, om begränsningen till brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet bibehålls. Redan detta ger anledning att utvidga företagsbotens tillämpningsområde i viss utsträckning.

³⁹ Jfr punkterna B) och C) i Annex I till Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions.

Skälen för vår bedömning

Inledning

Enligt utredningsdirektiven ska vi ta ställning till om begränsningen av företagsbotens tillämpningsområde till brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet på sikt är godtagbar om Sverige ska leva upp till sina åtaganden inom EU och internationellt. Som har framgått av avsnitt 9.5 innehåller inte de internationella och EU-rättsliga rättsakter som ställer krav på ansvar för juridiska personer någon begränsning till brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet. Utgångspunkten synes därför vara att ansvaret inte ska vara beroende av vilken typ av verksamhet som har utövats. I sammanhanget bör också framhållas att inte alla brott som omfattas av de internationella kraven är av näringsrättslig karaktär. Redan mot den bakgrunden framstår det som tveksamt om det finns utrymme att begränsa företagsbotsregleringen till brott som har begåtts i näringsverksamhet.

Tidigare bedömningar

Även om de internationella bestämmelserna inte uttryckligen medger något undantag för brott som har begåtts i utövningen av annan verksamhet än näringsverksamhet har den svenska företagsbotsregleringen gång på gång bedömts uppfylla de internationella kraven på ansvar för juridiska personer.⁴⁰ Före 2006 års lagändringar uttryckte visserligen Lagrådet tvivel i frågan om företagsbotsregleringen var tillräcklig för att på sikt tillgodose ansvarskraven.⁴¹ Kritiken har dock inte återkommit i senare lagrådsgranskningar och det ligger därför nära till hands att anta att den endast tog sikte på tidigare begränsningar av ansvaret.⁴²

Av 9 kap. 3 a § brottsbalken framgår att den som, i strid med föreskrifter eller villkor, använder ett bidrag eller utnyttjar en förmån som finansieras över eller på annat sätt påverkar bl.a. Europeiska

⁴⁰ Se t.ex. prop. 1998/99:32 s. 59, prop.1999/2000:85 s. 20, prop. 2000/01:40 s. 19, prop. 2002/03:38 s. 73 f., prop. 2003/04:70 s. 22 f., prop. 2003/04:111 s. 32 f., prop. 2005/06:59 s. 16 f. och 32 f., prop. 2006/07:74 s. 33, prop. 2009/10:152 s. 46, prop. 2012/13:111 s. 89 f. och prop. 2016/17:22 s. 297 ff.

⁴¹ Se prop. 2002/03:8 s. 147 och prop. 2003/04:111 s. 100 f.

⁴² Jfr sista stycket i avsnitt 5.1.

unionens budget för ett annat ändamål än det som bidraget eller förmånen har beviljats för, ska dömas för *subventionsmissbruk* till böter eller fängelse i högst två år. Bestämmelsen har införts som ett led i fullgörandet av Sveriges åtaganden enligt Konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (bedrägerikonventionen)⁴³. I det ursprungliga lagförslaget föreslogs att subventionsbrott skulle gälla endast för brott i näringsverksamhet. Sedan flera remissinstanser påpekat att en sådan begränsning innebar att bidrag till forskning och ideella föreningar skulle falla utanför tillämpningsområdet, togs begränsningen till näringsverksamhet bort.⁴⁴ Av artikel 3 i andra tilläggsprotokollet till konventionen⁴⁵ framgår att medlemsstaterna ska säkerställa att ansvar för bl.a. bedrägeri i konventionens mening kan åläggas ”juridiska personer”. Konventionens definition av vad som är att anse som bedrägeri var anledningen till att subventionsmissbruk infördes som ett brott i svensk rätt. I samband med att tilläggsprotokollet godkändes gjordes bedömningen att protokollets bestämmelser om ansvar för juridiska personer överensstämde med de svenska reglerna om företagsbot och att någon lagändring därför inte behövdes.⁴⁶ Frågan om kravet på att brottet ska ha begåtts i utövningen av näringsverksamhet ägnades särskild uppmärksamhet i propositionen. Regeringen konstaterade i det sammanhanget att det torde vara teoretiskt möjligt att brott begås till förmån för en juridisk person utan att brottet begås i utövningen av näringsverksamheten. Denna skillnad mellan protokollet och den svenska regleringen bedömdes emellertid vara betydelselös, eftersom det i protokollet uppställda kravet på att brottet ska begås till förmån för den juridiska personen borde kunna förstås så att brottet måste ha någon sorts samband med den juridiska personens verksamhet.⁴⁷ Det förhållande att juridiska personer kan bedriva annan verksamhet än näringsverksamhet synes inte ha uppmärksammats på samma sätt som vid införandet av det personliga straffansvaret för subventionsmissbruk.

⁴³ EGT C 316, 27.11.1995, s. 49.

⁴⁴ Se prop. 1998/99:32 s. 22 ff.

⁴⁵ EGT C 221, 19.6.1997, s. 11.

⁴⁶ Se prop. 2000/01:133 s. 19 ff.

⁴⁷ Se prop. 2000/01:133 s. 20.

I sammanhanget kan även utformningen av 20 kap. 17 § utlänningslagen (2005:716) vara av intresse.⁴⁸ Enligt den paragrafen kan viss särskild rättsverkan beslutas mot juridiska personer när brott som avses i 5 § första stycket 1 samma kapitel har begåtts i den verksamhet som drivs av den juridiska personen. Förutsättningarna att besluta om särskild rättsverkan enligt 20 kap. 17 § utlänningslagen skiljer sig därmed åt från företagsbotsregleringen huvudsakligen genom att det ska vara fråga om brott i verksamhet som drivs av en juridisk person i stället för brott i utövningen av näringsverksamhet. Skillnaden medför att särskild rättsverkan enligt 20 kap. 17 § utlänningslagen kan beslutas även vid brott i verksamhet som inte utgör näringsverksamhet.⁴⁹ Av förarbetena framgår inte varför reglerna ska omfatta annan verksamhet än näringsverksamhet. I fråga om de allmänna kraven på ansvar för juridiska personer konstaterades det i lagstiftningsärendet på nytt att svensk rätt genom bestämmelserna om företagsbot uppfyller dessa.⁵⁰

Även EU-kommissionen har bedömt den svenska lagstiftningen som tillräcklig.⁵¹ Kommissionen har därvid konstaterat att Sverige uppfyller kraven på att juridiska personer ska kunna ställas till ansvar för vissa brott. Kommissionen har emellertid inte redovisat någon analys av de svenska ansvarsbestämmelserna eller begränsningen till brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet.

Något om betydelsen av direktiv och rambeslut m.m.

Såväl direktiv som rambeslut inom EU är bindande för medlemsstaterna avseende det resultat som ska uppnås. De nationella myndigheterna har emellertid rätt att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.⁵² Detta innebär att medlemsstaterna inte är

⁴⁸ Bestämmelsen infördes vid genomförandet av Europaparlamentet och rådets direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt (EUT L 168, 30.6.2009, p. 24–32). Ansvarsbestämmelserna i direktivet är utformade enligt den princip som det har redogjorts för i avsnitt 9.5. I den svenska språkversionen är ansvarsbestämmelserna något annorlunda utformade än i den engelska. Detta synes vara ett misstag, jfr prop. 2012/13:125 s. 74.

⁴⁹ Se prop. 2012/13:125 s. 64.

⁵⁰ Se prop. 2012/13:125 s. 65 och 73 ff.

⁵¹ Se KOM [2001] 771 slutlig särskilt s. 15 f., KOM [2003] 532 slutlig och KOM [2007] 524 slutlig.

⁵² Jfr artikel 288 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och artikel 34.2 i Fördraget om Europeiska unionen.

bundna av direktivets eller rambeslutets terminologi och systematik under förutsättning att resultatet uppnås på annat sätt. Ett korrekt genomförande förutsätter alltså inte att medlemsstaten antar bestämmelser som i detalj överensstämmer med innehållet i rättsakten. Generell lagstiftning är tillräcklig, om den innebär att direktivet eller rambeslutet kan tillämpas fullt ut på ett tillräckligt klart och precist sätt.⁵³ Formerna och tillvägagångssättet för genomförandet måste vara sådana att rättsakten fungerar effektivt med hänsyn till dess syfte.⁵⁴ När det gäller rättsakter av minimikaraktär är medlemsstaterna oförhindrade att införa en längre gående reglering än den som föreskrivs i direktivet eller rambeslutet.

Inte heller när det gäller de konventioner som har utfärdats inom Europarådet, Förenta nationerna eller OECD finns det något krav på att den svenska regleringen i detalj ska överensstämma med innehållet i konventionerna.

Allmänt om begränsningen till brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet

Det svenska företagsbotssystemet innebär att alla typer av juridiska personer kan ställas till ansvar för de brott som Sveriges åtaganden inom EU och internationellt kräver. Vid en första anblick synes företagsboten i sin nuvarande utformning därför uppfylla de krav som följer med åtagandena. I och med att företagsbot aldrig kan dömas ut för brott som har begåtts i utövningen av annan verksamhet än näringsverksamhet innehåller emellertid företagsbotsregleringen en betydande generell begränsning. När brottet inte har begåtts i utövningen av näringsverksamhet, saknar det t.ex. betydelse om brottet har begåtts till förmån för den juridiska personen eller om det har begåtts av en person i ledande ställning. Vi känner inte till något annat land inom EU (eller någon annanstans) som på liknande sätt begränsar juridiska personers ansvar till brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet.⁵⁵

⁵³ Se mål 239/85 kommissionen mot Belgien [1986 Rec. 3645-3659] och s. 5 i KOM [2001] 771 slutlig.

⁵⁴ Se mål 48/75 Royer [1976 Rec. 497-518] och s. 5 i KOM [2001] 771 slutlig.

⁵⁵ Jfr bilaga 2 (Tabell över ansvarsbestämmelserna för juridiska personer i några europeiska länder) och bilaga 4 (Ansvar och sanktioner för juridiska personer i Norge, Finland och Danmark).

Syftet med straffrättsliga bestämmelser inom EU är att säkerställa att det straffrättsliga skyddet av vissa särskilt angivna företeelser är likvärdigt inom alla medlemsländer. Andra internationella straffrättsliga bestämmelser har liknande syften. Enligt vår bedömning kan det, mot bakgrund av kravet på att ett brott ska ha begåtts i utövningen av näringsverksamhet, ifrågasättas om den svenska företagsbotsregleringen innefattar ett tillräckligt långtgående ansvar för juridiska personer. Även om motsatt bedömning har gjorts tidigare framstår det därför som tveksamt om Sverige fullt ut kan anses leva upp till sina åtaganden inom EU och internationellt. I det här sammanhanget är den bedömning som gjordes i samband med att Sverige införde brottet subventionsmissbruk av intresse; begränsningen till brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet torde innebära att juridiska personer inte alltid kan ställas till ansvar i de situationer som det andra tilläggsprotokollet till bedrägerikonventionen kräver. Även i andra situationer kan begränsningen till brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet medföra att juridiska personer inte kan ställas till svar för brott i enlighet med Sveriges internationella åtaganden.

Redan detta ger anledning att utvidga företagsbotens tillämpningsområde så att det i viss omfattning avser även juridiska personer som inte bedriver näringsverksamhet. I avsnitt 9.7 återkommer vi till att det finns även andra skäl för en sådan utvidgning.

Särskilt om offentlig verksamhet

När det gäller offentlig verksamhet, dvs. verksamhet som bedrivs direkt av staten, en kommun eller ett landsting, innehåller EU-rättsakterna ett uttryckligt undantag för stater eller andra offentliga organ vid utövandet av de befogenheter som de har i egenskap av statsmakter (eller som det uttrycks i den engelska språkversionen "*in the exercise of State authority*"). Undantaget torde omfatta i vart fall det vi i Sverige kallar för myndighetsutövning. När det gäller staten lämnar möjligen den engelska ordalydelsen av undantaget utrymme för att låta statlig verksamhet ligga utanför tillämpningsområdet för de aktuella bestämmelserna, oavsett om verksamheten innefattar myn-

dighetsutövning eller inte.⁵⁶ Även det förhållandet att det i andra europeiska länder är vanligt med undantag för staten talar för att ett sådant undantag kan vara förenligt med EU-rättsakterna.⁵⁷

I Europarådets, Förenta nationernas och OECD:s ovan berörda konventioner finns inte någon definition av vad som är att anse som en juridisk person eller några uttryckliga undantag för vissa slag av juridiska personer. Av såväl Förenta nationernas konventioner som OECD-konventionen framgår emellertid att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder i enlighet med grundsatserna i sina rättsordningar alternativt i överensstämmelse med sina rättsprinciper. Mycket talar därför för att medlemsstaterna kan göra undantag för offentlig verksamhet och att detta gäller oavsett om verksamheten bedrivs av staten eller av ett kommunalt organ. Av kommentarerna till Europarådets nya modellbestämmelser framgår att syftet med bestämmelserna är att säkerställa att kommersiella företag, föreningar och liknande juridiska personer ska kunna ställas till ansvar. Även Europarådets konventioner synes därför medge att offentlig verksamhet faller utanför bestämmelsernas tillämpningsområde.

Som har framgått i avsnitt 9.3 har det hittills varit oklart i vilken utsträckning den svenska företagsbotsregleringen omfattar brott som har begåtts i utövningen av verksamhet som bedrivs direkt av staten, en kommun eller ett landsting. Det torde inte råda någon tvekan om att offentlig verksamhet som avser statlig eller kommunal förvaltning av det slag som inte bedrivs av privata rättssubjekt faller utanför den svenska regleringen. Hit hör viss myndighetsutövning men också annan verksamhet som traditionellt utgör en del av den offentliga förvaltningen. Genom Högsta domstolens ovan nämnda avgörande är klarlagt att detsamma gäller kommunal skolverksamhet, trots att motsvarande verksamhet numera ofta bedrivs även av privata rättssubjekt. Sannolikt faller därmed också kommunal verksamhet inom vård och omsorg utanför företagsbotsregleringen.

Den statliga och kommunala verksamhet som således faller utanför företagsbotsregleringen utgör endast i begränsad utsträck-

⁵⁶ I de engelska språkversionerna formuleras det fullständiga undantaget enligt följande: *except for States or other public bodies in the exercise of State authority and for public international organizations.*

⁵⁷ Jfr bilaga 2 (Tabell över ansvarsbestämmelserna för juridiska personer i några europeiska länder). Som framgår av tabellen är det emellertid inte heller ovanligt med undantag även för lokala myndigheter.

ning myndighetsutövning. Detta kan jämföras med de EU-rättsliga bestämmelserna som – i vart fall utanför det statliga området – inte synes lämna något egentligt utrymme för att låta annan verksamhet än myndighetsutövning falla utanför ansvarsområdet. Även i detta avseende framstår det alltså som tveksamt om Sverige lever upp till sina åtaganden inom EU.

9.7 Är begränsningen till brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet ändamålsenlig?

Bedömning: Begränsningen till brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet är i huvudsak ändamålsenlig. Det finns dock anledning att utvidga tillämpningsområdet för bestämmelserna om företagsbot så att det omfattar även brott som har begåtts i utövningen av sådan offentlig verksamhet som kan jämföras med näringsverksamhet och, därutöver, till brott med ekonomiska motiv.

Skälen för vår bedömning

Allmänt om begränsningen till brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet

Bestämmelserna om företagsbot kom till därför att de befintliga sanktionerna mot näringsidkare ansågs vara otillräckliga för att avhålla från brott i utövningen av näringsverksamhet. Syftet var främst att komma till rätta med det allvarliga samhällsproblem som den ekonomiska brottsligheten ansågs utgöra.⁵⁸ Även i samband med 2006 års lagändringar betonades att företagsbot skulle utgöra ett effektivt instrument för att motverka och beivra brott inom näringsverksamhet. Vidare uttalades att sanktioner mot juridiska personer har störst preventiv effekt när det gäller brott som begås inom ramen för en i övrigt seriös näringsverksamhet.⁵⁹ Varken i förarbetena till

⁵⁸ Se prop. 1985/86:23 s. 14 ff.

⁵⁹ Se prop. 2005/06:59 s. 22 f.

den ursprungliga regleringen eller i förarbetena till 2006 års lagändringar anges varför motsvarande behov av sanktioner inte ansågs finnas vid brott i utövningen av annan verksamhet. En förklaring kan dock vara att den ekonomiska brottslighet som företagsbottsystemet var avsedd att motverka företrädesvis förekommer inom näringsverksamhet och att behovet därför bedömdes vara begränsat till sådan verksamhet.

Företagsbottsinstitutet har kommit att användas främst i fråga om miljöbrott, arbetsmiljöbrott, brott mot olika näringsreglerande författningar, t.ex. brott mot livsmedelslagen, och ekonomisk brottslighet. Brott mot näringsreglerande författningar sker sällan eller aldrig i annan verksamhet än näringsverksamhet. Även ekonomisk brottslighet sker huvudsakligen i näringsverksamhet. Mot den bakgrunden framstår begränsningen till brott i näringsverksamhet som både rimlig och naturlig. Företagsbot bör därför även fortsättningsvis komma i fråga främst för brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet. Det bör dock framhållas att bl.a. bidragsbrott och arbetsmiljöbrott kan begås även i utövningen av annan verksamhet som bedrivs av juridiska personer. Är det rimligt att företagsbot då inte ska kunna komma i fråga?

Särskilt om offentlig verksamhet

Verksamhet som bedrivs av stat, kommun eller landsting kan vara av mycket olika slag. En del verksamhet, t.ex. inom rättsväsendet, utgör eller har mycket starka inslag av myndighetsutövning. Annan verksamhet utövas, trots att den inte har några tydliga inslag av myndighetsutövning, regelmässigt enbart av offentliga organ; så kan t.ex. vara fallet med olika slag av service till medborgarna. Ytterligare annan verksamhet utövades tidigare nästan enbart av staten eller av kommuner eller landsting men bedrivs i dag även av privata aktörer. Det förekommer också att staten och kommunerna bedriver verksamhet som väsentligen utgör näringsverksamhet, framför allt inom de s.k. affärsdrivande verken.

Vid tillkomsten av systemet med företagsbot på 1980-talet ansåg lagstiftaren principiella skäl tala mot att låta frågan om åläggande av företagsbot vara beroende av i vems regi verksamheten bedrevs. Regleringen kom därför att omfatta även brott i näringsverksamhet

som staten, kommunerna och landstingen bedriver. Det torde därvid ha varit den verksamhet som vid den tiden bedrevs inom ramen för affärsdrivande verk och liknande organ som stod i fokus. Ingenting tyder på att lagstiftaren hade statlig eller kommunal verksamhet inom t.ex. vård, skola och omsorg i åtanke.

I dag bedrivs verksamhet av de angivna slagen ofta i annan form eller av andra aktörer än vad som var fallet för 30 år sedan. Det finns t.ex. enbart några få affärsverk kvar. Statlig eller kommunal affärsverksamhet bedrivs i stället regelmässigt i bolagsform och kommer då – vad gäller förutsättningarna att ålägga företagsbot – att omfattas av samma bestämmelser som privatägda bolag. De välfärdstjänster som fram till 1990-talet regelmässigt tillhandahölls endast av kommunerna och landstingen själva utförs i dag ofta av privata aktörer. År 2013 betalade kommunerna 71 miljarder kronor för skol- och omsorgstjänster som utfördes av privata aktörer. Det motsvarade 16 procent av den totala kostnaden för verksamheten. Landstingens köp av hälso- och sjukvård uppgick under samma period till 27 miljarder kronor, vilket motsvarade cirka 9 procent av de totala kostnaderna.⁶⁰ År 2013 arbetade också mer än var femte anställd inom välfärdssektorn i verksamhet som drevs av privata aktörer.⁶¹ Bestämmelserna om företagsbot har därmed kommit att bli tillämpliga på betydande delar av välfärdssektorn, trots att lagstiftaren vid bestämmelsernas tillkomst sannolikt inte hade verksamhet inom denna sektor i åtanke. Därigenom har det uppkommit en skillnad mellan brott som har begåtts i utövningen av verksamhet som bedrivs i offentlig respektive privat regi men som är av likartat slag. Vi anser att ändamålsenligheten i en sådan åtskillnad starkt kan ifrågasättas. En rimlig utgångspunkt är att frågan om företagsbot inte bör vara beroende av vem som bedriver den verksamhet som brottet har begåtts i. Det finns därför goda skäl att utvidga tillämpningsområdet för bestämmelserna om företagsbot till att omfatta även brott som har begåtts i utövningen av sådan offentlig verksamhet som kan jämföras med näringsverksamhet.

⁶⁰ Se SOU 2015:7 s. 44.

⁶¹ Enligt Näringslivets Ekonomifakta (www.ekonomifakta.se), som är en del av Svenskt Näringsliv, arbetade 21,9 procent av de anställda inom välfärdssektorn i privat sektor år 2013.

Betydelsen av att vinstintresse saknas

Vid utövningen av näringsverksamhet finns i de flesta fall ett vinstintresse. Vinstintresset kan ge näringsidkare ekonomiska motiv att begå eller tillåta brott i verksamheten. Sådana motiv saknas vanligtvis i annan verksamhet, även om det också där kan finnas ett intresse av att t.ex. hålla nere kostnaderna. Vinstintresset synes ha haft betydelse för hur lagstiftaren hittills har valt att utforma företagsbottsregleringen. Av förarbetena framgår sålunda att företagsboten bl.a. är avsedd att motverka de vinstintressen som kan ligga bakom brott i utövningen näringsverksamhet.⁶² I det perspektivet framstår behovet av att kunna ålägga företagsbot vid brott i utövningen av annan verksamhet, där vinstintresse saknas, inte som lika stort. I sammanhanget förtjänar att understrykas att det sällan finns något verkligt vinstintresse inom verksamhet som drivs direkt av staten, en kommun eller ett landsting. Samtidigt står det klart att också beslut i sådan verksamhet ofta kan ha ekonomiska bevekelsegrunder som ligger ett vinstintresse nära. Detsamma gäller i fråga om ideell verksamhet. Även sådana bevekelsegrunder kan ge verksamhetsutövare ekonomiska motiv att begå eller tillåta brott i verksamheten.

Lika fall bör behandlas lika

En omständighet som talar för att det inte bör göras skillnad mellan brott i näringsverksamhet och brott i annan verksamhet är principen om att lika fall bör behandlas lika. Det kan ifrågasättas om en juridisk persons agerande eller brist på agerande regelmässigt har varit mer klandervärt när brott har begåtts i utövningen av näringsverksamhet än när brott har begåtts i utövningen av annan verksamhet. Så bör exempelvis kraven på en god och säker arbetsmiljö vara lika stora oavsett vilken typ av verksamhet som det är fråga om. Som exemplen i avsnitt 9.4 illustrerar innebär den nuvarande begränsningen till brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet att det kan te sig som slumpartat om företagsbot kan åläggas för ett visst brott eller inte. För allmänheten kan det vara svårt att förstå varför ett brott kan leda till företagsbot i vissa situationer men inte i andra. Detta talar i någon mån för att företagsbot

⁶² Jfr prop. 1985/86:23 s. 17.

bör kunna åläggas även för brott som har begåtts i utövningen av annan verksamhet som en juridisk person bedriver.

Det individuella straffansvaret

En annan omständighet som talar mot att göra skillnad på brott i näringsverksamhet respektive i annan verksamhet är att den som är anställd i verksamhet, som inte utgör näringsverksamhet, därmed får ett mer långtgående personligt straffansvar än den som är anställd i näringsverksamhet. Som framgår av 36 kap. 10 a § brottsbalken får nämligen ett brott som kan föranleda talan om företagsbot och som har begåtts av oaktsamhet och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, åtalas av åklagare endast om det är påkallat från allmän synpunkt. Det här innebär att anställda och uppdragstagare inom näringsverksamhet normalt slipper åtal när de i sin yrkesutövning gör sig skyldiga till oaktsamma bötesbrott, medan det motsatta gäller för dem som är anställda eller uppdragstagare i andra slag av verksamhet. Skillnaden framstår inte alltid som motiverad.

Sammanfattande bedömning

Det finns, som ovan har framgått, skäl som talar för att behålla den nuvarande begränsningen till brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet. Det finns också skäl som talar för att begränsningen bör tas bort eller i vart fall utformas på annat sätt. Vid en samlad bedömning är vår slutsats att det bör införas vissa möjligheter att ålägga företagsbot även för brott som har begåtts i utövningen av annan verksamhet än näringsverksamhet. Detta gäller särskilt i fråga om brott som har begåtts i utövningen av sådan offentlig verksamhet som kan jämföras med näringsverksamhet samt i fråga om brott med ekonomiska motiv.

9.8 Hur bör det framtida tillämpningsområdet avgränsas?

Förslag: Företagsbot ska kunna åläggas med anledning av brott som har begåtts i utövningen av

1. näringsverksamhet,
2. sådan offentlig verksamhet som kan jämföras med näringsverksamhet, och
3. annan verksamhet som en juridisk person bedriver, om brottet har varit ägnat att bereda den juridiska personen en ekonomisk fördel.

Skälen för vårt förslag

Företagsbot bör även fortsättningsvis kunna åläggas för brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet

Redan vid tillkomsten av systemet med företagsbot var det en uttalad målsättning att bestämmelserna om företagsbot skulle få en klar avgränsning och vara lätta att tillämpa i det praktiska rättslivet.⁶³ Som framgår av avsnitt 7.2 har även vi bedömt att det i ett effektivitetshänseende är av stor vikt att regelverket är lätt att tillämpa. Även rättssäkerhetsskäl talar för att regelverket ska vara tydligt och förutsebart. Bestämmelserna bör därför göras så tydliga, enkla och förutsebara som möjligt. Det är uppenbart att 2006 års lagändringar gjorde det lättare att tillämpa regelverket och ledde till att detta kom att tillämpas i högre utsträckning än tidigare. En ny revision av regelverket bör därför präglas av viss kontinuitet i förhållande till 2006 års lagändringar. Det bör också beaktas att företagsbotsinstitutet riskerar att nedprioriteras inom rättstillämpningen om regelverket blir svårtillämpat. Förändringar som riskerar att leda till nya tillämpningssvårigheter bör således undvikas. Givetvis är det även i ett rättssäkerhetsperspektiv viktigt att bestämmelsernas tillämpningsområde blir tydligt.

⁶³ Se prop. 1985/86:23 s. 22.

Regelverkets begränsning till brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet har i och för sig lett till vissa avgränsningsproblem. Detta kan synas tala för att bestämmelsernas tillämpningsområde bör utvidgas så att det omfattar inte bara brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet, utan även brott som har begåtts i utövningen av *all* annan verksamhet som en juridisk person bedriver. Enligt vår mening är det emellertid tveksamt om en så långtgående förändring i praktiken skulle leda till eftersträvad tydlighet och förutsebarhet. Det sammanhänger bl.a. med att en juridisk person uppenbarligen inte bör hållas ansvarig för allt som inträffar inom den juridiska personens verksamhet. Det nuvarande kravet på att brottet ska ha begåtts i utövningen av "näringsverksamhet" leder till en rimlig begränsning; begränsningen medför att företaget hålls ansvarigt enbart för brott som har begåtts inom ramen för fullföljandet av företagets ändamål. Därmed blir det också förhållandevis enkelt att avgöra om en gärning har begåtts i utövningen av den verksamhet som den juridiska personen bör ansvara för (och att ansvaret alltså inte endast bör åvila en viss fysisk person eller en annan juridisk person). Visserligen kan det ibland vara svårt att avgöra vad som utgör "näringsverksamhet". Gränsdragnings- och tolkningsproblemen torde emellertid vara begränsade, särskilt som begreppet "näringsverksamhet" är förhållandevis klart definierat i tidigare förarbeten.⁶⁴ Gränserna för en juridisk persons "verksamhet" framstår som mera oklara.

Sammantaget torde därför ett fullständigt borttagande av begränsningen till näringsverksamhet leda till sämre förutsebarhet och därmed även till sämre effektivitet och rättssäkerhet (jfr avsnitt 7.2). Mot den bakgrunden anser vi att den nuvarande begränsningen till brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet bör kvarstå i oförändrat skick. Företagsbotens tillämpningsområde bör i stället utvidgas genom kompletterande bestämmelser, som kan tillämpas i vissa särskilt angivna fall.

⁶⁴ Jfr prop. 1985/86:23 s. 24 och 62.

Företagsbot bör kunna åläggas för brott som har begåtts i utövningen av sådan offentlig verksamhet som kan jämföras med näringsverksamhet

Det står klart att utpräglat affärsmässig verksamhet som stat eller kommun bedriver i egen regi omfattas av den nuvarande regleringen av företagsbot. Däremot omfattas inte kommunal skolverksamhet, trots att sådan numera bedrivs i konkurrens med privata aktörer (jfr rättsfallet NJA 2016 s. 429). Detsamma torde gälla annan verksamhet som staten, kommunerna eller landstingen ansvarar för och bedriver i egen regi men som de har möjlighet att låta privata aktörer utföra, t.ex. vård- och omsorgsverksamhet eller förvaltning av gator och andra anläggningar som kommunerna ansvarar för. Frågan är om också verksamheter av de sistnämnda slagen bör omfattas av bestämmelserna om företagsbot.

Företagsbotens brottsavhållande betydelse har ansetts vara särskilt stor i förhållande till verksamhet som bedrivs med vinstintresse, eftersom det där kan finnas ekonomiska motiv att begå eller tillåta brott i utövningen av verksamheten. Som vi redan har varit inne på finns inte något sådant vinstintresse när en kommun bedriver skolverksamhet eller liknande verksamhet. Det kan emellertid finnas ett intresse av att hålla nere kostnaderna i verksamheten. Även sådana intressen kan utgöra motiv för att begå eller tillåta brott i utövningen av verksamheten, t.ex. genom försummelser av arbetsmiljöföreskrifter. Trots avsaknaden av ett vinstintresse i normal bemärkelse i offentlig verksamhet, kan det således av allmänpreventiva skäl ändå finnas ett behov av företagsbot för att avhålla från brott i utövningen av verksamheten.

Ett annat starkt argument för att offentligt bedriven välfärdsverksamheten bör omfattas av bestämmelserna om företagsbot är, som närmare har framgått i avsnitt 9.7, att det framstår som godtyckligt att låta frågan om vilka bestämmelser som ska gälla för verksamheten och dess anställda styras av vem som bedriver verksamheten. Upprätthållandet av en sådan åtskillnad leder också till att det individuella straffansvaret för en anställd som har gjort sig skyldig till brott blir mer eller mindre långtgående beroende på vem som driver verksamheten, trots att den verksamhet som utövas i princip är densamma.

Övervägande skäl talar därför för att låta också sådan offentlig verksamhet som kan bedrivas även i privat regi omfattas av bestämmelserna om företagsbot. Det kan vara fråga om såväl verksamhet inom vård, skola och omsorg som annan verksamhet som kommuner eller landsting traditionellt driver men ibland överlämnar till ett privaträttsligt organ att sköta. I lagtexten bör denna verksamhet betecknas som ”sådan offentlig verksamhet som kan jämföras med näringsverksamhet”. I sådan verksamhet bör förutsättningarna att ålägga staten, ett landsting eller en kommun företagsbot vara desamma som när verksamheten bedrivs av en privat näringsidkare.

Vi föreslår alltså en bestämmelse med denna innebörd. Den får bl.a. till följd att ett arbetsmiljöbrott som har begåtts i utövningen av kommunal skol- eller vårdverksamhet kan föranleda företagsbot för kommunen. Vi återkommer i författningskommentaren till bestämmelsens närmare innebörd.

Företagsbot bör kunna åläggas för brott som har begåtts i utövningen av annan verksamhet som en juridisk person bedriver, om brottet har varit ägnat att bereda den juridiska personen en ekonomisk fördel

Juridiska personer bör kunna åläggas företagsbot för vissa brott som har begåtts i utövningen av annan verksamhet än näringsverksamhet

Vi har bedömt att det är tveksamt om Sverige i dag fullt ut kan anses uppfylla sina åtaganden inom EU och internationellt när det gäller juridiska personers ansvar för brott (jfr avsnitt 9.6). Den ovan föreslagna ändringen beträffande sådan offentlig verksamhet som kan jämföras med näringsverksamhet är inte tillräcklig för att åstadkomma den förändring som krävs för att Sverige helt ska leva upp till sina åtaganden i detta avseende. Det framstår också som sakligt motiverat att i vissa fall kunna ålägga juridiska personer företagsbot med anledning av brott som har begåtts i utövningen av annan verksamhet än näringsverksamhet eller sådan offentlig verksamhet som kan jämföras med näringsverksamhet (jfr avsnitt 9.7); även i sådana fall kan ju omständigheterna vara sådana att den juridiska personen förtjänar att klandras för brottet. Behovet är särskilt stort i fråga om brott med ekonomiska motiv. Juridiska personer bör därför i viss ut-

sträckning kunna hållas ansvariga även för brott som har begåtts i utövningen av annan verksamhet som den juridiska personen bedriver.

Som vi tidigare har framhållit är det emellertid inte rimligt att låta bestämmelserna omfatta alla brott i all verksamhet som är att hänföra till en juridisk person. En sådan ordning skulle få svåröverblickbara konsekvenser och med all sannolikhet leda till tillämpningsproblem. Bestämmelser som ger möjlighet att ålägga företagsbot för brott som begås i ”annan verksamhet” bör därför innehålla något eller några slag av begränsningar.

Företagsbot för brott som har begåtts i utövningen av annan verksamhet bör kunna åläggas endast när brottet har varit ägnat att bereda den juridiska personen en ekonomisk fördel

När det gäller hur avgränsningen bör utformas har vi övervägt i huvudsak tre olika alternativ.

Det första alternativet

Det första alternativ som vi har övervägt innefattar ett krav på att brottet ska ha begåtts i utövningen av ”verksamhet som den juridiska personen bedriver för att fullfölja sitt ändamål”. En sådan avgränsning leder till att den juridiska personen kommer att svara för brott i dess naturliga verksamhetsområde, men inte för brott som ligger utanför detta. En idrottsförening skulle, med denna avgränsning, svara för brott som begås i idrottsverksamheten (inklusive sådana arbetsmiljöbrott som har berörts i avsnitt 9.4) och för brott som avser att främja idrottsverksamheten (t.ex. vissa slag av bidragsbrott). Avgränsningen innebär samtidigt att brott som har begåtts inom ramen för den juridiska personen kan falla utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Så skulle t.ex. en ideell förening inte kunna åläggas företagsbot om en enskild person inom föreningen väljer att i föreningens namn samla in pengar för att finansiera ett terroristbrott (under förutsättning att föreningen faktiskt inte har haft detta ändamål). Om föreningens ändamål har varit ett annat än att finansiera terroristbrott, kan nämligen verksamheten, dvs. insamlingen, inte anses ha skett i syfte att fullfölja föreningens ändamål. En avgränsning av detta slag är enligt vår bedömning förenlig med de internationella och EU-rättsliga kraven på ansvar för juridiska personer.

Som tidigare har framgått är det emellertid mycket viktigt att tillämpningsområdet för bestämmelsen blir tydligt avgränsat. Mot denna bakgrund framstår en avgränsning som anknyter till den juridiska personens ändamål som mindre lämplig. En tydlig nackdel med en sådan avgränsning är ju att det kan vara svårt att i det enskilda fallet avgöra vad den juridiska personens ändamål är och vilken del av verksamheten som syftar till att fullfölja detta ändamål. Bestämmelsen riskerar därför att bli svårtillämpad och leda till svåra bevisfrågor. Vad som är den juridiska personens ändamål framgår i och för sig normalt av stadgar eller stiftelseurkund. Undantagsvis kan emellertid det faktiska ändamålet vara ett annat än det som har angetts i de skriftliga handlingarna.

Särskilt problematisk riskerar avgränsningen att bli när det gäller brott som har begåtts i utövningen av verksamhet som bedrivs i offentlig regi. Det kan nämligen vara svårt att fastställa vad ändamålet för staten, ett landsting eller en kommun är. Det enda rimliga torde vara att i princip all verksamhet som staten, en kommun eller ett landsting bedriver ska anses ske för att fullfölja ett statligt eller kommunalt ändamål. Det skulle emellertid leda till att det offentliga ansvar för brott som har begåtts i utövningen av verksamheten blir omotiverat långtgående, särskilt mot bakgrund av den omfattande tillsyn och kontroll av annat slag som offentligt bedriven verksamhet är underkastad.

Det andra alternativet

Det andra alternativet har sin förebild i de olika internationella instrument som vi tidigare har redogjort för. Som har framgått av avsnitt 9.5 innehåller de EU-rättsliga och vissa av de internationella kraven på ansvar för juridiska personer en begränsning som innebär att det inte är nödvändigt att ställa juridiska personer till ansvar för andra brott än sådana som har begåtts till deras förmån eller för deras vinning.⁶⁵ Motsvarande begränsningar är vanliga i andra länders nationella lagstiftning på området.⁶⁶ Däremot har dessa länder inte något lagkrav på att brottet ska ha begåtts i utövningen av närings-

⁶⁵ I de engelska språkversionerna används uttrycket *for their benefit* eller motsvarande.

⁶⁶ Se bilaga 2 (Tabell över ansvarsbestämmelserna för juridiska personer i några europeiska länder).

verksamhet. Således gäller t.ex. enligt norsk rätt att företag kan hållas ansvariga endast när gärningsmannen har handlat på företagets vägnar, medan juridiska personer i Finland kan hållas ansvariga endast när gärningsmannen har handlat på den juridiska personens vägnar eller till dess förmån.⁶⁷ Sådana begränsningar innebär bl.a. att den juridiska personen inte blir ansvarig när ett brott har begåtts endast för gärningsmannens eller tredje persons vinnings skull. Den typen av ansvarsbegränsningar framstår enligt vår mening som rimliga.

Inte heller begreppet ”till förmån för” är emellertid helt entydigt. Bortsett från ekonomiska fördelar är det t.ex. svårt eller till och med omöjligt att i det enskilda fallet avgöra vad som har varit till förmån för en juridisk person. Den typ av bedömningar som i sådana fall måste göras torde ofta vara i princip desamma som vid en avgränsning till brott som har begåtts i utövningen av verksamhet som en juridisk person bedriver för att fullfölja sitt ändamål.

Det tredje alternativet

Vi har mot den nu angivna bakgrunden stannat för ett tredje alternativ, ”brott som har varit ägnat att bereda den juridiska personen en ekonomisk fördel”. Därmed blir det klart att bestämmelsen kommer att tillämpas t.ex. när någon begår ett brott i syfte att bereda den juridiska personen en vinst (såsom är fallet när en företrädare för en förening begår ett bidragsbrott i syfte att föreningen ska få ytterligare bidrag). En bestämmelse av detta slag kommer också att kunna tillämpas när syftet med brottet kan antas ha varit att bespara den juridiska personen en kostnad. Den kommer därmed att kunna tillämpas när företrädare för en förening har underlåtit att införskaffa nödvändiga, men kostsamma, skyddsanordningar och som en följd av detta gör sig skyldiga till arbetsmiljöbrott. Bestämmelsen blir således tillämplig i situationer av det slag då behovet av att kunna ålägga företagsbot får anses vara som störst, dvs. situationer då den juridiska personen själv kan ha ett intresse av att brottet begås.

För att tillämpningsområdet för bestämmelsen inte ska bli alltför begränsat bör det vara tillräckligt att det brottsliga handlandet eller den brottsliga underlåtenheten objektivt sett har varit ägnat att bereda den juridiska personen en ekonomisk fördel i form av

⁶⁷ Se bilaga 4 (Ansvar och sanktioner för juridiska personer i Norge, Finland och Danmark).

vinning eller besparing. Det bör således inte vara nödvändigt att styrka att det har funnits ett vinnings- eller besparingssyfte för att företagsbot ska kunna utgå. För att bestämmelsen ska bli tillämplig bör det inte heller krävas att det i efterhand kan konstateras att brottet har inneburit en faktisk vinst eller besparing för den juridiska personen. En bestämmelse av detta slag kommer, typiskt sett, att kunna tillämpas även vid oaktsamhetsbrott som beror på rent slarv under förutsättning att brottet objektivt sett har varit ägnat att bereda den juridiska personen en ekonomisk fördel.

Det kan i och för sig riktas invändningar även mot en lösning av detta slag. Det kan bl.a. hävdas att tillämpningsområdet blir förhållandevis snävt och att det inte kommer att omfatta vissa klandervärda fall. Så kommer t.ex. inte alla arbetsmiljöbrott som beror på otillräcklig kontroll i en förenings verksamhet att kunna föranleda företagsbot. Bestämmelsen kommer inte heller att omfatta brott där t.ex. en anställd utnyttjar den juridiska personen för att begå brott endast för egen eller tredje persons vinning eller andra brott som typiskt sett saknar ekonomisk betydelse för den juridiska personen. Därmed kommer – för att ta ett exempel – en idrottsförening normalt inte kunna åläggas företagsbot för att en ledare i föreningen har försett idrottsutövare med dopningspreparat, inte ens när det har skett vid upprepade tillfällen och med ledningens fulla vetskap och godkännande.

Behovet av att kunna ålägga en juridisk person företagsbot även i de situationer som anges i stycket ovan kan emellertid ifrågasättas. Vad särskilt gäller offentlig verksamhet har vi redan varit inne på att denna omgärdas av tillsyn och kontroll av annat slag. Inte heller när det gäller ideell verksamhet är det självklart att det finns något egentligt behov av att utsträcka föreningens ansvar till andra brott än sådana som har varit ägnade att bereda föreningen en ekonomisk fördel.

Ett annat skäl som kan synas tala mot det nu diskuterade alternativet är vad som har anförts i avsnitt 9.7 om att lika fall bör behandlas lika. Av betydelse torde emellertid främst vara att likartade verksamheter behandlas på samma sätt. Den otillfredsställande ordning som råder i dag åtgärdas väsentligen redan genom vårt ovan redovisade förslag om att brott som har begåtts i utövningen av sådan offentlig verksamhet som kan jämföras med näringsverksamhet ska kunna ligga till grund för företagsbot.

Vi bedömer att en avgränsning till brott som har varit ägnade att bereda den juridiska personen en ekonomisk fördel är fullt förenlig med de krav som finns på ansvar för juridiska personer inom EU och internationellt.

I lagen bör alltså tas in en bestämmelse som innebär att företagsbot kan åläggas för brott som har begåtts i utövningen av annan verksamhet som en juridisk person bedriver, om brottet har varit ägnat att bereda den juridiska personen en ekonomisk fördel. Vi återkommer till den närmare innebörden av bestämmelsen i författningsskomentaren.

9.9 Andra överväganden avseende förutsättningarna att ålägga någon företagsbot

9.9.1 Bör företagsbot kunna åläggas för brott som har begåtts i myndighetsutövning?

Bedömning: Brotts som har begåtts i myndighetsutövning bör inte undantas från bestämmelserna om företagsbot.

Skälen för vår bedömning

Med myndighetsutövning avses sådana beslut och faktiska åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter och som, i förekommande fall, får rättsverkningar för eller mot enskilda i kraft av offentlighetsregler. Myndighetsutövning är alltid författningsreglerad och typiskt sett omgärdad av detaljerade bestämmelser. Den förutsätts ske självständigt och med ett individuellt ansvar. Den som gör sig skyldig till brott vid myndighetsutövning kan straffas för detta, bl.a. enligt bestämmelsen om tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken. De nuvarande bestämmelserna om företagsbot innehåller inte något undantag för brott som har begåtts i eller vid myndighetsutövning.

Om tillämpningsområdet för bestämmelserna om företagsbot utvidgas på det sätt som vi har föreslagit, kommer bestämmelserna i större utsträckning än tidigare att träffa sådan offentlig verksamhet som innefattar myndighetsutövning. Vi har mot den bakgrunden övervägt ett undantag för brott som har begåtts i eller vid

myndighetsutövning. Sådana undantag är vanliga i andra länder och får anses förenliga med de internationella kraven på ansvar för juridiska personer.⁶⁸

Skälen för ett sådant undantag är framför allt att myndighet ska utövas självständigt och med ett individuellt ansvar för den enskilde tjänstemannen; behovet av att även kunna ålägga dennes arbetsgivare en sanktion är därmed mindre samtidigt som arbetsgivarens möjlighet att utöva kontroll över själva myndighetsutövningen är begränsad. Det kan också hävdas att redan bestämmelserna om tjänstefel och om skadestånd vid myndighetsutövning utgör tillräckliga remedier mot brottslighet som sker i eller vid myndighetsutövning.

Ett undantag avseende myndighetsutövning skulle kunna ges en bred utformning så att det avser brott ”vid myndighetsutövning”. Det kommer då att omfatta, förutom åtgärder som i sig utgör myndighetsutövning, sådana åtgärder som ingår som ett led i myndighetsutövningen eller annars har ett mycket nära tidsmässigt och funktionellt samband med denna.⁶⁹ Enligt den praxis som har utvecklats kring begreppet ”vid myndighetsutövning” i 20 kap. 1 § brottsbalken och 3 kap. 2 § skadeståndslagen skulle emellertid ett sådant undantag kunna komma att omfatta inte obetydliga delar av sådan skolverksamhet som omfattas av skolplikt.⁷⁰ Därmed skulle en skolas straffrättsliga arbetsmiljöansvar för anställda och elever begränsas väsentligt. Enligt vår mening skulle ett undantag, utformat på detta sätt, få alltför långtgående effekter.

Vi har också övervägt ett undantag som omfattar endast brott som har begåtts ”i myndighetsutövning”. Det skulle komma att omfatta endast sådana beslut och faktiska åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter gentemot den enskilda. Gränsen mellan myndighetsutövning och sådant som inte är myndighetsutövning är emellertid i det praktiska rättslivet inte alldeles klar. Ett undantag av detta slag skulle därför leda till avgränsningssvårigheter. Med hänsyn till dessa avgränsningssvårigheter är det svårt att förutse de närmare effekterna av ett undantag av detta slag. Avgränsningssvårigheterna kan också förutspås leda till tillämpningsproblem.

⁶⁸ Jfr t.ex. vad som framgår om ansvarsförutsättningarna i Danmark och Finland i bilaga 4 (Ansvar och sanktioner för juridiska personer i Norge, Danmark och Finland) samt vad vi har anfört om de internationella kraven på ansvar för juridiska personer i avsnitt 9.5.

⁶⁹ Jfr prop. 1988/89:113 s. 23.

⁷⁰ Jfr NJA 2001 s. 755. Se även NJA 2014 s. 910.

Ett undantag för myndighetsutövning, utformat på det ena eller andra sättet, bör därför inte införas annat än om det finns påtagliga skäl för det.

Vi har ovan kort redovisat vilka dessa skäl är. Skälen har viss tyngd men kan inte tillmätas avgörande betydelse. I motsatt riktning talar det förhållandet att det, såvitt vi kan bedöma, inte innebär några egentliga nackdelar att låta även brott som begås i myndighetsutövande verksamhet omfattas av företagsbotsregleringen. Såsom vårt förslag om tillämpningsområdet för bestämmelserna om företagsbot är utformat torde det dessutom endast mycket sällan bli aktuellt att ålägga företagsbot för brott som begås i myndighetsutövning; i praktiken torde det väsentligen endast komma i fråga inom sådan offentlig verksamhet som kan jämföras med näringsverksamhet, t.ex. skol-, vård- och omsorgsverksamhet. Till bilden hör att en arbetsgivares möjligheter att utöva kontroll över myndighetsutövning är begränsad, vilket medför att det endast mer sällan kommer att vara möjligt att konstatera arbetsgivaren inte har gjort vad som skäligen har kunnat krävas för att förebygga brottsligheten.⁷¹ Vi bedömer därför att den praktiska betydelsen av ett undantag skulle bli begränsad.

Mot denna bakgrund föreslår vi inte något undantag för myndighetsutövning. Företagsbot bör således även i fortsättningen kunna åläggas för brott som har begåtts i myndighetsutövning.

9.9.2 Bör staten kunna åläggas företagsbot?

Bedömning: Staten bör inte undantas från bestämmelserna om företagsbot.

Skälen för vår bedömning

Som vi flera gånger har varit inne på gjordes det, vid införandet av bestämmelserna om företagsbot, inget undantag för staten, kommuner eller landsting. Staten har alltså kunnat åläggas företagsbot med anledning av brott som skett inom ramen för av staten utövad

⁷¹ Jfr 36 kap. 7 § första stycket 1 i nuvarande reglering och 36 kap. 7 b § första stycket i vårt lagförslag.

näringsverksamhet. Såvitt vi känner till har det dock aldrig hänt att talan om företagsbot har väckts mot staten.⁷²

Vi har ovan föreslagit att tillämpningsområdet för bestämmelserna om företagsbot ska utvidgas så att det hädanefter ska vara möjligt att ålägga företagsbot *dels* för brott som har begåtts i utövningen av sådan offentlig verksamhet som kan jämföras med näringsverksamhet, *dels* för brott som har begåtts i utövningen av annan verksamhet som en juridisk person bedriver, om brottet har varit ägnat att bereda den juridiska personen en ekonomisk fördel. Båda bestämmelserna får i praktiken till följd att staten kommer att kunna åläggas företagsbot i betydligt större utsträckning än vad som är möjligt i dag.

Det finns omständigheter som ger anledning att ifrågasätta om staten bör kunna åläggas företagsbot, i synnerhet om detta ska kunna ske i den omfattning som kan bli följden av vårt förslag. Staten utgör ett enda rättssubjekt, även då den uppträder genom olika myndigheter, och myndigheterna inom staten anses normalt inte kunna föra talan mot varandra. Det kan mot den bakgrunden riktas invändningar mot ett system där staten, genom en åklagare, får föra en talan mot staten. Även den omständigheten att företagsboten tillfaller staten kan synas anmärkningsvärd; det framstår inte som meningsfullt att låta staten "betala företagsbot till sig själv". Det kan också hävdas att det praktiska behovet av att kunna rikta företagsbot mot staten är mycket litet och att kvalitetsarbete inom staten kan och bör bedrivas med andra styrinstrument än straffrättsliga sanktioner. Det torde också finnas ett utrymme att tolka Sveriges åtaganden inom EU och internationellt så att staten i viss utsträckning kan undantas från de regler som gäller för andra juridiska personer (se avsnitt 9.6).

Vi har emellertid kommit till slutsatsen att inget av dessa argument kan tillmätas någon avgörande vikt. Redan nuvarande bestämmelser tillåter att staten åläggs företagsbot och även en rad andra befintliga sanktionsavgifter, t.ex. upphandlingsskadeavgift enligt

⁷² Jfr SOU 1997:127 s. 248. Inte heller i samband med våra kontakter med åklagare vid bl.a. Åklagarmyndighetens riksenhet för miljö- och arbetsmiljömål (REMA) samt Ekobrottsmyndigheten har det kommit fram att talan om företagsbot någonsin har förts mot staten.

17 kap. lagen (2007:1091) om offentlig upphandling⁷³, kan riktas mot staten. Ett undantag för staten skulle också leda till omotiverade skillnader mellan i övrigt likartade fall.

Vi har också övervägt en liknande begränsning avseende kommuner och landsting men även i den delen kommit till slutsatsen att det inte finns fog för något undantag.

9.9.3 Dödsbon bör inte kunna åläggas företagsbot annat än för brott som begås i utövningen av näringsverksamhet

Förslag: Dödsbon ska kunna åläggas företagsbot endast för brott som begås i utövningen av näringsverksamhet.

Skälen för vårt förslag

Som framgår av avsnitt 3.6 kan dödsbon, liksom övriga slag av juridiska personer, enligt nuvarande reglering åläggas företagsbot enbart för brott som begås i utövningen av näringsverksamhet.

Enligt vår mening är det naturligt att dödsbon som bedriver näringsverksamhet även i fortsättningen ska kunna åläggas företagsbot för brott som begås i utövningen av näringsverksamheten.

Frågan är då om dödsbon även bör omfattas av den bestämmelse som vi har föreslagit i punkten 3 i avsnitt 9.8, dvs. om företagsbot ska kunna åläggas även för brott som har begåtts i utövningen av annan verksamhet som dödsboet bedriver, om brottet har varit ägnat att bereda dödsboet en ekonomisk fördel. Vi anser att den frågan bör besvaras med nej. När det gäller dödsbon kan den verksamhet som bedrivs inom boet, och som inte är att bedöma som näringsverksamhet, i det närmaste jämföras med sådant privat agerande som fysiska personer företar. Verksamheten består ofta främst av olika slag av avvecklingsåtgärder, t.ex. försäljning av fastigheter och annan egendom. I den utsträckning brott förövas bör dödsbodelägarnas personliga straffansvar vara tillräckligt. Enligt vår bedömning saknas

⁷³ I prop. 2015/16:195 föreslås att en ny lag om offentlig upphandling ska träda i kraft den 1 januari 2017. Även enligt den föreslagna lagen kommer statliga myndigheter att kunna åläggas en upphandlingsskadeavgift som tillfaller staten.

det därför skäl att, såvitt gäller dödsbon, låta annan verksamhet än näringsverksamhet omfattas av företagsbotsregleringen.

Lagen bör därför utformas så att dödsbon kan åläggas företagsbot endast för brott som begås i utövningen av näringsverksamhet.

9.9.4 Förutsättningarna att ålägga någon företagsbot bör inte förändras i något annat avseende

Bedömning: Förutsättningarna för att ålägga någon företagsbot bör inte förändras i andra avseenden än de som har berörts ovan.

Skälen för vår bedömning

Begränsningen till brott för vilka det är föreskrivet strängare straff än penningböter

För att företagsbot ska kunna åläggas krävs det i dag att strängare straff än penningböter är föreskrivet för brottet. Begränsningen är tydlig, enkel och förutsebar och innebär bl.a. att ordningsföreseelser och andra brott av bagatellartad karaktär är undantagna från företagsbotens tillämpningsområde. Begränsningen framstår som ändamålsenlig och bör enligt vår mening vara kvar.

Kravet på att näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen har kunnat krävas för att förebygga brottsligheten m.m.

I 36 kap. 7 § första stycket 1 och 2 brottsbalken anges två alternativa kriterier som måste vara för handen för att företagsbot ska kunna åläggas.

Det ena kriteriet innebär att företagsbot kan åläggas om näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen har kunnat krävas för att förebygga brottsligheten. Den praktiska betydelsen av denna bestämmelse begränsades fram till år 2006 genom ett tillkommande krav på att brottsligheten skulle ha inneburit ett grovt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten eller om brottsligheten annars hade varit av allvarligt slag. Det sistnämnda kravet togs bort, bl.a. därför att det ansågs ha begränsat tillämp-

ningsområdet för företagsboten mer än vad som från början hade varit avsett.⁷⁴

Vi anser inte att det finns anledning att nu göra några ytterligare ändringar i denna del. Genom de förändringar som har föreslagits i avsnitt 9.8 utvidgas tillämpningsområdet för bestämmelserna om företagsbot. Förslagen innebär att bl.a. kommuner och ideella föreningar kan förväntas att bli föremål för talan om företagsbot i större utsträckning än i dag. Enligt vår bedömning innebär dock inte det utvidgade tillämpningsområdet att det finns något behov av en ny eller förändrad ansvarsbegränsande bestämmelse för juridiska personer. Företagsbot bör alltså liksom hittills kunna åläggas om näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen har kunnat krävas för att förebygga brottsligheten.

Eftersom förslagen i avsnitt 9.8 får till följd att även brott som har begåtts i utövningen av annan verksamhet än näringsverksamhet i vissa fall ska kunna föranleda ansvar bör emellertid begreppet ”näringsidkaren” i lagtexten ersättas med något annat. I linje med att sanktionen benämns företagsbot förordar vi att det nya begreppet blir ”företaget”, ett begrepp som redan i dag används i bokföringslagen (1999:1078) som beteckning för såväl näringsidkare som andra bokföringsskyldiga. En definition av vad som avses med företag, dvs. en enskild näringsidkare eller en juridisk person, bör också föras in i lagtexten.

Det andra kriteriet innebär att företagsbot även kan åläggas om brottet har begåtts av en person i ledande ställning, grundad på befogenhet att företräda näringsidkaren eller att fatta beslut på näringsidkarens vägnar, eller av en person som annars haft ett särskilt ansvar för tillsyn eller kontroll i verksamheten. Det särskilda ansvaret för personer i ledande ställning m.m. infördes bl.a. för att anpassa lagstiftningen till Sveriges internationella åtaganden.⁷⁵ Vilka som anses ingå i den särskilt utpekade personkretsen har berörts i avsnitt 9.3. Det har enligt vår mening inte kommit fram något skäl att ändra bestämmelsen på något annat sätt än genom att ”näringsidkaren” byts ut mot ”företaget”.

⁷⁴ Se prop. 2005/06:59 s. 22.

⁷⁵ Se prop. 2005/06:59 s. 25 f.

Undantaget för brottslighet som har varit riktad mot näringsidkaren

Liksom hittills bör en juridisk person eller enskild näringsidkare inte kunna åläggas företagsbot när brottsligheten varit riktad mot den juridiska personen eller enskilda näringsidkaren. Även i denna del bör begreppet ”näringsidkaren” i lagtexten ersättas med ”företaget”.

10 Företagsbotens storlek

10.1 Inledning

Vårt uppdrag

Enligt utredningsdirektiven ska vi se över grunderna för beräkningen av företagsbotens storlek. Om vi kommer fram till att betalningsförmågan bör ges större betydelse än i dag, ska vi också överväga om ett dagsbotssystem bör införas eller om beräkningen av storleken på företagsboten på annat sätt bör bestämmas med hänsyn till näringsidkarens betalningsförmåga. I vårt uppdrag ingår även att överväga och föreslå en höjning av maximibeloppet för företagsboten.

Några utgångspunkter

Företagsboten bestäms i dag till ett visst belopp, lägst 5 000 kronor och högst 10 miljoner kronor. Beloppet bestäms utan beaktande av näringsidkarens betalningsförmåga. Sättet att bestämma företagsbotens storlek skiljer sig därmed från t.ex. sättet för att bestämma ett straff i form av dagsböter. I det senare fallet bestäms dels ett visst antal dagsböter, dels en viss storlek på varje dagsbot. Antalet dagsböter är avsett att stå i proportion till brottets straffvärde, medan dagsbotens storlek sätts i förhållande till den dömdes ekonomiska förhållanden.

När systemet med företagsbot infördes, övervägdes om företagsboten skulle konstrueras med dagsbotssystemet som förlaga eller om boten skulle bestämmas som ett direkt angivet belopp. Som skäl mot ett dagsbotssystem anfördes bl.a. att utredningen av näringsidkarens ekonomiska ställning kunde bli resurskrävande och att det med ett sådant system skulle finnas en uppenbar risk för att skillnaden i

behandling av olika företag skulle framstå som tämligen slumpmässig.¹ Av samma skäl ansågs det att näringsidkarens betalningsförmåga inte borde tillmätas någon avgörande betydelse när boten fastställs.² Också Företagsbotsutredningen övervägde vilken betydelse betalningsförmågan borde ges. Utredningen betonade att brottslighetens objektiva allvar ofta hänger samman med verksamhetens omfattning. Vid brottslighet av mindre allvarligt slag framstod det, enligt utredningen, som rimligt att bötesbeloppet blev i stort sett detsamma oberoende av näringsidkarens betalningsförmåga. Utredningen ansåg dock att betalningsförmågan borde kunna beaktas i samband med allvarligare brottslighet även om den inte borde ges en så framträdande roll som i dagsbotssystemet.³ Företagsbotsutredningens överväganden ledde dock inte till någon förändring i detta avseende.

Ursprungligen kunde en företagsbot bestämmas till högst 3 miljoner kronor. Det nuvarande maximibeloppet för företagsboten, 10 miljoner kronor, infördes år 2006. Regeringen konstaterade i det sammanhanget att det föreslagna maximibeloppet var tillräckligt för att Sverige skulle leva upp till sina internationella åtaganden och för att boten skulle utgöra en reell sanktion även i förhållande till stora multinationella företag.⁴

Av utredningsdirektiven framgår att beloppsgränsen sedan dess har varit föremål för diskussion. Det har visserligen inte konstaterats något generellt behov av att höja repressionsnivån mot näringsidkare för brott som begås i utövningen av näringsverksamhet. Maximibeloppet har ändå kritiserats för att inte vara tillräckligt högt, framför allt i förhållande till stora företag. OECD har rekommenderat Sverige att höja maximibeloppet för företagsboten när det gäller internationella mutbrott och EU har konstaterat att höjda bötesnivåer för juridiska personer för internationella mutbrott är en fråga som kräver ytterligare uppmärksamhet i Sverige.⁵

Kritiken mot det nuvarande maximibeloppet ska bl.a. ses mot bakgrund av den utveckling som har skett på sanktionsområdet, där

¹ Se prop. 1985/86:23 s. 40 f.

² Se prop. 1985/86:23 s. 41 och prop. 2005/06:59 s. 31.

³ Se SOU 1997:127 s. 387 f.

⁴ Se prop. 2005/06:59 s. 32 f.

⁵ Se Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Sweden och EU Anti-Corruption Report, COM(2014) 38 final, Annex, Sweden, 3 februari 2014, s. 8 f.

det har blivit vanligare med sanktionsavgifter som vida kan överstiga taket för företagsboten.⁶

10.2 Bakgrunden till den nuvarande regleringen

Vid tillkomsten av företagsbottsinstitutet år 1986 ansågs det råda en bristande proportion mellan de brottspåföljder som kunde dömas ut och de ekonomiska intressen som kunde stå på spel för näringsidkaren. I lagrådsremissen förordade regeringen att företagsboten skulle bestämmas med hänsyn till samtliga omständigheter i målet. Det ansågs att brottslighetens art och omfattning samt värdet av de ekonomiska fördelar som brottet hade medfört eller kunnat medföra borde tjäna som utgångspunkt för bedömningen. Vidare föreslogs att företagsboten skulle innehålla såväl en bestraffande som en vinsteliminering och det bedömdes vara angeläget att – så långt det var möjligt – eliminera även utsikten till vinst.⁷ Förslaget att låta företagsboten ha en vinsteliminering kritiserades emellertid av Lagrådet. I det slutliga lagförslaget kom därför företagsboten att ges enbart en bestraffande funktion. I propositionen föreslogs att det vid bestämmandet av företagsbotens storlek skulle tas särskild hänsyn till brottslighetens art, omfattning och förhållande till näringsverksamheten.⁸ Maximibeloppet för företagsboten bestämdes till 3 miljoner kronor.

I samband med 2006 års reform av lagstiftningen justerades maximibeloppet för företagsboten till 10 miljoner kronor. Detta belopp ansågs vara tillräckligt högt för att Sverige skulle kunna leva upp till sina internationella åtaganden och för att företagsbot skulle kunna utgöra en reell sanktion även i förhållande till stora multinationella företag. Genom höjningen anpassade sig Sverige till kraven i Rådets rambeslut om förstärkning av det straffrättsliga regelverket för bekämpande av föroreningar orsakade av fartyg.^{9,10} Reformen innebar också att reglerna om bestämmandet av företagsbotens storlek förtydligades. I sammanhanget konstaterade regeringen att det fanns

⁶ Jfr avsnitt 6.2.

⁷ Se prop. 1985/86:23 s. 35 ff. och 69 ff.

⁸ Se prop. 1985/86:23 s. 78 ff. och 107 f.

⁹ EUT L 255, 30.9.2005, s. 164.

¹⁰ Se prop. 2005/06:59 s. 32 f.

goda skäl att låta grunderna för bestämmandet av företagsbotens storlek vara verksamhetsrelaterade snarare än personrelaterade. Det ansågs därför att objektiva faktorer som brottslighetens omfattning samt den skada eller fara som brottet har medfört borde ges en mer framträdande roll på bekostnad av subjektiva faktorer som att gärningen hade begåtts uppsåtligt. Slutligen ändrades lagtexten på så sätt att återfall kom att nämnas uttryckligen som en faktor av betydelse vid bestämmandet av företagsbotens storlek. Det uttalades dock att återfall skulle beaktas endast i försvårande riktning.¹¹

Företagsbotsutredningen hade föreslagit att näringsidkarens betalningsförmåga skulle ges en viss inverkan vid straffmätningen.¹² I den departementspromemoria som låg till grund för 2006 års reform redovisades emellertid en annan bedömning. Där påpekades att betalningsförmågan inte har något att göra med hur allvarligt samhället ser på brottslighet och att den därför inte regelmässigt borde beaktas. Det ansågs i stället lämpligare att införa betalningsförmågan som en särskild jämknings- och eftergiftsgrund.¹³ Regeringen ansåg dock inte att det var lämpligt att så tydligt peka ut näringsidkarens betalningsförmåga som en grund för jämkning. Ett skäl för det var att det skulle kunna ge incitament att tömma bolag på tillgångar och ett annat att det skulle innebära krav på omfattande utredning om näringsidkarens ekonomiska situation.¹⁴

10.3 Grunderna för bestämmandet av företagsbotens storlek enligt nuvarande reglering

Den nuvarande regleringen innebär att företagsboten ska fastställas till lägst 5 000 kronor och högst 10 miljoner kronor (se 36 kap. 8 § brottsbalken). När storleken av företagsboten bestäms ska – med beaktande av straffskalan för brottet – särskild hänsyn tas till den skada eller fara som brottsligheten har inneburit samt till brottslighetens omfattning och förhållande till näringsverksamheten. Skälig hänsyn ska också tas till om näringsidkaren tidigare har ålagts att betala företagsbot (se 36 kap. 9 § brottsbalken).

¹¹ Se prop. 2005/06:59 s. 34 ff.

¹² Se SOU 1997:127 s. 387 ff. och 449 ff.

¹³ Se Ds 2001:69 s. 71 f.

¹⁴ Se prop. 2005/06:59 s. 40.

Företagsboten får sättas lägre än vad som annars borde ha skett ("jämkas"), om brottet medför annan betalningsskyldighet eller särskild rättsverkan för näringsidkaren och den samlade reaktionen på brottligheten skulle bli oproportionerligt sträng. Jämkning får också ske om näringsidkaren efter förmåga har försökt förebygga, avhjälpa eller begränsa de skadliga verkningarna av brottet, om näringsidkaren frivilligt har angett brottet eller om det annars finns särskilda skäl för jämkning. Om det är särskilt påkallat med hänsyn till något av de förhållanden som nu har nämnts, får företagsboten helt efterges (se 36 kap. 10 § brottsbalken).

Nedan följer en genomgång av grunderna för fastställandet av företagsbotens storlek.

Straffskalan för brottet

Vid bestämmande av företagsbotens storlek ska straffskalan för det brott som har begåtts i näringsverksamheten beaktas. Av förarbetena framgår det inte på vilket sätt som straffskalan ska beaktas.¹⁵ Högsta domstolen har dock konstaterat att det inte kan ha varit lagstiftarens avsikt att straffskalan för den aktuella brottstypen ska vara den enda måttstocken för beaktandet av det begångna brottets svårhet. Så långt det är möjligt måste det också bedömas vilket konkret straffvärde som brottet har.¹⁶ Det innebär att företagsbotens storlek ska bestämmas med hänsyn till brottets allvar i det enskilda fallet.

Den skada eller fara som brottet har inneburit

Den skada eller fara som brottet har inneburit ska enligt lagens förarbeten beaktas särskilt och vara grundläggande för bestämmandet av företagsbotens storlek.¹⁷ När skadan har varit lindrig samtidigt som faran för en betydligt allvarigare skada har varit påtaglig, finns det anledning att beakta graden av fara – både hur stor risken för att en

¹⁵ Jfr prop. 2005/06:59 s. 35 f. och 61 f.

¹⁶ Jfr NJA 2014 s. 139 I p. 12–14.

¹⁷ Se prop. 2005/06:59 s. 35.

skada skulle inträffa har varit och hur allvarlig skadan hade kunnat bli – mer än den skada som faktiskt har inträffat.¹⁸

Brottslighetens omfattning

Också brottslighetens omfattning är enligt förarbetena en faktor som ska beaktas särskilt när företagsbotens storlek bestäms. Detta har motiverats med att det finns anledning att se allvarigare på sådan brottslighet som har bedrivits på ett systematiskt sätt och i stor omfattning än på enstaka överträdelser.¹⁹ Omfattningen ska i princip bedömas oberoende av företags storlek. I förarbetena nämns som exempel att ett utsläpp av en viss kvantitet spillolja i detta hänseende ska bedömas lika oberoende av om utsläppet har skett i ett litet eller stort företag. Däremot förhåller det sig ofta så att en smärre avvikelse från vad som är standard i ett stort företag medför att brottsligheten kan få större omfattning än en motsvarande avvikelse i ett litet företag.²⁰

Brottslighetens förhållande till näringsverksamheten

En annan faktor som ska beaktas när företagsboten bestäms är brottslighetens förhållande till näringsverksamheten. I detta avseende bör, enligt förarbetena, hänsyn tas till i vilken utsträckning näringsidkaren kan klandras för den aktuella brottsligheten. Också graden av åsidosättande av näringsidkarens skyldigheter kan ha betydelse. Som exempel nämns i förarbetena att uppenbara åsidosättanden av säkerhetsföreskrifter i en särskilt riskfylld verksamhet torde få bedömas som en försvårande omständighet. Vidare bör hänsyn tas till gärningsmannens ställning i företaget och om brottsligheten på något sätt har varit godtagen eller påbjuden av ledningen eller av någon annan person i motsvarande ställning. Att brottsligheten har varit känd eller sanktionerad från ledningens sida är alltså omständigheter som kan beaktas vid bedömningen av brottslighetens förhållande till näringsverksamheten.²¹

¹⁸ Se NJA 2014s. 139 I p. 16.

¹⁹ Se prop. 1985/86:23s. 70.

²⁰ Se prop. 2005/06:59s. 62.

²¹ Se prop. 2005/06:59 s. 61 f.

Betydelsen av tidigare ålagd företagsbot

Enligt lagtexten ska skälig hänsyn tas till om näringsidkaren tidigare har ålagts att betala företagsbot. En tidigare företagsbot ska beaktas endast i försvårande riktning. Det kan alltså inte komma i fråga att sätta en företagsbot lägre än som annars hade bort ske med argumentet att näringsidkaren inte tidigare har ålagts företagsbot. Slutligen bör hänsyn tas till företagets storlek vid bedömningen av återfallets betydelse. I större företag bör återfall normalt beaktas endast när det är fråga om likartade överträdelser som är hänförliga till samma del av verksamheten.²²

Jämkning och eftergift

Systemet med företagbot utgår från tanken att beslutsprocessen fram till en lämpligt avvägd företagsbot ska ske i tre steg. Först bedöms om förutsättningarna för företagsbot är uppfyllda.²³ Därefter bestäms företagsbotens storlek.²⁴ Slutligen bedöms om det finns skäl att jämka eller, om jämkning inte är tillräckligt, efterge företagsboten med stöd av 36 kap. 10 § brottsbalken.²⁵ Enligt den paragrafen får företagsboten sättas lägre (jämka) än vad som borde ha skett med tillämpning av 36 kap. 9 § brottsbalken, om

1. brottet medför annan betalningsskyldighet eller särskild rättsverkan för näringsidkaren och den samlade reaktionen på brottligheten skulle bli oproportionerligt sträng,
2. näringsidkaren efter förmåga försökt förebygga, avhjälpa eller begränsa de skadliga verkningarna av brottet,
3. näringsidkaren frivilligt angett brottet, eller
4. det annars finns särskilda skäl för jämkning.

²² Se prop. 2005/06:59 s. 35 f.

²³ Jfr 36 kap. 7 § brottsbalken.

²⁴ Jfr 36 kap. 9 § brottsbalken.

²⁵ Jfr prop. 2005/06:59 s. 38 och prop. 1985/86:23s. 72.

Om det är särskilt påkallat med hänsyn till något av dessa fyra förhållanden, får företagsboten helt efterges.

Med uttrycket annan betalningsskyldighet i 36 kap. 10 § första stycket 1 brottsbalken avses bl.a. det fallet att näringsidkaren åläggs att betala en sanktionsavgift eller skadestånd till följd av brottet. Med särskild rättsverkan avses i första hand förverkande. Av förarbetena framgår att det många gånger finns utrymme att i vart fall jämka en företagsbot när brottsligheten föranleder en sanktionsavgift.²⁶ Däremot bör förverkande endast i undantagsfall medföra jämkning av en företagsbot.²⁷ Syftet med bestämmelsen är, som framgår av lagtexten, att undvika att den samlade reaktionen på brottsligheten framstår som oproportionerligt sträng.

I 36 kap. 10 § första stycket 2 och 3 brottsbalken ges uttryckligen möjlighet att jämka eller efterge företagsboten av s.k. billighetsskäl. Bestämmelserna, som har sin förebild i 29 kap. 5 § brottsbalken, ger bl.a. möjlighet att jämka en företagsbot när en enskild näringsidkare har angett sin egen brottsliga gärning.²⁸

Slutligen finns i 36 kap. 10 § första stycket 4 brottsbalken en allmän möjlighet till jämkning eller eftergift av en företagsbot. Genom kravet på särskilda skäl har det markerats att det inte räcker att det finns omständigheter som talar för jämkning. Det krävs också att omständigheterna har särskild tyngd. Sådana särskilda skäl kan föreligga om brottet indirekt har riktat sig mot näringsidkaren. Som exempel kan nämnas att en anställd begår brott, t.ex. stöld eller bedrägeri, mot någon av näringsidkarens affärskontakter. Undantagsvis kan också näringsidkarens betalningsförmåga ges betydelse i fråga om jämkning och eftergift.²⁹

Som närmare redovisas i avsnitt 11.2 gällde fram till år 2006 som en självständig grund för jämkning eller eftergift att näringsidkaren eller dennes företrädare dömdes till påföljd för brottet. Förhållandet mellan företagsboten och det individuella straffansvaret behandlas i avsnitt 11.

Av förarbetsuttalanden framgår att eftergift ska ske endast när det inte är tillräckligt att storleken på boten jämkas och att bestäm-

²⁶ Se prop. 2005/06:59 s. 36 och 62 samt prop. 1985/86:23 s. 73 f.

²⁷ Se prop. 1985/86:23 s. 115.

²⁸ Se prop. 2005/06:59 s. 39 och 62 f.

²⁹ Se prop. 2005/06:59 s. 40 och 63.

melsen ska tillämpas restriktivt.³⁰ Ett särskilt skäl för att efterge företagsboten kan vara att det framstår som uppenbart oskäligt att ålägga företagsbot. I undantagsfall bör det även finnas utrymme att efterge en företagsbot när ett företag blir ansvarigt enligt principerna för det utvidgade ansvaret i 36 kap. 7 § första stycket 2. Detta gäller framför allt om det, trots att brottet är hänförligt till en person med särskilt ansvar, framstår som orimligt att lasta näringsidkaren för den enskildes handlande.

I rättsfallet NJA 2015 s. 885 beslutade Högsta domstolen att efterge företagsboten för en enskild näringsidkare med anledning av att denne också hade dömts att betala en särskild avgift enligt 20 kap. 12 § utlänningslagen (2005:716). I domen uttalade domstolen att den särskilda avgiften enligt utlänningslagen bör ha företräde och eftergav företagsboten, eftersom den samlade reaktionen för brottsligheten annars skulle bli oproportionerligt sträng. Avgörandet visar att det finns ett förhållandevis stort utrymme att efterge företagsboten i fall där näringsidkaren åläggs att betala en sanktionsavgift till följd av brottet.

10.4 Riktlinjer från Åklagarmyndigheten m.m.

Inledning

I förarbetena till företagsbotslagstiftningen framhålls att Åklagarmyndigheten och riksåklagaren har möjlighet att utfärda sådana allmänna råd och anvisningar som behövs för att uppnå enhetlighet och följdriktighet vid åklagarnas rättstillämpning och att regeringen anser att sådana allmänna råd skulle vara av värde.³¹ Sådana riktlinjer har utfärdats av Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål inom Åklagarmyndigheten (REMA). Vidare har Ekobrottsmyndigheten fastställt en vägledning av motsvarande slag.

³⁰ Se prop. 2005/06:59 s. 40 f. och 63.

³¹ Se prop. 2005/06:59 s. 51 f.

REMA:s riktlinjer

REMA:s riktlinjer³² reviderades senast i juni 2014. Riktlinjerna innehåller bl.a. föreslagna nivåer på företagsbot för främst brott mot miljöbalken men även för arbetsmiljöbrott och brott mot arbetsmiljölagen. Nivåerna tar framför allt sin utgångspunkt i den skada som har inträffat. I riktlinjerna finns också ett avsnitt som behandlar s.k. kompletteringsfaktorer avseende företagsbotens storlek. Där anges att olika faktorer kan påverka brottets straffvärde och då också bör – beroende på omständigheterna i det enskilda fallet – påverka företagsbotens storlek. Som faktorer som alltid bör medföra en höjning av företagsbotens storlek i förhållande till nivån i riktlinjerna anges att det har varit fråga om grov oaktsamhet, fara för påtagligt svårare skada än den som har inträffat eller att näringsidkaren tidigare har ålagts företagsbot. Slutligen anges att näringsidkarens ekonomiska förutsättningar i princip inte ska beaktas vid företagsbotens bestämmande. För det fall att det ändå finns anledning att beakta de ekonomiska förutsättningarna vid t.ex. jämkning uttalas att näringsidkarens omsättning, vinst, fria egna kapital och antal anställda ger ledning för bedömningen av företagsbotens storlek.

I rättsfallet NJA 2014 s. 139 har Högsta domstolen uttalat bl.a. följande om REMA:s riktlinjer. Riktlinjerna har i flera fall godtagits av domstolarna som en utgångspunkt för bedömningen av företagsbotens storlek och får därmed bedömas ha haft betydelse för den praxis som har utbildats på området. Riktlinjerna ansluter väl till lagtexten och ligger i linje med lagstiftarens intentioner. Några avgörande invändningar kan inte göras mot riktlinjerna. Dock finns det anledning att understryka vikten av de kompletteringsfaktorer som tas upp sist i riktlinjerna. Särskilt bör det observeras att den faktor som riktlinjerna primärt baseras på är den skada som har orsakats genom brottet, samtidigt som bedömningen av den uppkomna faran i ett enskilt fall kan ha större betydelse för på vilken nivå som företagsboten bör ligga.³³ I samband med det har Högsta domstolen konstaterat att riktlinjerna avseende arbetsmiljöbrott bör kunna vara en utgångspunkt för bedömningen av företagsbotens belopp i så-

³² Företagsbot och straff – riktlinjer avseende belopp och straffmätning vid miljö- och arbetsmiljöbrott.

³³ Se NJA 2014s. 139 (I) p. 34.

dana mål.³⁴ Slutligen har domstolen konstaterat att riktlinjerna kan vara av intresse även för andra brott än de som finns med i REMA:s framställning, eftersom överträdelser som får bedömas som lika allvarliga i princip bör medföra lika hög företagsbot oavsett vilken lagstiftning som har överträtts.³⁵

Ekobrottsmyndighetens vägledning

Ekobrottsmyndighetens vägledning³⁶ fastställdes i augusti 2014 och innehåller bl.a. en beräkningsgrund för företagsbotens storlek vid ekonomisk brottslighet. I vägledningen anges att gärningens straffvärde ska utgöra grunden för beräkningen. Detta motiveras med att de faktorer som normalt ligger till grund för bedömningen av straffvärdet för de brott som ingår i Ekobrottsmyndighetens ”straffkatalog” i stort stämmer överens med de faktorer som ska ligga till grund för bestämmandet av företagsbotens storlek. I vägledningen finns en tabell med angivna riktvärden för företagsbotens storlek. Tabellen tar sin utgångspunkt i brottslighetens straffvärde. Det framgår samtidigt att företagsbotens storlek ska bestämmas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och att riktvärdena därför kan justeras uppåt eller neråt. Slutligen framhålls att det kan finnas andra omständigheter som kan påverka storleken på företagsboten, t.ex. tidigare ålagd företagsbot.

I Ekobrottsmyndighetens tidigare vägledning³⁷ förordades i stället en modell där företagsboten skulle motsvara tio procent av företagets årliga omsättning. Myndigheten har övergett den modellen, eftersom den inte har ansetts ha stöd i vare sig lagtext eller förarbeten. Enligt uppgift från åklagare vid Ekobrottsmyndigheten förekommer det emellertid fortfarande att domstolar använder sig av metoden och att företagsbotens storlek då fastställs till tio procent av företagets omsättning.³⁸

³⁴ Se NJA 2014 s. 139 (I) p. 35.

³⁵ Se NJA 2014 s. 139 (III) p. 2.

³⁶ Företagsbotens storlek i ekomål och vissa handläggningsråd, ARF 2014:4.

³⁷ ARF 2010:1.

³⁸ Uppgift lämnad av åklagare vid Ekobrottsmyndigheten i samband med möte mellan utredningens sekretariat och Ekobrottsmyndigheten i Stockholm den 4 december 2015.

10.5 Praktiska erfarenheter av bestämmandet av företagsbotens storlek

Statistik

Som framgår av avsnitt 5.3 har reglerna om företagsbot tillämpats i betydligt större omfattning efter 2006 års lagändringar än dessförinnan. Av statistik från Polismyndigheten, avseende tiden från och med den 1 januari 2006 till och med den 23 september 2015, framgår att företagsbot sedan år 2006 har ålagts i totalt 1 946 strafförelägganden och 889 domar till ett sammanlagt belopp om knappt 282 miljoner kronor. Företagsbotens storlek har uppgått till i genomsnitt knappt 50 000 kronor i strafförelägganden och till i genomsnitt drygt 210 000 kronor i domar. 39 strafförelägganden har avsett belopp om 400 000 kronor eller mer. Av dessa har 17 avsett belopp om 500 000 kronor. 118 domar har avsett belopp om 500 000 kronor eller mer. Av dessa har 69 domar avsett belopp om 1 miljon kronor eller mer och 17 domar belopp om 2 miljoner kronor eller mer. Den högsta företagsbot som har dömts ut har bestämts till 6 miljoner kronor. Därutöver har 5, 4 respektive 3 miljoner kronor ålagts vid varsitt tillfälle.

Erfarenheter från åklagare vid REMA³⁹

Vid utredningens kontakter med åklagare vid REMA har dessa uppgett att de upplever det som mycket otillfredsställande och orättvist att mycket stora företag inte får en högre företagsbot än små företag i samband med t.ex. allvarliga arbetsplatsolyckor. Åklagarna har också pekat på den oklarhet som råder om huruvida företagsbot kan eller ska föreläggas gemensamt för flera brott. Enligt dessa åklagare är det inte ovanligt att det begås flera brott i utövningen av en näringsidkares verksamhet och att den situationen hanteras olika inom såväl Åklagarmyndigheten som domstolar. Det förekommer att det lämnas ”rabatt” vid flerfaldig brottslighet men även det motsatta förhållningssättet är vanligt. Flera åklagare har också tagit upp frågan om återfall och framhållit att återfall inte bör ha någon betydelse

³⁹ Uppgifterna är lämnade av åklagare vid REMA i samband med möte mellan utredningssekreteraren och REMA i Gävle den 1 december 2015.

för bestämmandet av företagsbotens storlek, detta främst mot bakgrund av att det för mindre företag kan vara enkelt att ”rentvå” sig genom att starta en ny verksamhet.

Erfarenheter från åklagare vid Ekobrottsmyndigheten⁴⁰

Som har framgått redan av avsnitt 10.4 förekommer det enligt åklagare vid Ekobrottsmyndigheten fortfarande att domstolar fastställer företagsbotens storlek till tio procent av företagets omsättning. Åklagarna vid Ekobrottsmyndigheten har framhållit att det är svårt att bestämma storleken på företagsboten, eftersom det är oklart vilken betydelse som ska tillmätas olika faktorer. Enligt åklagarna synes företagsbotens storlek i praktiken bestämmas i huvudsak enligt gärningarnas straffvärde, även om också andra faktorer kan påverka storleken. De har framhållit att det saknas en tydlig domstolspraxis och att problemet accentueras av att domstolarna sällan resonerar kring hur storleken på företagsboten bestäms. Det har sagts att domstolarna inte riktigt har accepterat den nya metoden där företagsboten bestäms med utgångspunkt i straffvärdet. Enligt åklagare väljer domstolarna ofta att bestämma företagsbotens storlek till ett något lägre belopp än det som har yrkats utan att närmare motivera varför.

När det är fråga om att bestämma företagsbot för flera brott yrkar åklagarna vid Ekobrottsmyndigheten regelmässigt ett gemensamt belopp för den samlade brottsligheten. Eftersom utgångspunkten för bestämmandet av företagsbotens storlek är brottslighetens samlade straffvärde, innebär tillvägagångssättet att det tillämpas en form av rabattsystem (i praktiken den s.k. asperationsprincipen, se avsnitt 10.10). Åklagarna har förklarat att det skulle vara mycket opraktiskt och svårhanterligt att yrka på en bestämd företagsbot för varje enskilt brott, bl.a. därför att det ofta kan vara fråga om ett mycket stort antal gärningar.

⁴⁰ Uppgifterna är lämnade av åklagare vid Ekobrottsmyndigheten i samband med möte mellan utredningens sekretariat och Ekobrottsmyndigheten i Stockholm den 4 december 2015.

10.6 Internationella och EU-rättsliga krav på nationella sanktioner mot juridiska personer

Som har framgått tidigare, se bl.a. avsnitten 8.4 och 9.5, innehåller flera straffrättsliga akter inom EU och internationellt krav på nationella bestämmelser om ansvar och sanktioner för juridiska personer.⁴¹ Rättsakterna ställer bl.a. krav på att medlemsländerna ska ha effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner för juridiska personer för vissa angivna brott.⁴² Bland dessa brott kan nämnas bedrägeri, penningtvätt, vissa sexualbrott mot barn och bestickning av utländska tjänstemän i internationella affärsrelationer.

Det framgår inte vare sig av de EU-rättsliga eller av de internationella instrumenten något närmare om vad som avses med att sanktionerna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande. EU-kommissionen har emellertid uttalat att syftet med medlemsländernas skyldighet att tillhandahålla avskräckande, proportionerliga och effektiva straff i förhållande till fysiska personer är att uppnå en likvärdig avhållande effekt samt att en likvärdig ”avskräckningsnivå” inom unionen måste prioriteras genom påföljder som avhåller från brott.⁴³ Även om dessa uttalanden avser straff mot fysiska personer får de antas ha bäring även i fråga om sanktioner mot juridiska personer. Vidare har det inom Europarådet utarbetats modellbestämmelser för bl.a. sanktioner mot juridiska personer. Även enligt dessa ska juridiska personer kunna bli föremål för effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner.⁴⁴ Av kommentaren

⁴¹ Bland dessa kan nämnas OECD-konventionen om bekämpande av bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsförbindelser, andra protokollet till konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT C 221, 19.7.1997, s. 11), rambeslutet om förstärkning av skyddet mot förfalskning i samband med införandet av euron genom straffrättsliga och andra påföljder (EGT L 140, 14.6.2000, s. 1), rambeslutet om bekämpande av terrorism (EGT L 164, 22.6.2002, s. 3–7), Europarådets straffrättsliga konvention om korruption (ETS 173), rambeslutet om bekämpande av människohandel (EGT L 203, 1.8.2002, s. 1), rambeslutet om förstärkning av det straffrättsliga regelverket för bekämpande av föreningar som har orsakats av fartyg (EUT L 255, 30.9.2005, s. 164), Förenta nationernas konvention mot korruption, Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (CETS 197), Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp (CETS 201) och Europaparlamentets och rådets direktiv om straffrättsliga påföljder för marknadsmissbruk (EUT L 173, 12.6.2014, s. 179–189).

⁴² I de svenska språkversionerna används ibland begreppen proportionella eller väl avvägda i stället för proportionerliga. Innebörden torde emellertid vara densamma. I de engelska språkversionerna används vanligtvis begreppen ”*effective, proportionate and dissuasive*”.

⁴³ Se t.ex. KOM [2001] 771 slutlig s. 4 f. och 9.

⁴⁴ Se artikel 8 i European Committee on Crime Problems, Model provisions for Council of Europe Criminal law conventions, CDPC (2014) 17 Fin.

till modellbestämmelserna framgår bl.a. att medlemsstaterna – när det gäller sanktioner mot fysiska personer – ska se till att det straffrättsliga svaret på ett brott motsvarar brottets allvar.⁴⁵ Också här får det antas att samma krav gäller även i förhållande till juridiska personer. I fråga om kraven på sanktioner enligt OECD-konventionen om bekämpande av bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsförbindelser hänvisas till avsnitt 10.7.

Det svenska företagsbotssystemet har – som vi tidigare har konstaterat – vid upprepade tillfällen bedömts uppfylla de internationella kraven på sanktioner mot juridiska personer.⁴⁶ Det gäller inte bara i fråga om *vem* sanktionen kan riktas mot utan också i fråga om sanktionens *skärpa*. Även EU-kommissionen har bedömt den svenska företagsbotslagstiftningen som tillräcklig.⁴⁷ EU-kommissionen synes emellertid inte ha gjort någon djupare analys av företagsboten som sanktion.

Under senare år har EU antagit flera rättsakter som innefattar krav på mycket höga administrativa sanktionsbelopp för bl.a. juridiska personer.⁴⁸ Användandet av höga administrativa sanktionsavgifter i svensk rätt har därför ökat och kan förväntas att öka ytterligare i takt med att flera rättsakter med liknande krav tillkommer. Rättsakterna innefattar emellertid regelmässigt en undantagsbestämmelse som medför att det inte är nödvändigt att fastställa sådana administrativa sanktioner om de aktuella överträdelserna redan är föremål för straffrättsliga påföljder enligt nationell rätt.⁴⁹ I det sam-

⁴⁵ Se kommentar 31 till artikel 8 i European Committee on Crime Problems, Addendum to document on model provisions for Council of Europe Criminal law conventions, CDPD (2014) 24 Fin.

⁴⁶ Se t.ex. prop. 1998/99:32 s. 59, prop. 1999/2000:85 s. 20, prop. 2000/01:40 s. 19, prop. 2002/03:38 s. 73 f., prop. 2003/04:70 s. 22 f., prop. 2003/04:111 s. 32 f., prop. 2005/06:59 s. 16 och 32 f., prop. 2006/07:74 s. 33, prop. 2009/10:152 s. 46, prop. 2012/13:111 s. 89 f. och prop. 2016/17:22 s. 297 ff.

⁴⁷ Se KOM [2001] 771 slutlig, särskilt s. 15 f, KOM [2003] 532 slutlig och KOM [2007] 524 slutlig.

⁴⁸ Bland dessa kan nämnas Europaparlamentets och rådets förordning om marknadsmissbruk (EUT L 173, 12.6.2014, s. 1), Europaparlamentets och rådets direktiv om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism (EUT L 141/75, s. 5.6.2015, s. 73) samt Europaparlamentets och rådets direktiv om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag (EUT L 176, 27.6.2013, s. 1).

⁴⁹ Se t.ex. artikel 30 p. 1 a) andra stycket i Europaparlamentets och rådets förordning om marknadsmissbruk (EUT L 173, 12.6.2014, s. 1) och artikel 58 p. 2 andra stycket i Europaparlamentets och rådets direktiv om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism (EUT L 141/75, s. 5.6.2015, s. 73) och artikel 65 p. 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv om behörighet att utöva verk-

manhanget är det värt att notera att de administrativa sanktionerna ofta förutsätts kunna ligga på belopp som vida överstiger det nuvarande maximibeloppet för företagsboten. Företagsboten i dess nuvarande form kan därför, enligt vår bedömning, inte ersätta de nya administrativa sanktionerna.

10.7 Närmare om OECD-konventionen⁵⁰ och kritiken mot Sverige

Konventionens bestämmelser om ansvar och sanktioner för juridiska personer

OECD-konventionen innehåller bl.a. åtaganden för medlemsländerna att straffbelägga bestickning av utländska tjänstemän i internationella affärsrelationer samt krav på ansvar och sanktioner för juridiska personer. Konventionen kräver dock inte att ländernas lagstiftningar ser likadana ut eller att ingrepp görs i de grundläggande principerna i ländernas rättssystem; det är tillräckligt med s.k. funktionell ekvivalens.⁵¹ Principerna för att genomföra konventionen synes därmed stämma väl överens med principerna för att genomföra direktiv och rambeslut inom EU.⁵²

Av artikel 2 i konventionen framgår att de parter som har tillträtt konventionen ska, i överensstämmelse med sina rättsprinciper, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att införa ansvar för juridiska personer för bestickning av utländska offentliga tjänstemän. Påföljderna för juridiska personer ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande samt innefatta penningssanktioner (se artikel 3). Det uppställs inte något krav på att vare sig ansvaret eller påföljderna för juridiska personer ska vara av straffrättslig karaktär.⁵³

samhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag (EUT L 176, 27.6.2013, s. 1).

⁵⁰ OECD-konventionen om bekämpande av bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsförbindelser.

⁵¹ Se prop. 1998/99:32 s. 41 och Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions p. 2.

⁵² Jfr avsnitt 9.6.

⁵³ Jfr artikel 3.1 i OECD-konventionen samt Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions p. 20.

I samband med att Sverige tillträdde konventionen bedömde regeringen att Sverige uppfyllde dess krav på ansvar och sanktioner för juridiska personer.⁵⁴

Kritiken mot Sverige

Arbetet med genomförandet av konventionen övervakas och följs upp enligt artikel 12 i konventionen. Inom ramen för den artikeln utvärderas löpande hur konventionsstaterna uppfyller de åtaganden som konventionen innehåller. Det svenska genomförandet har granskats i tre omgångar. Vid den första granskningen – år 1999 – granskades hur väl konventionens bestämmelser hade införlivats i nationell lagstiftning och vid den andra – år 2005 – hur konventionen hade tillämpas i praktiken. Vid de inledande granskningarna fick Sverige beröm för genomförandet av konventionen. Viss oro uttrycktes dock bl.a. över att företag sällan hålls ansvariga för mutbrott som har begåtts utomlands. Det uttrycktes också osäkerhet i frågan om de tillgängliga sanktionerna mot juridiska personer var tillräckliga. Vid den tredje granskningen – som genomfördes år 2012 och fokuserade på utvecklingen efter den andra granskningen – rekommenderades Sverige bl.a. att höja maximibeloppet för företagsboten, eftersom det nuvarande beloppet bedömdes vara otillräckligt. Det ansågs uppenbart att beloppet var alldeles för lågt för att vara effektivt och avskräckande i förhållande till den svenska ekonomin och företagsstrukturen. Det befarades att den låga sanktionsnivån i förhållande till stora kontraktvärden kunde medföra att juridiska personer räknar in kostnaden för en eventuell företagsbot som en ren affärskostnad. Vid bedömningen beaktades även att förverkande sällan används i förhållande till juridiska personer i Sverige.⁵⁵

I en i augusti 2014 genomförd uppföljning har OECD konstaterat att Sverige ännu inte har justerat maximinivån för företagsboten och att denna fortfarande bedöms vara otillräcklig med hänsyn till bl.a. storleken på den svenska ekonomin.⁵⁶

⁵⁴ Se prop. 1998/99:32 s. 60 ff.

⁵⁵ Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Sweden s. 22 och 46.

⁵⁶ Sweden: Follow-up to the Phase 3 Reports & Recommendations, s. 4.

10.8 Några utgångspunkter för våra förslag

Som framgår av avsnitt 7 är vår ambition att systemet med företagsbot ska vara effektivt och ändamålsenligt, förenligt med principerna om proportionalitet och ekvivalens, generellt tillämpligt samt förenligt med Sveriges internationella åtaganden. Detta stämmer väl överens med de krav som uppställs i de internationella rättsakter som vi har berört i föregående avsnitt.⁵⁷ Vår ambition låter sig också väl förenas med företagsbotssystemets syfte; att avhålla från brott som begås i utövningen av juridiska personers och enskilda näringsidkares verksamhet och att förmedla klander mot företag i vars verksamhet det begås brott.⁵⁸

Som framgår av avsnitt 7.3 bör företagsboten vara proportionerlig i den meningen att det råder ett rimligt förhållande mellan å ena sidan storleken på företagsboten och å andra sidan brottslighetens allvar och det klander som kan riktas mot företaget. Enligt vår bedömning torde även Sveriges internationella åtaganden innebära att Sverige har en skyldighet att se till att sanktionerna mot juridiska personer står i ett rimligt förhållande till brottsligheten.⁵⁹ Bestämmelserna om företagsbot bör därför utformas så att brottslighetens allvar även fortsättningsvis får ett tydligt genomslag vid bestämmandet av företagsbotens storlek.

Vid sidan av proportionalitetskravet bör även principen om ekvivalens beaktas. Ekvivalensprincipen innebär att ”lika fall ska behandlas lika” och därmed att två brott som är lika allvarliga i princip ska leda till lika kännbara sanktioner.⁶⁰ Ett företagsbotsbelopp som är mycket kännbart för ett litet företag med svag finansiell ställning kan emellertid framstå som obetydligt för ett stort företag med stark finansiell ställning. Principen om ekvivalens bör mot den bakgrunden inte förstås på det sättet att företagsboten för två likvärdiga brott alltid ska bestämmas till ett och samma belopp. Bestämmelserna bör i stället utformas så att företagsboten kan göras lika kännbar för båda företagen. Enligt vår mening är det viktigt att företagsboten utgör en tillräckligt ingripande sanktion även i förhållande till stora företag med stark finansiell ställning.

⁵⁷ Jfr avsnitt 10.6 och 10.7.

⁵⁸ Jfr avsnitt 7.2.

⁵⁹ Jfr avsnitt 10.6 särskilt avseende kommentaren till Europarådets modellbestämmelser.

⁶⁰ Jfr avsnitt 7.3.

10.9 Maximibeloppet för företagsboten bör höjas till 100 miljoner kronor

Förslag: Maximibeloppet för företagsboten höjs till 100 miljoner kronor.

Skälen för vårt förslag

Företagsbotens nuvarande maximinivå om 10 miljoner kronor är inte tillräcklig

Det kan inledningsvis konstateras – vilket också framgår av våra direktiv – att det inte finns något generellt behov av att höja represionsnivån för juridiska personer eller enskilda näringsidkare. Det finns inte heller några påtagliga tecken på att företagsbotens nuvarande maximinivå har uppfattats som otillräcklig i den praktiska rättstillämpningen. I sammanhanget kan t.ex. nämnas att företagsboten endast undantagsvis har bestämts till 2 miljoner kronor eller mer samt att det högsta belopp som har dömts ut har varit 6 miljoner kronor.⁶¹

Det är emellertid inte svårt att föreställa sig situationer där det är uppenbart att 10 miljoner kronor utgör ett alldeles för lågt belopp för att ha brottsavhållande verkan. I Sverige finns t.ex. ett flertal mycket stora företag som ofta ingår i affärssuppgörelser som rör betydligt större belopp. Som framgår av avsnitt 10.7 har OECD gjort samma bedömning och uttalat att det är uppenbart att företagsbotens nuvarande maximibelopp är för lågt för att vara effektivt och avskräckande i förhållande till bl.a. den svenska företagsstrukturen. OECD har också uttryckt oro för att den låga sanktionsnivån kan medföra att företag räknar in företagsboten som en ren affärskostnad. Även om syftet med OECD-konventionen är att bekämpa korrupcion i internationella affärsrelationer och OECD:s kritik gäller endast sanktionerna mot juridiska personer i sådana sammanhang,

⁶¹ Jfr avsnitt 10.5. Möjligen skulle det i och för sig kunna anföras att maximibeloppet på företagsboten bör höjas till 12 miljoner kronor redan mot bakgrund av att penningvärdet har minskat med cirka 12 procent sedan maximibeloppet bestämdes till 10 miljoner kronor. Av direktiven framgår dock inte att det finns något behov av att anpassa företagsbotens storlek till penningvärdets utveckling.

är OECD:s argument relevanta även i fråga om andra brott. Också andra brott än mutbrott e.d. kan ju ge företag så stora ekonomiska fördelar att risken för en företagsbot på högst 10 miljoner kronor inte har någon verkligt avskräckande verkan.

Det kan alltså inte uteslutas att det inom en nära framtid kan uppkomma situationer där det nuvarande maximibeloppet är otillräckligt.

Också det förhållandet att motsvarande maximibelopp i flera andra europeiska länder är avsevärt högre talar för att det svenska maximibeloppet är för lågt.

Vår slutsats är att företagsbotens nuvarande maximinivå inte är tillräckligt hög. Detta gäller framför allt i fråga om allvarlig brottslighet som begås i utövningen av ett större och finansiellt starkt företags verksamhet. Vi bedömer också att det nuvarande maximibeloppet inte är förenligt med Sveriges internationella åtaganden. Det finns därför skäl att höja beloppet.

Det bör finnas en övre gräns för företagsboten

Varken i norsk eller dansk rätt finns det någon övre gräns för de bötesbelopp som kan åläggas juridiska personer. Den främsta fördelen med sådana system är att de får antas ha en påtagligt avskräckande effekt. Möjligen medför systemen också att nya administrativa sanktionsavgifter inte behöver införas med anledning av tillkommande rättsakter inom främst EU.⁶² Slutligen innebär systemen också att lagstiftningen inte behöver anpassas till förändringar i penningvärdet.

Samtidigt måste beaktas att företagsboten är en repressiv sanktion av ekonomisk karaktär som tjänar samma syfte som straff. Den bör därför stå i överensstämmelse med straffrättens allmänna principer om rättssäkerhet och förutsebarhet.⁶³ Legalitetsaspekten talar således starkt för att företagsboten bör ha en tydlig maximigräns. En sådan gräns får även antas bidra till en ökad förutsebarhet och därmed till en stabil och konsekvent rättstillämpning med god all-

⁶² Jfr avsnitt 6.2 och 10.6.

⁶³ Jfr SOU 1997:127 s. 151.

mänpreventiv effekt. Slutligen gör en maximigräns systemet mer lättillämpat.

Enligt vår mening talar därför övervägande skäl för att det även fortsättningsvis bör finnas en övre gräns för hur stor företagsbot som får åläggas.

Maximibeloppet för företagsboten bör höjas till 100 miljoner kronor

Med det i avsnitt 10.12 föreslagna sättet att bestämma företagsbotens storlek kommer företagsboten att kunna fastställas till lägst 5 000 kronor och högst 100 miljoner kronor. Maximibeloppet för företagsboten höjs därmed avsevärt. Enligt vår bedömning är den höjningen tillräcklig för att säkerställa att företagsboten utgör en tillräckligt ingripande sanktion även i förhållande till allvarliga brott som sker i utövningen av större företags verksamhet. Det föreslagna maximibeloppet torde också vara förenligt med Sveriges åtaganden inom EU och internationellt. I sammanhanget kan det noteras att Tyskland nyligen har höjt den övre sanktionsgränsen för juridiska personer till 10 miljoner euro, dvs. cirka 100 miljoner kronor.⁶⁴ Höjningen innebär också att företagsboten i större utsträckning än i dag kan utgöra ett alternativ till att införa nya administrativa sanktionsavgifter.

10.10 Företagsbotens storlek bör bestämmas med utgångspunkt i brottslighetens straffvärde m.m.

Förslag: Företagsbotens storlek ska bestämmas med utgångspunkt i straffvärdet av den samlade brottslighet som företagsboten ska avse. Särskild hänsyn ska tas till brottslighetens förhållande till verksamheten och till den skada eller fara som brottsligheten har inneburit för liv, hälsa eller miljö. Skälig hänsyn ska också tas till om företaget tidigare har ålagts att betala företagsbot.

⁶⁴ Det bör framhållas att sanktionsgränsen om 10 miljoner euro i Tyskland kan överskridas, om den finansiella vinning som företaget har gjort på brottsligheten uppgår till mer än 10 miljoner euro. I det sammanhanget bör det emellertid beaktas att det i Sverige, vid sidan av en eventuell företagsbot, är möjligt att förverka ekonomiska fördelar som har uppstått till följd av brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet (jfr 36 kap. 4 § brottsbalken).

Om företagsbot ska åläggas ett företag för flerfaldig brottslighet som har begåtts i företagets verksamhet, ska det bestämmas en gemensam företagsbot som avser samtliga brott. Storleken på den gemensamma företagsboten ska bestämmas i enlighet med den s.k. asperationsprincipen.

Bakgrund

Enligt 36 kap. 9 § brottsbalken ska företagsbotens storlek bestämmas med beaktande av straffskalan för brottet. Särskild hänsyn ska tas till den skada eller fara som brottsligheten har inneburit samt till brottslighetens omfattning och förhållande till näringsverksamheten. Skälig hänsyn ska också tas till om näringsidkaren tidigare har ålagts att betala företagsbot.

I rättsfallen NJA 2014 s. 139 (I–IV) har Högsta domstolen utvecklat hur bestämmandet av företagsbotens storlek bör gå till. I samband därmed har domstolen konstaterat att förarbetena inte lämnar någon närmare ledning avseende hur brottets straffskala ska beaktas. Enligt domstolen torde det dock stå klart att lagstiftaren genom hänvisningen till brottets straffskala har avsett att uttrycka att brottets allvar ska ha betydelse för företagsbotens storlek. Domstolen har även slagit fast att det inte kan ha varit lagstiftarens avsikt att straffskalan för den aktuella brottstypen ska vara den enda måttstocken för beaktandet av brottets svårhet. Det måste också, så långt det är möjligt, bedömas vilket konkret straffvärde som brottet har haft.⁶⁵

Det som Högsta domstolen har uttalat innebär att begreppet straffvärde får betydelse för bestämmandet av företagsboten. Begreppet anknyter till bestämmelserna i 29 kap. 1–3 §§ brottsbalken. Enligt 29 kap. 1 § första stycket ska straff, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. I paragrafens andra stycke anges att det vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen har inneburit, vad den tilltalade har insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon

⁶⁵ Se NJA 2014 s. 139 (I) p. 12 och 14.

har haft. Där föreskrivs också att det särskilt ska beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Bestämmelsen i andra stycket ska uppfattas i vid mening; alla omständigheter som inverkar på straffvärdet och som är värda att beakta ska tas med vid bedömningen.⁶⁶

Varken lagtext eller rättspraxis ger något besked om hur bestämmelserna om företagsbot ska tillämpas när ett företag ska åläggas företagsbot med anledning av flera olika brott.

Skälen för vårt förslag

Företagsbotens storlek bör bestämmas med utgångspunkt i straffvärdet i stället för straffskalan

Åklagare vid Ekobrottsmyndigheten har uttalat att de nuvarande grunderna för bestämmandet av företagsbotens storlek är svåra att tillämpa, se avsnitt 10.5. Ekobrottsmyndigheten har mot bl.a. den bakgrunden valt att utgå från brottslighetens straffvärde vid utformningen av myndighetens vägledning för bestämmandet av företagsbotens storlek. En sådan rättstillämpning stämmer även väl överens med Högsta domstolens uttalanden i rättsfallen NJA 2014 s. 139 (I–IV). Vi delar Ekobrottsmyndighetens uppfattning att den nuvarande lagregleringen kan ge upphov till tillämpningsproblem. Det är ofta svårt att bestämma företagsbotens storlek i det enskilda fallet, särskilt med hänsyn till den oklarhet som råder om hur olika faktorer ska viktas mot varandra. Det förhållandet att grunderna för att bestämma företagsbotens storlek är svåra att tillämpa talar för att sättet för att bestämma företagsbotens storlek bör förtydligas. Enligt vår mening kan ett sådant förtydligande lämpligen ske genom att det i lagtexten anges att företagsboten ska bestämmas med utgångspunkt i brottslighetens straffvärde i stället för med beaktande av brottets straffskala. En sådan ändring stämmer även väl överens med Högsta domstolens uttalanden i rättsfallen NJA 2014s. 139 (I–IV). I författningskommentaren utvecklar vi straffvärdets betydelse för bestämmandet av företagsbotens storlek.

I nuvarande lagtext omnämns även ”den skada eller fara som brottsligheten har inneburit” och ”brottslighetens omfattning”. Detta

⁶⁶ Se NJA 2014 s. 559 p. 5 och 6 med där gjorda hänvisningar.

utgör emellertid faktorer som väsentligen ligger inom ramen för bedömningen av ett brotts straffvärde (jfr 29 kap. 1 § brottsbalken) och som således ska beaktas redan på grund av lagtextens hänvisning till brottets straffvärde. Det finns därför inte anledning att särskilt omnämna dessa faktorer i lagtexten. En annan sak – som vi återkommer till i det följande – är att skada eller fara av mera speciellt slag, nämligen skada eller fara för liv, hälsa eller miljö, bör pekas ut i lagtexten.

Företagsbotens storlek bör inte bestämmas med utgångspunkt enbart i brottslighetens straffvärde ...

Bestämmelserna om hur företagsbotens storlek ska bestämmas skulle i och för sig kunna utformas så att hänsyn ska tas *enbart* till brottslighetens straffvärde. Vid en första anblick framstår en sådan metod som tilltalande. Bestämmelserna skulle bli betydligt enklare att tillämpa än den nuvarande regleringen och även innebära en ökad förutsebarhet. Eftersom straffvärdet redan i dag ska tillmätas betydelse och då flera av de andra bedömningsgrunderna enligt den nuvarande regleringen även ingår i straffvärdebedömningen, torde dessutom resultatet av bedömningen ofta bli i huvudsak detsamma som i dag. Till detta kommer att såväl domstolar som åklagare och försvarare redan har god vana vid straffvärdebedömningar.

Att enbart fästa avseende vid brottslighetens straffvärde skulle emellertid, som framgår av det följande, också vara förenat med nackdelar.

... utan särskild hänsyn bör också tas till brottslighetens förhållande till verksamheten ...

Det är ganska naturligt att den företagsbot som ett företag åläggs att betala bör stå i proportion till graden av det klander som företaget förtjänar. Klandervärdet beror inte enbart på brottets straffvärde utan utgör en produkt av flera faktorer, bl.a. brottets straffvärde och företaget/företagsledningens anknytning till brottet. Det är t.ex. tydligt att ett företag förtjänar ett högre mått av klander om brottet har begåtts efter uppmuntran av företagsledningen jämfört med den situationen då företagsledningen inte kan lastas

för mer än bristande kontroll. Detta synsätt kommer till uttryck redan i den nuvarande lagtexten, där det sägs att särskild hänsyn ska tas till ”brottslighetens ... förhållande till [närings]verksamheten.” Enligt vår mening bör även en ny lagtext innehålla ett moment av detta slag.

Vi återkommer i författningskommentaren till den närmare innebörden av rekvisitet. Redan här kan dock framhållas att det får betydelse exempelvis om företaget endast i mindre mån har avvikit från vad som skäligen har kunnat krävas för att förebygga brottsligheten; företagsboten bör då bestämmas till ett lägre belopp än om företaget inte alls hade vidtagit några åtgärder för att förebygga brottsligheten. Hänsyn kommer också att kunna tas till gärningsmannens ställning i företaget och till företagsledningens kunskap om brottsligheten. Med det angivna rekvisitet är det också givet att företagsboten för sådana företag som har använts uteslutande i ett brottsligt syfte (s.k. brottsverktyg) bör kunna bestämmas till ett särskilt högt belopp.

... och till den skada eller fara som brottsligheten har inneburit för liv, hälsa eller miljö

Att koppla företagsbotens storlek enbart till brottslighetens straffvärde och dess anknytning till verksamheten kan emellertid, såsom framgår av det följande, i vissa fall få mindre önskvärda effekter.

Den brottslighet som kan föranleda att en juridisk person eller enskild näringsidkare åläggs företagsbot kan ha mycket varierande straffvärden. Även om företagsbot kan åläggas för alla former av brott kommer den i dag främst till användning vid brott som typiskt sett har en tydlig koppling till den verksamhet som utövas av en juridisk person eller enskild näringsidkare. Exempel på allvarliga sådana brott är arbetsmiljöbrott som innefattar vållande till annans död (grovt brott)⁶⁷, grovt givande av muta⁶⁸, grovt bokföringsbrott⁶⁹, grovt miljöbrott⁷⁰ och grovt skattebrott⁷¹. Gemensamt för dessa brott är att straffskalan sträcker sig upp till fängelse sex år. En rimlig

⁶⁷ 3 kap. 7 § andra stycket och 10 § brottsbalken.

⁶⁸ 10 kap. 5 c § brottsbalken.

⁶⁹ 11 kap. 5 § andra stycket brottsbalken.

⁷⁰ 29 kap. 1 § andra stycket miljöbalken.

⁷¹ 4 § skattebrottslagen (1971:69).

utgångspunkt är därför att brottslighet som har ett straffvärde om fängelse sex år eller mer – i ett system där enbart straffvärdet bestämmer företagsbotens storlek – bör kunna föranleda en företagsbot nära maximibeloppet, dvs. 10 miljoner kronor enligt nuvarande reglering. På motsvarande sätt bör som utgångspunkt gälla att brottslighet som har ett straffvärde nära minimum, dvs. låga bötesstraff, kan föranleda endast en företagsbot i skalans allra nedersta del. Det framstår därmed också som naturligt att brottslighet med ett straffvärde på fängelsenivå regelmässigt bör leda till en högre företagsbot än brottslighet på bötesnivå. Så skulle man t.ex. kunna tänka sig att brottslighet med ett straffvärde på bötesnivå ska föranleda en företagsbot på mellan 5 000 och 300 000 kronor. I så fall är det naturligt att brottslighet med ett straffvärde på fängelsenivå normalt leder till en företagsbot på 300 000 kronor eller mer.

Detta ska jämföras med de riktvärden som t.ex. Ekobrottsmyndigheten tillämpar. I Ekobrottsmyndighetens vägledning⁷² anges att företagsboten bör bestämmas till 5 000 kronor – 100 000 kronor för brott på bötesnivå, till 100 000 kronor – 300 000 kronor för brott med ett straffvärde på fängelse en månad och till 300 000 kronor – 500 000 kronor för brott med ett straffvärde på fängelse tre månader.⁷³ Det här innebär exempelvis att företagsboten för ett mindre aktiebolag där en företrädare döms för bokföringsbrott som består i att han eller hon inte har lämnat in bolagets årsredovisning i rätt tid – vilket ofta anses vara ett brott som har ett straffvärde som överstiger böter⁷⁴ – bör bestämmas till mellan 100 000 kronor och 300 000 kronor. I själva verket bestäms företagsboten i ett sådant fall sannolikt ofta till ett lägre belopp än 100 000 kronor (om någon företagsbot över huvud taget åläggs).⁷⁵

Det medför att om straffvärdet av själva gärningen (ensamt eller tillsammans med ”brottslighetens anknytning till verksamheten”) får avgöra företagsbotens storlek, så skulle sannolikt företagsboten för t.ex. bokföringsbrott av mindre allvarligt slag bli avsevärt högre än i dag. Det kan hävdas att detta inte är någon önskvärd föränd-

⁷² ARF 2014:4.

⁷³ Det bör framhållas att det enligt vägledningen ska tas hänsyn även till andra omständigheter än straffvärdet när företagsbotens storlek bestäms, jfr avsnitt 10.4.

⁷⁴ Jfr t.ex. NJA 2004 s. 618.

⁷⁵ Uppgift lämnad av åklagare vid Ekobrottsmyndigheten i samband med möte mellan utredningens sekretariat och Ekobrottsmyndigheten i Stockholm den 4 december 2015.

ring. Åklagare vid Ekobrottsmyndigheten har också uppgett att de redan i dag uppfattar storleken på företagsboten som hög när det gäller vissa slag av bokföringsbrott.⁷⁶

I och för sig skulle man kunna hantera de fall där företagsboten framstår som orimligt hög mot bakgrund av t.ex. företagets ekonomiska förhållanden genom jämkning enligt 36 kap. 10 § första stycket 4 brottsbalken. Ett ökat behov av att tillämpa jämkningsinstitutet skulle emellertid innebära att eventuella förutsebarhetsvinster med vårt förslag går förlorade. Det bör även beaktas att det av våra direktiv framgår att det inte finns något generellt behov av att höja nivån på företagsboten.

Ett annat sätt att komma till rätta med oönskade konsekvenser av det angivna slaget är givetvis att generellt bestämma företagsboten till avsevärt lägre belopp än de ovan angivna. Det skulle bl.a. kunna innebära att företagsboten för brott på fängelsenivå bestämdes till lägre belopp än 100 000–300 000 kronor. Det kan emellertid riktas invändningar även mot den modellen. Företagsbot med anledning av arbetsmiljöbrott genom vållande till kroppsskada kan användas som exempel. Detta är ett brott som sällan föranleder annan påföljd än böter. I REMA:s riktlinjer⁷⁷ anges att företagsboten vid sådana arbetsmiljöbrott bör bestämmas till mellan 400 000 kronor och 1 miljon kronor, när det är fråga om en allvarlig skada, t.ex. betydande invalidisering. I sammanhanget kan också konstateras att Högsta domstolen i rättsfallet NJA 2014 s. 139 (II) har kommit fram till att brott med ett straffvärde som motsvarar ett högt bötesstraff bör kunna föranleda en företagsbot om i vart fall 600 000 kronor.⁷⁸ Redan om nivån på företagsboten för brott på bötesnivå skulle bestämmas till – som i exemplet ovan – 300 000 kronor skulle det alltså innebära en inte obetydlig sänkning av företagsboten för arbetsmiljöbrott genom vållande till kroppsskada. Om man – i syfte att åstadkomma en rimlig företagsbotsnivå för vissa brott, t.ex. bokföringsbrott – sänker företagsbotsnivåerna generellt, skulle storleken på företagsboten för allvarliga arbetsmiljöbrott bli ännu lägre och det kan ifrågasättas om boten då skulle vara tillräckligt ingripande.

⁷⁶ Uppgift lämnad av åklagare vid Ekobrottsmyndigheten i samband med möte mellan utredningens sekretariat och Ekobrottsmyndigheten i Stockholm den 4 december 2015.

⁷⁷ Företagsbot och straff – riktlinjer avseende belopp och straffmätning vid miljö- och arbetsmiljöbrott.

⁷⁸ Se NJA 2014 s. 139 (II), särskilt p. 7 och 12.

Det finns i sammanhanget anledning att understryka att företagsbottsinstitutet synes ha en särskilt påtaglig och praktisk betydelse just när det gäller arbetsmiljöbrott (och även vissa miljöbrott). Det är därför inte lämpligt att utforma bestämmelserna om företagsbot på ett sådant sätt att företagsböterna för arbetsmiljöbrott och liknande brottslighet hamnar på lägre nivåer än i nuvarande praxis.

Vi bedömer därför att det inte är lämpligt att bestämma storleken på företagsboten enbart med utgångspunkt i brottslighetens straffvärde och dess förhållande till verksamheten. I stället bör ytterligare ett moment beaktas, nämligen ”den skada eller fara som brottsligheten har inneburit för liv, hälsa eller miljö”. Detta utgör i och för sig förhållanden som ska beaktas redan vid ett bestämmande av straffvärdet för gärningen enligt 29 kap. 1 § brottsbalken. Genom att omnämna dem särskilt i bestämmelserna om företagsbot kommer det emellertid att markeras att de ska tillmätas särskild betydelse vid bestämmandet av den företagsbot som företaget ska åläggas att betala. Därmed blir det möjligt att upprätthålla nuvarande praxis vad gäller arbetsmiljöbrott och miljöbrott utan att det behöver leda till en höjning av företagsbotsnivåerna för andra typer av brott.

Företagsboten kommer då också – liksom i dag – att kunna ge uttryck för det särskilda klander som ett företag förtjänar för att det inte har förmått leva upp till sitt ansvar på arbetsmiljö- eller miljöområdet.

Liksom hittills bör det finnas ett utrymme för att i skäligen omfattning beakta tidigare ålagd företagsbot

Enligt förarbetena bör återfall normalt vara en viktigare faktor vid bestämmandet av företagsbotens storlek än vid straffmätning som avser en fysisk person. Detta har motiverats bl.a. med att det inte finns någon möjlighet att förverka villkorligt medgiven frihet när företagsboten bestäms. Med anledning av detta omnämner lagtexten särskilt återfall som en faktor av betydelse vid bestämmandet av företagsbotens storlek. En tidigare ålagd företagsbot ska dock, enligt förarbetena, beaktas endast i försvårande riktning. Det bör alltså inte komma i fråga att sätta ned en företagsbot på den grunden att ett företag inte tidigare har ålagts företagsbot. I förarbetena sägs att det,

vad gäller stora företag, inte alltid bör komma i fråga att beakta återfall, eftersom riskerna för upprepade överträdelse där är större.⁷⁹

Vi delar uppfattningen att det är skäligt att företagsboten kan bestämmas till ett högre belopp när företaget tidigare har ålagts företagsbot.

Samtidigt kan man ifrågasätta det praktiska värdet av en bestämmelse om att återfall ska beaktas. Eftersom det inte finns något register över vilka som har ålagts att betala företagsbot, blir det något slumpmässigt om ett återfall kommer att beaktas. Det problemet skulle i och för sig i någon utsträckning kunna åtgärdas genom inrättandet av ett register över ålagda företagsböter. Som framgår av avsnitt 13.3 anser vi dock inte att det finns tillräckliga skäl för det. Ytterligare ett skäl mot en bestämmelse om återfall är att verksamheter på olika sätt, t.ex. genom inkrämsöverlåtelser, fusioner och delningar, kan flyttas från en juridisk person till en annan. Det som i praktiken är ett återfall, hänförligt till en och samma verksamhetsutövare, kommer då inte alltid att beaktas.

Vi har mot den bakgrunden övervägt om återfallsbestämmelsen bör tas bort. Vi föreslår emellertid att en bestämmelse av detta slag ska finnas även i framtiden. I ett enskilt fall kan det vara uppenbart att återfallet beror på att företagsledningen nonchalerar förekommande problem i företaget. Det är då rimligt att detta kan beaktas när företagsboten bestäms. Det förhållandet att återfall inte kommer att kunna beaktas konsekvent på grund av att åklagaren inte alltid har kännedom om tidigare företagsbot ändrar inte den bedömningen; detsamma gäller ju andra omständigheter som har betydelse för företagsbotens storlek. En åklagare känner t.ex. inte alltid till att viss brottslighet har varit sanktionerad eller beordrad av företagets ledning och att den därmed borde föranleda en högre företagsbot.

Vid flerfaldig brottslighet bör det bestämmas en gemensam företagsbot som avser samtliga brott

En särskild fråga är hur en företagsbot bör bestämmas om det inom ramen för en och samma verksamhet har förekommit flera brott som ska föranleda företagsbot. Bör det fastställas en företagsbot för varje

⁷⁹ Se prop. 2005/06:59 s. 35 f.

enskilt brott eller bör det bestämmas en gemensam företagsbot? Och, om en gemensam företagsbot ska fastställas, bör denna bestämmas genom en enkel summering av de företagsböter som bör utgå för de enskilda brotten eller genom en sammanvägning till en lämplig nivå, t.ex. genom tillämpning av den s.k. asperationsprincip som gäller vid bestämmandet av straffvärdet vid flerfaldig brottslighet för en fysisk person?⁸⁰

Nuvarande lagtext och förarbeten ger inte något entydigt svar på dessa frågor. Enligt nuvarande reglering ska företagsbot under vissa förutsättningar åläggas för *brott* som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet. Företagsbot ska emellertid inte åläggas om *brottsligheten* har varit riktad mot näringsidkaren. Vidare ska storleken på företagsboten bestämmas bl.a. med beaktande av straffskalan för *brottet* och med hänsyn till *brottslighetens* omfattning. Slutligen får företagsboten jämkas bl.a. om *brottet* medför annan betalningsskyldighet eller särskild rättsverkan för näringsidkaren och den samlade reaktionen på *brottsligheten* skulle bli oproportionerligt sträng. Lagtextens utformning talar närmast för att lagstiftaren har avsett att det ska bestämmas en gemensam företagsbot för den samlade brottsligheten och av förarbetena framgår att så i vart fall kan ske.⁸¹ Från åklagarhåll har emellertid framhållits att lagtexten är otydlig och att det förhållandet att företagsbot *kan* åläggas gemensamt för den samlade brottsligheten inte innebär att så *måste* ske.

I ett praktiskt perspektiv framstår det som lämpligt att företagsbot åläggs som en gemensam sanktion för den samlade brottsligheten som har begåtts i utövningen av t.ex. en juridisk persons verksamhet. Därmed kommer åklagare och domstolar inte alltid att

⁸⁰ När någon vid ett tillfälle döms för flera brott är utgångspunkten att den s.k. asperationsprincipen tillämpas. Den innebär att straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet utgår från det allvarigaste av de brott som föreligger till bedömning. Till straffvärdet för detta brott läggs därefter en efter hand minskande del av straffvärdet för vart och ett av de övriga brotten i ordning efter brottens allvar. Detta innebär i praktiken att det straff som döms ut vid flerfaldig brottslighet är väsentligt lägre än vad som skulle bli följden av en sammanläggning av straffvärdet för varje enskilt brott. En allmän kontroll görs slutligen så att ett på detta sätt beräknat straffvärde inte framstår som oproportionerligt i förhållande till den typ av brottslighet som är aktuell. Se t.ex. NJA 2008 s. 359, NJA 2009 s. 485 och NJA 2014 s. 859. Asperationsprincipen sammanhänger med ”principen om straffvärdeomständigheternas avtagande betydelse”. Något förenklat går denna ut på att straffvärdet inte alltid ökar i samma omfattning som straffvärdeomständigheterna. Det anses t.ex. inte vara 100 gånger så allvarligt (eller straffvärt) att inneha 100 gram av ett narkotiskt preparat som att inneha ett gram av samma preparat. På motsvarande sätt anses det inte 100 gånger så allvarligt (eller straffvärt) att göra sig skyldig till 100 fall av snatteri som till ett fall av snatteri.

⁸¹ Se prop. 1985/86:23 s. 65.

behöva ta ställning till den många gånger svåra frågan om ett visst förfarande innefattar ett eller flera brott; frågan kommer i vart fall att förlora mycket av sin praktiska betydelse när det gäller bestämmandet av företagsbotens storlek. En ordning där en gemensam företagsbot åläggs är också väl förenlig med huvudregeln i fråga om påföljdsbestämning för fysiska personer.⁸² Som framgår ovan bedömer vi också, med utgångspunkt i lagtexten, att detta redan i dag utgör gällande rätt. Det saknas skäl att göra någon ändring i detta avseende. Vi bedömer därför att övervägande skäl talar för att företagsbot bör åläggas som en gemensam sanktion för den samlade brottslighet som har begåtts i utövningen av ett företags verksamhet. Lagtexten bör förändras så att detta framgår tydligt.

När det gäller frågan om den s.k. asperationsprincipen ska tillämpas ger varken lagtext eller förarbeten någon ledning. Domstolarnas tillämpning av asperationsprincipen vid bestämmandet av straffvärdet för flerfaldig brottslighet bygger på svensk rättstradition och har stöd i praxis från Högsta domstolen. Domstolar och åklagare är alltså vana att tillämpa principen.

Det finns goda skäl att tillämpa asperationsprincipen även vid bestämmandet av företagsbotens storlek. I annat fall skulle företagsboten för flerfaldig mindre allvarlig brottslighet kunna bli högre än företagsboten för ett mycket allvarligt brott. Detta skulle strida mot proportionalitetsprincipen.⁸³ En rent kumulativ tillämpning skulle också kunna innebära att företagsboten vid upprepad brottslighet skulle bli betydligt högre än enligt gällande praxis. Ett annat argument för att tillämpa asperationsprincipen vid bestämmandet av företagsbotens storlek är att en kumulativ tillämpning riskerar att medföra att ett företag vid flerfaldig allvarlig brottslighet snabbt "slår i taket". Detta innebär att företaget kan tillåta att brottsligheten fortgår utan att riskera en högre företagsbot och att möjligheterna till en nyanserad bestämning av företagsbotens storlek försämras.

En gemensam företagsbot för flera brott bör därför, enligt vår mening, bestämmas enligt samma principer som gäller vid bestämmandet av straffvärdet för flerfaldig brottslighet, dvs. enligt asperationsprincipen.

⁸² Jfr 30 kap. 3 § första stycket brottsbalken.

⁸³ Jfr Borgeke, Heidenborg, Att bestämma påföljd för brott, 3 u., 2016, s. 176.

10.11 För större företag bör, vid särskilt klandervärd brottslighet, företagets finansiella ställning beaktas

Förslag: Företagets finansiella ställning ska beaktas när det är fråga om ett större företag och den aktuella brottsligheten är särskilt klandervärd. Den finansiella ställningen ska dock aldrig beaktas när företagsbotens storlek bestäms för staten, en kommun eller ett landsting.

Skälen för vårt förslag

När företagsboten för särskilt klandervärd brottslighet bestäms, bör företagets finansiella ställning beaktas

Det har i flera tidigare lagstiftningsärenden diskuterats om ett företags betalningsförmåga bör ha betydelse för företagsbotens storlek. I samband med att företagsbotssystemet infördes ansågs dock övervägande skäl tala mot att ge betalningsförmågan sådan betydelse. Som skäl för detta uttalades t.ex. att företagsboten bl.a. skulle vara ett medel för att dra in den vinst som brottet hade medfört eller kunnat medföra. Det ansågs därför vara lämpligare att anpassa företagsbotens storlek efter vinsten.⁸⁴ Som framgår av bl.a. avsnitt 7.4 kom emellertid företagsboten inte att få någon vinsteliminierande funktion. Trots det synes frågan om betalningsförmågans betydelse inte ha diskuterats ytterligare i det efterföljande lagstiftningsarbetet. Redan när företagsboten infördes ansågs dock det tyngst vägande skälet mot att ge betalningsförmågan betydelse för företagsbotens storlek vara att det skulle vara förenat med betydande svårigheter att utforma ett sådant system. Det bedömdes att reglerna skulle bli detaljerade och svårtillämpade, att utredningarna skulle bli omfattande och resurskrävande och att det ändå inte skulle finnas någon garanti för att systemet fungerade på ett rättvist sätt.⁸⁵ Som framgår av avsnitt 10.2 har det även i senare sammanhang övervägts att ge betalningsförmågan större betydelse vid bestämmandet av före-

⁸⁴ Se prop. 1985/86:23 s. 40 f.

⁸⁵ Se prop. 1985/86:23 s. 41 f.

tagsbotens storlek, dock utan att övervägandena utmynnat i något annat ställningstagande än tidigare.

Inledningsvis vill vi framhålla att ett system där ett företags ekonomiska förutsättningar får direkt genomslag på företagsboten framstår som principiellt tilltalande. Ett sådant system kan bidra till att företagsboten blir tillräckligt ingripande även i förhållande till större och ekonomiskt starka företag samtidigt som mindre och ekonomiskt svaga företag inte behöver betala mer än nödvändigt. Det kan i och för sig hävdas att ett system av detta slag skulle brista i ekvivalens (jfr avsnitt 7.3); om det i två olika företag med olika ekonomiska förutsättningar begås identiska brott skulle företagsboten bli olika stor. Det kan emellertid också hävdas att ett system där betalningsförmågan eller den finansiella ställningen beaktas står i *bättre* överensstämmelse med principen om ekvivalens, eftersom företagsboten för respektive företag då kan bestämmas så att effekten för de båda företagen blir en och samma eller i vart fall mera likartad. Enligt vår mening har det senare synsättet störst tyngd. Bestämmelserna om företagsbot bör därför utformas så att företagsboten kan göras lika kännbar för båda företagen.

I REMA:s riktlinjer⁸⁶ utgör 1 miljon kronor minimibelopp för företagsboten vid arbetsmiljöbrott genom vållande till annans död. 1 miljon kronor kan innebära en mycket stor påfrestning för ett mindre företag, i synnerhet sådana med dålig ekonomi. För mindre företag framstår därför nuvarande nivåer på företagsboten normalt som fullt tillräckliga.

För ett större företag kan emellertid 1 miljon kronor vara ett försumbart belopp utan någon påtagligt avskräckande funktion. Detta blir än mer tydligt när det är fråga om allvarlig ekonomisk brottslighet där de vinster som uppkommer genom brottsligheten kan överstiga den företagsbot som kan åläggas enligt nuvarande reglering. Genom att ge företags ekonomiska situation betydelse när företagsbotens storlek bestäms kan vinstintresset, dvs. de särskilt starka ekonomiska motiv som kan ligga bakom brottsligheten, i någon mån motverkas.

Samtidigt måste det konstateras att vissa av de argument som har anförts i tidigare lagstiftningsärenden för att inte tillmäta betal-

⁸⁶ Företagsbot och straff – riktlinjer avseende belopp och straffmätning vid miljö- och arbetsmiljöbrott.

ningsförmågan betydelse fortfarande har bärkraft. Det är mycket svårt att med någon form av precision uttala sig om ett företags betalningsförmåga. Bestämmelser som innebär att det regelmässigt ska tas hänsyn till betalningsförmågan kan därför medföra betydande tillämpningsproblem och leda till att de rättsvårdande myndigheterna måste lägga ner avsevärda utredningsresurser på frågor kring företagets ekonomiska situation.

De problem av detta slag som kan uppkomma minskar om företagets ekonomiska situation bedöms utifrån en viss given modell. Vi kommer i följande avsnitt att beskriva en sådan modell; ”företagets finansiella ställning”. Inte heller den modellen innebär dock att vare sig tillämpningsproblemen eller det ökade behovet av utredningsresurser helt försvinner.

Det finns här anledning att skilja på de fall där brottsligheten ger anledning till mycket starkt klander mot företaget och de fall där behovet av klander inte är lika starkt. Behovet av att ge företagets finansiella ställning betydelse för storleken på företagsboten framstår i de senare fallen som påtagligt mindre. Detta, tillsammans med de nyss nämnda tillämpningsproblemen, leder oss till slutsatsen att företagets finansiella ställning inte bör beaktas vid brottslighet som föranleder endast en lägre företagsbot. Därmed undviks i det stora flertalet ärenden de kostnadsökningar och praktiska besvär som framtagandet av nödvändigt ekonomiskt underlag kan innebära.

När det gäller de särskilt klandervärda fallen är det däremot av stor vikt att företagsboten kan bestämmas till ett belopp som är ekvivalent och tillräckligt ingripande i det enskilda fallet. Vi bedömer att behovet av en sådan sanktion i de särskilt klandervärda fallen är så stort att det motiverar en ordning där ett företags finansiella ställning kan tillmätas betydelse, trots de besvär som ett sådant system medför. Som vi kommer att utveckla ytterligare i avsnitt 10.12.4 bör företagets finansiella ställning mätas huvudsakligen utifrån storleken på dess egna kapital.

Det kan anmärkas att principen att ge ekonomiska förhållanden betydelse endast vid mer klandervärd brottslighet inte är ny. Den används även i det svenska bötesystemet för fysiska personer där betalningsförmågan beaktas i fråga om dagsböter men inte i fråga om penningböter.

Vi återkommer i avsnitt 10.12.4 till vad som i detta sammanhang bör anses som ”de särskilt klandervärda fallen”.

Den finansiella ställningen bör beaktas endast när större företag åläggs företagsbot

Det avgörande skälet för att ge den finansiella ställningen betydelse när företagsbotens storlek bestäms är att säkerställa att företagsboten är ekvivalent och tillräckligt ingripande i det enskilda fallet. Även om större företag med hög balansomslutning och nettoomsättning samt många anställda inte alltid är ekonomiskt välmående torde det inte råda något tvivel om att deras finansiella ställning i allmänhet är starkare än mindre företags. Därmed är de också, typiskt sett, mindre känsliga för företagsbot av den storlek som i dag kan komma i fråga. Detta talar för att större företag bör omfattas av ett system där en, i förhållande till i dag, förhöjd företagsbot kan komma i fråga. När det gäller mindre företag torde däremot redan företagsbotsbelopp inom nuvarande spann – upp till 10 miljoner kronor – vara tillräckligt ingripande.

Vi föreslår därför en ordning som gör skillnad mellan mindre och större företag. De mindre företagen bör, liksom i dag, kunna åläggas företagsbot på mellan 5 000 kronor och 10 miljoner kronor. Dessa belopp bör, som utgångspunkt, gälla även för större företag. När det gäller brottslighet som ger anledning till särskilt starkt klander mot företaget bör emellertid större företag kunna åläggas en ”förhöjd företagsbot” som bestäms med hänsyn till företagets finansiella ställning och som maximalt kan uppgå till 100 miljoner kronor. Vi bedömer att ett system av detta slag har flera fördelar. Det kommer att öka företagsbotens brottsavhållande effekt gentemot de företag som i dag kan antas vara mindre känsliga för sanktionen utan att innebära någon motsvarande repressionsökning för mindre företag. Avgränsningen till större företag och särskilt klandervärd brottslighet leder också till att de problem som det kan innebära att bestämma företagsboten med beaktande av företagets finansiella ställning kan begränsas.

Vi återkommer i avsnitt 10.12.4 till vad som i detta sammanhang bör anses som större företag.

Den finansiella ställningen bör inte beaktas när företagsbotens storlek bestäms för staten, kommuner och landsting

I dag berörs staten, landstingen och kommunerna endast i mycket begränsad utsträckning av bestämmelserna om företagsbot. De förslag som vi har redovisat i avsnitt 9 innebär att bestämmelserna om företagsbot kommer att träffa även viss statlig eller (landstings)kommunal verksamhet, i synnerhet verksamhet inom vård, skola och omsorg. Staten, landstingen och många kommuner har så stor balansomslutning och omsättning att det kan synas naturligt att i detta sammanhang jämställa dem med t.ex. större aktiebolag. Samtidigt finns det skillnader som talar i motsatt riktning.

Ett viktigt skäl för att ge den finansiella ställningen betydelse när företagsbotens storlek bestäms är att det ökar förutsättningarna för att motverka de vinstintressen som kan ligga bakom allvarlig brottslighet. Några egentliga vinstintressen förekommer emellertid inte inom den verksamhet som staten, kommuner eller landsting bedriver, låt vara att det kan finnas ett intresse av att hålla nere kostnaderna i verksamheten. Skälen för att låta den finansiella ställningen få betydelse för företagsbotens storlek är därmed inte lika starka som i fråga om privata verksamhetsutövare.

Det bör även beaktas att en mycket stor del av den verksamhet som kommuner och landsting bedriver är av obligatorisk karaktär och att kommunerna och landstingen således *måste* bedriva den. Bestämmelserna om företagsbotens storlek bör inte tillåtas påverka kommunernas eller landstingens möjligheter att bedriva sådan verksamhet.

Till detta kommer att det torde vara särskilt problematiskt att på ett rättvist sätt bedöma den finansiella ställningen inom staten, kommuner och landsting; sedvanliga företagsekonomiska överväganden låter sig inte göras.

Vid en sammantagen bedömning anser vi att den finansiella ställningen inte bör beaktas när företagsbotens storlek bestäms för staten, kommuner eller landsting och att dessa rättssubjekt alltså inte bör kunna åläggas en förhöjd företagsbot.

Det bör understrykas att det nu sagda gäller endast sådan verksamhet som bedrivs direkt av staten, kommuner och landsting, inte verksamhet som bedrivs av stats-, kommun- eller landstingsägda

företag. Det bör m.a.o. inte göras någon skillnad mellan offentligägda och privatägda bolag.

10.12 Vårt förslag om hur storleken på företagsboten ska bestämmas

10.12.1 Inledning

Nedan redovisar vi vårt förslag om hur företagsbotens storlek ska bestämmas. Förslaget har sin grund i våra överväganden i fråga om behovet av förändring som vi har redovisat i avsnitten 10.9–10.11. Vi redogör först för huvuddragen i vårt förslag och skälen för detta. Därefter följer en mer detaljerad beskrivning av vårt förslag om hur företagsboten ska bestämmas.

10.12.2 Företagsbotens storlek bör bestämmas i tre steg

Förslag: När företagsbotens storlek bestäms, ska det först fastställas ett sanktionsvärde för den samlade brottsligheten. Detta ska vara lägst 5 000 kronor och högst 10 miljoner kronor.

Är sanktionsvärdet lägre än 500 000 kronor ska storleken av företagsboten bestämmas till sanktionsvärdet.

Om sanktionsvärdet är 500 000 kronor eller högre, ska företagsboten för större företag bestämmas till det högre belopp som är befogat med hänsyn till företagets finansiella ställning, dock högst till tio gånger sanktionsvärdet ("förhöjd företagsbot"). Företagsboten för staten, en kommun eller ett landsting ska dock aldrig bestämmas till ett högre belopp än sanktionsvärdet.

Såväl en företagsbot som har bestämts enligt sanktionsvärdet som en förhöjd företagsbot ska kunna sättas ned eller efterges.

Som närmare har framgått av bl.a. avsnitt 10.9 finns det inte något generellt behov av att höja företagsbotsbeloppen för juridiska personer eller enskilda näringsidkare. Samtidigt kan det nuvarande maximibeloppet om 10 miljoner kronor inte alltid anses vara tillräckligt ingripande för särskilt klandervärd brottslighet som begås i utöv-

ningen av större företags verksamhet. Frågan är då hur man på en och samma gång *både* behåller de nuvarande nivåerna på företagsboten för mindre klandervärd brottslighet *och* inför en möjlighet att bestämma avsevärt högre bötesbelopp när det är påkallat. Vi föreslår en lösning som innebär att man delar upp bestämmandet av företagsbotens storlek i tre steg.

I det första steget bör det fastställas ett sanktionsvärde för den samlade brottslighet som ska föranleda företagsbot. Sanktionsvärdet bör bestämmas i enlighet med vad vi har kommit fram till i avsnitt 10.10, dvs. med utgångspunkt i brottslighetens straffvärde och med särskild hänsyn till brottslighetens förhållande till verksamheten och den skada eller fara som brottsligheten har inneburit för liv, hälsa eller miljö. Det ska också finnas utrymme att i skälig omfattning ta hänsyn till om företaget tidigare har ålagts att betala företagsbot. Sanktionsvärdet bör bestämmas så att det avspeglar det klander som företaget förtjänar med anledning av brottsligheten. Vi återkommer till den närmare motiveringen för bestämmelsen i avsnitt 10.12.3.

I det andra steget bör företagsbotens storlek i vissa fall kunna höjas till ett belopp som är upp till tio gånger så högt som sanktionsvärdet ("förhöjd företagsbot"). För att så ska ske bör det krävas *dels* att det är fråga om brottslighet med ett sanktionsvärde som uppgår till lägst 500 000 kronor, *dels* att det aktuella företaget är ett större företag. Genom en bestämmelse av detta slag bör det kunna säkerställas att företagsboten vid allvarlig brottslighet får en tillräckligt stor brottsavhållande verkan även i förhållande till större företag med stark finansiell ställning. Som framgår av avsnitt 10.11 anser vi inte att den finansiella ställningen bör ha någon betydelse när företagsboten bestäms för staten kommuner eller landsting. Staten, kommuner och landsting bör sålunda inte kunna åläggas företagsbot med högre belopp än vad som motsvarar sanktionsvärdet. I avsnitt 10.12.4 återkommer vi till bestämmelsernas innehåll i detalj.

I det tredje och avslutande steget bör det prövas om det finns skäl att sätta ned eller efterge företagsboten. Som vi närmare redovisar i avsnitt 10.12.5 bör den nuvarande bestämmelsen om jämkning och eftergift inte ändras med anledning av våra förslag.

Den föreslagna regleringen innebär att företagsboten kommer att bestämmas till i huvudsak samma belopp som tidigare när det gäller brottslighet som enligt dagens reglering föranleder en lägre företagsbot än 500 000 kronor. När det gäller brottslighet som för-

anleder en högre företagsbot än så kommer företagsboten däremot, såvitt gäller större företag, att kunna bestämmas till ett belopp som är upp till tio gånger så högt som enligt nuvarande bestämmelser.

10.12.3 Steg 1; ett sanktionsvärde fastställs

Förslag: Sanktionsvärdet ska fastställas till lägst 5 000 kronor och högst 10 miljoner kronor. Sanktionsvärdet ska bestämmas med utgångspunkt i straffvärdet av den samlade brottslighet som företagsboten ska avse. Särskild hänsyn ska tas till brottslighetens förhållande till verksamheten och till den skada eller fara som brottsligheten har inneburit för liv, hälsa eller miljö. Skälig hänsyn ska också tas till om företaget tidigare har ålagts att betala företagsbot.

Skälen för vårt förslag

Som framgår av bl.a. avsnitt 10.8 bör företagsboten vara proportionerlig i den meningen att det bör finnas ett rimligt förhållande mellan brottslighetens allvar och storleken på företagsboten. I ett första steg bör det därför bestämmas ett sanktionsvärde. Sanktionsvärdet är avsett att avspegla det klander som den juridiska personen eller enskilda näringsidkaren förtjänar. Eftersom det inte finns något generellt behov av högre sanktioner än tidigare, bör sanktionsvärdet bestämmas inom samma ramar som i dag, dvs. till lägst 5 000 kronor och högst 10 miljoner kronor.

Som framgår av avsnitt 10.10 anser vi att sanktionsvärdet bör bestämmas med utgångspunkt i brottslighetens straffvärde och med särskild hänsyn till brottslighetens förhållande till verksamheten och den skada eller fara som brottsligheten har inneburit för liv, hälsa eller miljö. Om brottsligheten utgörs av flera brott, bör det bestämmas en gemensam företagsbot. Sanktionsvärdet bör i sådana fall bestämmas med utgångspunkt i den samlade brottslighetens straffvärde och – liksom vid straffmätning för fysiska personer – med tillämpning av den s.k. asperationsprincipen. Om näringsidkaren tidigare har ålagts att betala företagsbot, bör även detta i skälig omfattning kunna beaktas när sanktionsvärdet bestäms.

Även om vårt förslag om hur sanktionsvärdet ska bestämmas inte helt överensstämmer med de grunder som i dag gäller för att bestämma företagsbotens storlek, torde det ofta leda fram till samma belopp som nuvarande reglering föranleder. Enligt vår mening bör därför den praxis som har utvecklats genom bl.a. rättsfallen NJA 2014 s. 139 (I–IV) och REMAS:s riktlinjer⁸⁷ även i fortsättningen kunna vara vägledande när sanktionsvärdet bestäms.

10.12.4 Steg 2; företagsbotens storlek bör i vissa fall höjas med hänsyn till företagets finansiella ställning ("förhöjd företagsbot")

Förslag: Om sanktionsvärdet är lägre än 500 000 kronor, ska företagsboten bestämmas till ett belopp som motsvarar sanktionsvärdet.

Om sanktionsvärdet uppgår till minst 500 000 kronor, ska företagsboten för ett större företag bestämmas till det högre belopp som är befogat med hänsyn till företagets finansiella ställning ("förhöjd företagsbot"). Företagsboten får dock högst bestämmas till ett belopp som motsvarar tio gånger sanktionsvärdet.

Med större företag ska avses juridiska personer och enskilda näringsidkare som är att anse som större företag enligt definitionen i 1 kap. 3 § första stycket 4 årsredovisningslagen (1995:1554).

Staten, kommuner och landsting ska inte kunna åläggas förhöjd företagsbot.

Skälen för vårt förslag

Av avsnitten 10.9 och 10.11 framgår att vi bedömer den nuvarande maximinivån vara alltför låg och att det, såvitt gäller särskilt klandervärd brottslighet, finns ett behov av att kunna ålägga större företag högre företagsböter än vad som är möjligt i dag. Det bör därför införas bestämmelser som gör att även företagets finansiella ställning beaktas. Av kostnads- och effektivitetsskäl bör den finansiella ställ-

⁸⁷ Företagsbot och straff – riktlinjer avseende belopp och straffmätning vid miljö- och arbetsmiljöbrott.

ningen inte tillmätas någon betydelse när det är fråga om mindre klandervärd brottslighet eller när brottsligheten har begåtts i ett mindre företags verksamhet. Inte heller bör den finansiella ställningen tillmätas någon betydelse i fråga om brott som har begåtts i verksamhet som bedrivs inom staten, kommuner eller landsting.

Ett företags finansiella ställning bör föranleda en förhöjd företagsbot först om sanktionsvärdet uppgår till minst 500 000 kronor

Företagsboten bör, som vi ovan har angett, kunna bestämmas till ett högre belopp än sanktionsvärdet när brottsligheten ger anledning till en särskilt hög grad av klander mot företaget. En första fråga blir därför vad som i detta sammanhang bör anses som ”särskilt klandervärda fall”. Det är angeläget att allvarlig ekonomisk brottslighet såsom grovt bokföringsbrott, grovt skattebrott och grovt givande av muta typiskt sett omfattas av bestämmelsen. Gemensamt för dessa brott är att straffskalan sträcker sig från fängelse sex månader till fängelse sex år. Som närmare redovisas i författningskommentaren anser vi att sanktionsvärdet för brottslighet med ett straffvärde som motsvarar sex månaders fängelse bör kunna bestämmas till åtminstone 500 000 kronor när hänsyn tas endast till straffvärdet. Det är därför naturligt att i detta sammanhang anse sådan brottslighet som har ett sanktionsvärde om 500 000 kronor eller mera som ”särskilt klandervärd”.

För att säkerställa att systemet är resurseffektivt är det viktigt att betalningsförmågan inte behöver beaktas i alltför många fall. Av statistik från Polismyndigheten framgår att företagsboten fram till den 23 september 2015 hade bestämts till 500 000 kronor eller mer i 118 av 889 domar och i 17 av 1 946 strafförelägganden.⁸⁸ Företagsboten har alltså bestämts till 500 000 kronor eller mer i knappt fem procent av de tillfällen som sanktionen har ålagts. Enligt vår bedömning torde sanktionsvärdet ofta kunna bestämmas till samma belopp som företagsboten bestäms till i dag (jfr avsnitt 10.12.3). Ett gränsvärde om 500 000 kronor torde därmed säkerställa att den finansiella ställningen behöver beaktas endast i de allvarligaste företagsbots-

⁸⁸ Se avsnitt 10.5.

fallen. Även i det här avseendet synes därför ett gränsvärde om 500 000 kronor som lämpligt.

För att en förhöjd företagsbot ska komma i fråga bör det alltså krävas att sanktionsvärdet för den samlade brottsligheten uppgår till 500 000 kronor eller mer.

I avsnitt 10.10 har vi uttalat att det bör bestämmas en gemensam företagsbot när flera brott som kan föranleda företagsbot har begåtts i utövningen av ett företags verksamhet. Vi har också förordat att den gemensamma företagsboten i ett sådant fall bör bestämmas enligt asperationsprincipen. Det väcker frågan hur den nyss angivna 500 000 kronors-gränsen ska tillämpas när det sammanlagda sanktionsvärdet av flera brott överstiger 500 000 kronor men inget av de enskilda brotten har ett så högt sanktionsvärde. Om man utgår från storleken av det sammanlagda sanktionsvärdet, kan ett tillkommande brott av mindre allvarlig karaktär få mycket stor betydelse för företagsbotens slutliga storlek. Det kan riktas vissa principiella invändningar mot en sådan ordning. Inte heller den motsatta ordningen – där det krävs att något av de enskilda brotten har ett sanktionsvärde på minst 500 000 kronor för att förhöjd företagsbot ska kunna utgå – är emellertid självklar. Den leder dessutom till att det i princip måste beräknas ett sanktionsvärde för varje enskilt brott, trots att det vid en samlad bedömning kan framstå som ganska givet att företaget förtjänar ett mycket högt mått av klander på grund av den aktuella brottsligheten.

Vi förordar därför att man vid flerfaldig brottslighet utgår från storleken av den gemensamma företagsboten.

Möjligheten att bestämma en förhöjd företagsbot bör avse större företag

Som framgår av våra bedömningar i avsnitt 10.11 anser vi att den finansiella ställningen bör beaktas endast när det är fråga om brott som begås i utövningen av verksamhet som bedrivs av större företag. Mindre företag samt staten, kommuner och landsting bör inte omfattas av bestämmelsen. Frågan är då vad som i detta sammanhang ska utgöra ett ”större företag”. För att underlätta tillämpningen av bestämmelserna bör avgränsningen av de större företagen ske enligt något slag av schablon.

Avgränsningen av ”större företag” bör överensstämma med definitionen av större företag i årsredovisningslagen

Beträffande flera av de sanktionsavgifter som finns i svensk rätt, t.ex. konkurrensskadeavgift och marknadsstörningsavgift, anges i bestämmelserna om avgiften att dess storlek inte får överstiga en viss procent av ett företags omsättning närmast föregående räkenskapsår.⁸⁹ Metoden att ge ett företags omsättning avgörande betydelse vid bestämmandet av sanktioner som företaget åläggs är således redan prövad och har, såvitt är känt, visat sig fungera. Vår bedömning är också att det inte skulle innebära några mera påtagliga tillämpningssvårigheter att avgränsa de företag som ska kunna åläggas företagsbot på en förhöjd nivå med hjälp av något slag av gränsvärde som anknyter till företagets omsättning.

Med omsättning avser vi här nettoomsättningen, dvs. intäkter från sålda varor och utförda tjänster som ingår i företagets normala verksamhet med avdrag för lämnade rabatter, mervärdesskatt och annan skatt som är direkt knuten till omsättningen.⁹⁰ Förenklat uttryck är nettoomsättningen den summa som ett företag kan tillgodogöra sig sedan varan är levererad eller tjänsten utförd. Bidrag, gåvor, medlemsavgifter och liknande rörelseintäkter som inte baseras på utförda prestationer inom företagets normala verksamhet ingår inte i nettoomsättningen. För bl.a. ideella föreningar och stiftelser gäller dock att även sådana intäkter ska räknas in i nettoomsättningen.

En hög nettoomsättning visar att intäkterna i verksamheten är höga. Det går dock inte att dra några slutsatser om företagets lönsamhet utan att närmare studera även andra faktorer, främst företagets kostnader. Nettoomsättningen säger därför inte nödvändigtvis något om företagets betalningsförmåga eller dess finansiella ställning i övrigt. Ett företag med hög omsättning kan ha betalningssvårigheter och små marginaler i verksamheten samtidigt som ett företag med låg omsättning kan ha en förhållandevis god betalningsförmåga. En annan kritik som kan riktas mot att låta nettoomsättningen ligga till grund för avgränsningen av de företag som ska kunna åläggas en förhöjd företagsbot är att omsättningens storlek kan vara beroende

⁸⁹ Se avsnitt 6.2.

⁹⁰ Jfr 3 kap. 1 § årsredovisningslagen.

av faktorer som överhuvudtaget inte har något med företagets lönsamhet att göra, t.ex. arten av företagets verksamhet. Tjänsteföretag har t.ex. typiskt sett en hög omsättning medan tillverkningsföretag ofta har en, i förhållande till företagets kapital, jämförelsevis låg omsättning. Liknande invändningar torde dock kunna anföras mot andra bedömningsgrunder, t.ex. företagets redovisade vinst, fria egna kapital, balansomslutning eller antalet anställda.

Ett alternativ till att lägga nettoomsättningen till grund för den aktuella avgränsningen är att anknyta till definition av större företag i 1 kap. 3 § första stycket 4 årsredovisningslagen. Med större företag avses här *dels* företag vars överlåtbara värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad eller en motsvarande marknad utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet ("noterade företag"), *dels* företag som uppfyller mer än ett av följande villkor:

- a) medelantalet anställda i företaget har under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 50,
- b) företagets redovisade balansomslutning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 40 miljoner kronor,
- c) företagets redovisade nettoomsättning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 80 miljoner kronor.

Ytterligare ett alternativ är att anknyta till det nya gränsvärde som föreslås i prop. 2015/16:193 och som är avsett att avgränsa de företag som ska vara skyldiga att i förvaltningsberättelsen, eller i en separat handling skild från årsredovisningen, ta in en hållbarhetsrapport.⁹¹ Denna skyldighet föreslås gälla för företag som uppfyller mer än ett av följande villkor:

- a) medelantalet anställda i företaget har under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 250,
- b) företagets redovisade balansomslutning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 175 miljoner kronor,

⁹¹ I propositionen föreslås att bestämmelserna tas in i en ny paragraf, 6 kap. 10 §, i årsredovisningslagen och att de ska träda i kraft den 1 december 2016.

- c) företagets redovisade nettoomsättning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 350 miljoner kronor.

En fördel med årsredovisningslagens båda avgränsningsmetoder – jämfört med en avgränsning som enbart beaktar nettoomsättningen – är att de innehåller flera parametrar och därmed kan förväntas att vara mer rättvisande. Även om inte heller en avgränsning enligt någon av årsredovisningslagens metoder nödvändigtvis speglar företagets faktiska betalningsförmåga eller utgör ett rättvist mått på företagets finansiella ställning är de enligt vår mening att föredra framför en ren nettoomsättningsgräns.

I valet mellan de två definitionerna kan konstateras att definition av större företag i 1 kap. 3 § årsredovisningslagen redan är etablerad och vedertagen. Detta har dock enligt vår mening inte någon avgörande betydelse. Vikten av att det valda gränsvärdet är enkelt att tillämpa talar inte heller i någondera riktningen.

Av större betydelse är i stället vilka företag som – med det ena eller andra gränsvärdet – kommer att beröras av regleringen. Enligt statistik från Statistiska centralbyrån⁹² fanns det 6 983 företag i Sverige som år 2013 uppfyllde fler än ett av de i 1 kap. 3 § årsredovisningslagen uppställda villkoren (a–c) för större företag. Medelrespektive medianstorleken på det egna kapitalet i dessa företag uppgick till knappt 323 miljoner kronor respektive knappt 33 miljoner kronor. Samma år fanns det 1 689 företag som uppfyllde fler än ett av de föreslagna villkoren för skyldighet att upprätta hållbarhetsrapport.⁹³ Medel- respektive medianstorleken på det egna kapitalet i dessa företag uppgick till drygt 1 001 miljoner kronor respektive knappt 133 miljoner kronor.

Av denna statistik kan man enligt vår mening dra slutsatsen att behovet av att kunna ålägga en förhöjd företagsbot är särskilt tydligt i fråga om de företag som kommer att omfattas av bestämmelserna om hållbarhetsrapporter; dessa företag är särskilt stora och har, typiskt sett, en sådan finansiell ställning att en sedvanlig företagsbot riskerar att inte bli tillräckligt ingripande och brottsavhållande. Men

⁹² Statistiken omfattar aktiebolag, ekonomiska föreningar samt handelsbolag med en eller flera juridiska personer som delägare. Företag med finansiell verksamhet ingår inte.

⁹³ Det bör framhållas att Statistiska centralbyrån har använt gränsnivåerna 173 miljoner kronor respektive 346 miljoner kronor jämfört med de i lagen föreslagna 175 miljoner kronor respektive 350 miljoner kronor. Skillnaden torde emellertid sakna avgörande betydelse.

även övriga ”större företag” – enligt definitionen i 1 kap. 3 § första stycket 4 årsredovisningslagen – har normalt en stark finansiell ställning och deras ekonomiska förhållanden avviker starkt från vad som gäller för det typiska småföretaget. Den brottsavhållande verkan av företagsbotssystemet får därför, såvitt gäller samtliga större företag, antas vara mindre, eller betydligt mindre, än den verkan systemet har på de mindre företagen. Det finns därför ett behov av att låta samtliga större företag, enligt definitionen i 1 kap. 3 § första stycket 4 årsredovisningslagen, omfattas av bestämmelserna om förhöjd företagsbot.

Uppgifterna hos den juridiska person eller enskilda näringsidkare som talan om företagsbot riktas mot bör ligga till grund för bedömningen

Om det företag i vars verksamhet brottet har begåtts utgör en juridisk person, bör det vara medelantalet anställda, balansomslutningen och den redovisade nettoomsättningen hos den juridiska personen som sådan som avgör om en förhöjd företagsbot ska bestämmas. Det innebär t.ex. att om den juridiska personens verksamhet är uppdelad på filialer och brottsligheten har skett inom ramen för en viss filial, så bör det likväl vara den juridiska personens förhållanden som avgör om en förhöjd företagsbot bör kunna komma i fråga. Detta framstår som naturligt med hänsyn till att filialen enbart är en del av den juridiska personen och aldrig själv kan vara föremål för en talan om företagsbot. Och om den juridiska personen ingår i en koncern, bör det – av motsvarande skäl – vara den juridiska personens förhållanden, och inte koncernens förhållanden, som läggs till grund för bedömningen av om en förhöjd företagsbot ska bestämmas.

En nackdel med en sådan lösning är visserligen att verksamhetens struktur kan få större betydelse än vad som kan synas vara befogat. I ett fall kan en verksamhet med flera rörelsegränar bedrivas inom en och samma juridiska person. I ett annat fall kan en till art och omfattning snarlik verksamhet vara uppdelad på flera bolag inom en koncernstruktur. Effekten kan bli att verksamheten i det första fallet, men inte i det andra, blir att bedöma enligt reglerna för ”större företag”. Bestämmelsen måste emellertid vara lätt att tillämpa. En lösning som utgår från koncernens storlek skulle göra det nödvändigt att beräkna bl.a. koncernens omsättning, en beräkning som kan

bli resurskrävande om moderföretaget i koncernen – såsom numera ofta är fallet – inte behöver upprätta någon koncernredovisning.

Bedömningen av om ett företag är att anse som ett större företag bör ske på grundval av företagets två senaste årsredovisningar

Av 1 kap. 3 § första stycket 4 årsredovisningslagen framgår att det är uppgifter från de två senaste räkenskapsåren som ska ligga till grund för bedömningen av om ett företag under ett visst räkenskapsår är att bedöma som ett större företag. I praktiken blir det uppgifterna i årsredovisningarna för dessa år som blir bestämmande. Det är naturligt att detsamma bör gälla i detta sammanhang. En särskild fråga är dock om beräkningen ska ske med utgångspunkt från gärningstillfället (och således de vid den tidpunkten senast upprättade årsredovisningarna) eller med utgångspunkt från tidpunkten för dom respektive strafföreläggande.

En nackdel med att knyta bedömningen till det år som brottsligheten begicks är att brottsligheten kan ligga förhållandevis långt tillbaka i tiden. Bedömningen kan då komma att grundas på uppgifter som är mycket gamla. Enligt vår mening är det inte lämpligt att använda gamla siffror vid bedömningen, eftersom de i allmänhet torde ge en föråldrad bild av företagets förhållanden. Vi anser att frågan om ett företag är att bedöma som större i företagsbotsregleringens mening i stället bör avgöras på grundval av uppgifter som vid tidpunkten för dom/strafföreläggande är så aktuella som möjligt. Detta torde vara den enklaste ordningen – eftersom den avgörande tidpunkten är lätt att fastställa – och den leder dessutom till att bedömningen kommer att grundas på förhållandevis aktuella siffror. En nackdel med att låta de vid domstillfället senaste tillgängliga uppgifterna ligga till grund för bedömningen kan i och för sig synas vara att företag som är eller riskerar att bli föremål för en talan om företagsbot därmed får ett intresse av att manipulera sin årsredovisning för att på så vis åstadkomma t.ex. en lägre nettoomsättning. Vi bedömer emellertid att manipulationsrisken är mycket liten; för de allra flesta företag som är att bedöma som större företag i årsredovisningslagens mening torde det regelmässigt finnas andra aspekter än risken för att drabbas av en förhöjd företagsbot att beakta i samband med företagets redovisning.

Det här innebär att det är uppgifterna i de, vid tidpunkten för domen eller utfärdande av strafföreläggande, två senaste upprättade årsredovisningarna som bör ligga till grund för bedömningen. Även denna lösning innebär att bedömningen kommer att grunda sig på uppgifter som är några år gamla. För aktiebolag gäller att någon årsredovisning inte behöver vara upprättad förrän sex månader från räkenskapsårets utgång. En bedömning som en domstol gör våren 2019 kommer därför vanligen att grundas på uppgifterna i årsredovisningarna för år 2016 och 2017.

Om det inte finns några tillgängliga årsredovisningar, bör det i princip ankomma på åklagaren att visa att förutsättningarna för att ålägga en förhöjd företagsbot ändå är uppfyllda. I de företag som det här är fråga om torde dock i realiteten aldrig saknas årsredovisningar. Samma bedömning har gjorts av de åklagare vid Ekobrottsmyndigheten som vi har talat med.⁹⁴

Som framgår ovan är ”noterade företag” alltid att anse som större företag. När det gäller frågan om ett företag är att bedöma som ett större företag med anledning av att det är noterat bör förhållandena vid tidpunkten för domen eller utfärdande av strafföreläggandet vara avgörande.

*Bedömningen av i vilken omfattning som företagsboten ska höjas
bör främst grundas på storleken av företagens egna kapital*

Syftet med den nu föreslagna lagändringen är att höja företagsboten till en nivå som gör den tillräckligt ingripande även i förhållande till företag med särskilt goda ekonomiska förhållanden. Utgångspunkten bör vara att en företagsbot, som åläggs med anledning av att särskilt klandervärd brottslighet har begåtts i utövningen av ett företags verksamhet, ska drabba lika hårt vare sig företaget har en mycket stark finansiell ställning eller enbart har mer begränsade ekonomiska resurser. Storleken på företagsboten bör därför i dessa fall bestämmas så att den blir högre ju starkare företagets finansiella ställning kan antas vara. Innan den förhöjda företagsboten bestäms, måste därför en utredning om företagets finansiella ställning genomföras.

⁹⁴ Uppgiften är lämnad av åklagare vid Ekobrottsmyndigheten i samband med möte mellan utredningens sekretariat och Ekobrottsmyndigheten i Stockholm den 4 december 2015.

Ett fåtal länder har infört dagsbotssystem för juridiska personer. I de flesta rättssystem finns emellertid endast allmänt hållna regler om att ett företags ekonomiska förhållanden ska ha betydelse för sanktionens storlek. Så är exempelvis fallet i Norge, Danmark och Finland, där det har överlämnats till rättstillämpningen att lösa de frågor som kan uppkomma (jfr bilaga 4). Även befintliga svenska bestämmelser om hur ett företags ekonomiska förhållanden kan påverka storleken på administrativa sanktionsavgifter är allmänt hållna.

Enligt vår mening innebär emellertid de högt ställda kraven på rättssäkerhet och förutsebarhet såvitt avser företagsbot att det genom lagtexten och tillhörande förarbeten måste gå att bilda sig en uppfattning om hur stor höjning som kan komma i fråga. Redan av lagtexten bör det därför framgå att företagsboten ska bestämmas till det högre belopp som är befogat med hänsyn till företagets finansiella ställning och att företagsboten högst får bestämmas till ett belopp som motsvarar tio gånger sanktionsvärdet.

Som tidigare har nämnts kan ett företags finansiella ställning beskrivas som förhållandet mellan dess tillgångar, skulder och eget kapital i balansräkningen. Storleken på det egna kapitalet är därmed ett bra mått på företagets finansiella ställning och bör kunna ligga till grund för bedömningen av i vilken omfattning som företagsboten ska höjas. Det utesluter inte att man i enskilda fall väger in också andra faktorer. Vid sidan av storleken på det egna kapitalet bör det sålunda någon gång tas hänsyn till andra omständigheter som direkt eller indirekt speglar företagets finansiella ställning, t.ex. verksamhetens resultat och soliditet. I någon mån bör det också kunna beaktas om en stor del av företagets tillgångar är låsta i icke-realiserbara tillgångar eller om företaget måste ha ett särskilt stort eget kapital med anledning av bestämmelser om kapitalkrav.

Bedömningen av företagets finansiella ställning bör grundas på förhållandena vid tidpunkten för domen eller utfärdandet av strafföreläggande. Liksom vid bedömningen av om ett företag är att bedöma som större bör därför de senast tillgängliga uppgifterna ligga till grund för bedömningen. Bedömningen av den finansiella ställningen kan normalt ske med ledning av uppgifter i företagets senaste årsredovisning. Någon gång kan det, för att bedömningen inte ska bli missvisande, vara motiverat att se även till förhållandena under tidigare räkenskapsår. Så kan vara fallet om företaget gör det sannolikt att storleken på det egna kapitalet för närmast föregående räkenskapsår

enbart berodde på tillfälliga omständigheter. Vidare kan undantagsvis företagets finansiella ställning ha förändrats väsentligt i tiden efter den senast tillgängliga årsredovisningen. I sådana fall bör det ankomma på den som påstår att uppgifterna i ett företags årsredovisning är oriktiga eller inaktuella att lägga fram utredning som visar att företagets faktiska finansiella ställning är en annan än den som framgår av årsredovisningen. Om det inte finns några tillgängliga årsredovisningar bör det vara möjligt att lägga även annan utredning till grund för bedömningen. Vi återkommer till bestämmelsens närmare innebörd i författningskommentaren.

För staten, kommuner och landsting bör företagsboten inte kunna bestämmas till ett högre belopp än sanktionsvärdet. Däremot bör en förhöjd företagsbot kunna åläggas verksamheter som staten, en kommun eller ett landsting bedriver i bolagsform (jfr avsnitt 10.11).

10.12.5 Steg 3; jämnings- och eftergiftsbestämmelsen bör inte ändras med anledning av de föreslagna ändringarna i sättet att bestämma företagsbotens storlek

Bedömning: Det föreslagna sättet att bestämma företagsbotens storlek ger i sig inte anledning att ändra de nuvarande jämnings- och eftergiftsbestämmelserna i 36 kap. 10 § brottsbalken.

Skälen för vår bedömning

De bedömningar som vi har gjort i bl.a. avsnitt 10.11 och det förslag som vi lämnar i avsnitt 10.12.4 innebär att ett företags finansiella ställning i vissa fall kommer att ha stor betydelse för bestämmandet av företagsbotens storlek. Enligt den nuvarande regleringen ska näringsidkarens betalningsförmåga endast undantagsvis ges betydelse i fråga om jämkning och eftergift. Frågan är då om det mot bakgrund av de föreslagna ändringarna finns skäl att öka möjligheterna att tillmäta företagets betalningsförmåga betydelse för frågan om jämkning och eftergift?

Vi bedömer att det endast är i ett förhållandevis litet antal fall som förhöjd företagsbot överhuvudtaget kommer att kunna komma i fråga. I dessa fall ska företagsboten bestämmas bl.a. med utgångs-

punkt i företagets finansiella ställning. Detta ger enligt vår mening tillräckliga möjligheter att komma fram till en med hänsyn till företagets ekonomiska förhållanden rimlig företagsbot. Något behov av ytterligare jämnings- eller eftergiftsmöjligheter torde därför inte uppstå.

Det bör tilläggas att de allmänna jämningsgrunderna i 36 kap. 10 § första stycket brottsbalken kan få viss betydelse också när det gäller förhöjd företagsbot. Vi återkommer till detta i författningskommentaren till 36 kap. 10 § första stycket 5 i vårt lagförslag.

10.13 Det bör inte införas ett dagsbotssystem för företag

Bedömning: Det finns inte skäl att införa ett dagsbotssystem för företag.

Skälen för vår bedömning

Ett alternativ till den i avsnitt 10.12 föreslagna lösningen är att införa ett traditionellt dagsbotssystem där antalet dagsböter bestäms efter brottslighetens "sanktionsvärde" och storleken på dagsboten efter företagets betalningsförmåga eller finansiella ställning. En sådan lösning skulle emellertid innebära att det alltid – även i fråga om mindre företag – måste företas fullständiga utredningar om företagets ekonomi. Sådana utredningar kan vara såväl omfattande som komplicerade och resurskrävande. Vi bedömer därför att den av oss föreslagna lösningen är att föredra framför ett traditionellt dagsbotssystem.

11 Förhållandet mellan företagsboten och det individuella straffansvaret

11.1 Inledning

Vid utformningen och tillämpningen av bestämmelserna om företagsbot uppkommer frågor om i vilken omfattning och på vilket sätt som företagsbot och individuellt straffansvar ska samordnas, dvs. frågor om s.k. sanktionskumulation.

Av utredningsdirektiven framgår att vi ska se över förhållandet mellan företagsboten och det individuella straffansvaret och ta ställning till hur frågor om sanktionskumulation bör lösas.

11.2 Kort om sanktionskumulation

Ett brott kan föranleda flera offentligrättsliga sanktioner. Brottet föranleder vanligen en straffrättslig påföljd, t.ex. ett fängelsestraff, dagsböter eller en villkorlig dom. Det kan även föranleda något slag av särskild rättsverkan av brott, t.ex. företagsbot eller förverkande. Andra exempel på offentligrättsliga sanktioner som kan följa på brott är näringsförbud, skattetillägg, körkortsåterkallelse, återkallelse av serveringstillstånd och skiljande från uppdrag enligt 20 kap. 4 § brottsbalken.

Brottsbalkens regler om påföljdsbestämning bygger på principerna om proportionalitet, ekvivalens, humanitet och förutsebarhet. Utgångspunkten för påföljdsbestämningen är hur allvarlig eller klandervärd den brottslighet som den tilltalade döms för är. För att påföljdssystemet ska vara trovärdigt anses det att ett brott bör mötas av en reaktion som står i proportion till brottets allvar. Reaktionen

bör emellertid inte vara mer ingripande än nödvändigt. Därvid bör inte bara brottspåföljden utan även andra sanktioner som den dömde åläggs beaktas.

Lagstiftningen innehåller olika bestämmelser som syftar till att undvika att den samlade reaktionen på ett brott blir oproportionerligt sträng vid samtidigt bruk av mer än en sanktion. Vissa sådana bestämmelser finns i 29 kap. 5 § första stycket 6 och 7 brottsbalken. En mera allmän bestämmelse om sanktionskumulation finns i 29 kap. 5 § första stycket 8 brottsbalken. Enligt denna ska rätten vid straffmätningen i skälig omfattning beakta om ett straff, utmätt efter brottets straffvärde, skulle framstå som oproportionerligt strängt med hänsyn till andra rättsliga sanktioner till följd av brottet.

En sammanjämkning av en straffrättslig påföljd och en annan sanktion kan i princip ske på två olika sätt; antingen jämkas påföljden eller så sätts den andra sanktionen ned. Det förra gäller t.ex. som utgångspunkt när den andra sanktionen är utvisning eller någon förvaltningsrättslig sanktion som indragning av tillstånd eller disciplinpåföljd av offentlighetsrättslig natur. I dessa fall jämkas påföljden nedåt, om den samlade reaktionen annars skulle bli för sträng. Som vi återkommer till i det följande har lagstiftarens samma utgångspunkt, när den andra sanktionen är företagsbot. I andra fall, t.ex. när den andra sanktionen är förverkande, är utgångspunkten i stället den motsatta; det blir då den andra sanktionen, och inte påföljden, som sätts ned. Man kan också uttrycka detta så att behovet av sanktionskumulation i de förra fallen hanteras vid påföljdsbestämningen och i de senare fallen vid bestämmandet av den andra sanktionen. I ytterligare andra fall beaktas behovet av sanktionskumulation antingen vid påföljdsbestämningen eller i anslutning till att den andra sanktionen beslutas, beroende på i vilken ordning besluten meddelas. Så var t.ex. fallet med skattetillägg före tillkomsten av lagen (2015:632) om talan om skattetillägg i vissa fall.

Principerna för sanktionskumulation vid åläggande av företagsbot

Reglerna om företagsbot utformades ursprungligen (år 1986) så att den straffrättsliga påföljden gavs visst företräde framför företagsboten. Det skedde lagtekniskt genom en bestämmelse som gav möjlighet att jämka företagsboten om en straffrättslig påföljd hade dömts

ut för näringsidkaren eller en företrädare för denne. Samordningen av påföljd och företagsbot skulle därmed ske vid bestämmandet av *företagsboten*.

Genom 2006 års lagändringar slopades denna särskilda jämningsgrund. Samtidigt infördes en särskild åtalsprövningsregel (se 36 kap. 10 a § brottsbalken). Regeln innebär att ett brott som kan föranleda talan om företagsbot och som har begåtts av oaktsamhet och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter får åtalas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt. Därmed kom företagsbot att utgöra den primära sanktionen för brott i näringsverksamhet av lindrigare slag. Några bestämmelser som, direkt eller indirekt, reglerade förhållandet mellan påföljd och företagsbot vid brottslighet av allvarigare slag infördes inte. Det förutsattes i propositionen att såväl individuellt straffansvar som företagsbot fortfarande kunde utkrävas för mer allvarliga överträdelser. Samtidigt uttalade regeringen att frågor om sanktionskumulation, trots upphävandet av den särskilda jämningsbestämmelsen, ändå borde beaktas. Regeringen hänvisade härvid till bl.a. möjligheterna att sätta ned en påföljd med stöd av 29 kap. 5 § brottsbalken och tillade att om det i ett enskilt fall inte är möjligt att uppnå rimliga resultat på det sättet kan den generella jämningsgrunden i 36 kap. 10 § första stycket 4 brottsbalken användas (dvs. möjligheten till jämkning ”om det annars finns särskilda skäl för jämkning”, se närmare avsnitt 11.3).¹

Som en följd av 2006 års reform ska alltså behovet av sanktionskumulation numera, som utgångspunkt, beaktas när *påföljden* bestäms och hanteras genom att denna sätts ned.

Rättsläget efter 2006 års reform har dock kommit att påverkas av Högsta domstolens avgörande i rättsfallet NJA 2012 s. 826. Det fallet gällde bl.a. just frågan om samordningen mellan företagsbot och påföljd. Domstolen konstaterade att utgångspunkten efter 2006 års reform visserligen är att sanktionskumulation normalt ska hanteras när påföljden bestäms. Enligt domstolen borde emellertid påföljden kunna ges företräde när det brott som ligger till grund för ett beslut om företagsbot har begåtts av en enskild näringsidkare och föranleder fängelse.

Trots 2006 års reform och 2012 års rättsfall kvarstår viss oklarhet om hur samordningen av företagsbot och straffrättsliga påföljder

¹ Se prop. 2005/06:59 s. 38 f.

ska hanteras. Såsom vi återkommer till i det följande finns det också anledning att ifrågasätta om 2006 års reform har gett i alla avseenden lämpliga effekter.

11.3 Den nuvarande lagregleringen

Som ovan har framgått har lagstiftaren ansett att samordningen mellan straffpåföljd och företagsbot kan hanteras på i huvudsak tre sätt, *dels* genom tillämpning av den särskilda åtalsprövningsregeln i 36 kap. 10 a § brottsbalken, *dels* genom bestämmelserna om straffmätning i 29 kap. 5 § brottsbalken *och dels* genom bestämmelserna om jämkning och eftergift av företagsbot i 36 kap. 10 § brottsbalken. Av förarbetena till 2006 års lagändringar synes framgå att lagstiftaren har avsett att de tre metoderna ska tillämpas i den angivna ordningen och att möjligheten att jämka eller efterge företagsboten normalt ska tillgripas först i sista hand.

Åtalsprövning. Av 36 kap. 10 a § brottsbalken framgår att ett brott som kan föranleda talan om företagsbot och har begåtts av oaktsamhet och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får åtalas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt. Åtal kan vara påkallat från allmän synpunkt när brottslighetens straffvärde ligger nära gränsen för när annan påföljd än böter kan komma i fråga. Andra exempel är vid brott som har begåtts genom medveten oaktsamhet, på ett mer systematiskt sätt eller vid upprepade tillfällen. Även vid brott som innebär särskilt allvarliga risker i förhållande till straffbudets skyddsändamål anses det kunna vara påkallat från allmän synpunkt att åtala gärningsmannen. Så kan också vara fallet i situationer där det på förhand står klart att en talan om företagsbot inte kan komma att föras eller verkställas mot näringsidkaren. Det kan t.ex. gälla utländska rättssubjekt eller om företaget är försatt i konkurs eller på annat sätt har upphört som ett subjekt mot vilket en dom om företagsbot kan verkställas.²

Straffmätning. En tillämpning av bestämmelserna i 29 kap. 5 § brottsbalken gör det möjligt att sätta ned påföljden för brottet. Av första stycket 8 framgår att rätten vid straffmätningen i skäligen omfattning ska beakta om ett straff, utmätt efter brottets straffvärde,

² Se prop. 2005/06:59 s. 63 f.

skulle framstå som oproportionerligt strängt med hänsyn till andra rättsliga sanktioner till följd av brottet. Av andra stycket följer att rätten i sådana situationer får döma till lindrigare straff än som är föreskrivet för brottet under förutsättning att särskilda skäl påkallar det. Företagsbot är en sådan sanktion som kan beaktas vid straffmätningen och som kan föranleda att rätten dömer till lindrigare straff än som är föreskrivet för brottet.

Jämkning eller eftergift av företagsboten. Enligt 36 kap. 10 § brottsbalken får företagsboten sättas lägre än vad som borde ha skett med tillämpning av 9 § – eller, om det är särskilt påkallat, efterges – om

1. brottet medför annan betalningsskyldighet eller särskild rättsverkan för näringsidkaren och den samlade reaktionen på brottsligheten skulle bli oproportionerligt sträng,
2. näringsidkaren efter förmåga försökt förebygga, avhjälpa eller begränsa de skadliga verkningarna av brottet,
3. näringsidkaren frivilligt angett brottet, eller
4. det annars finns särskilda skäl för jämkning.

Genom 2006 års lagändringar utmönstrades en särskild bestämmelse om jämkning eller eftergift när påföljd ådömts näringsidkaren eller företrädare för denne. Såsom ovan har redovisats ger emellertid förarbetena ett visst utrymme för att i den situationen likväl jämka eller efterge företagsboten, då närmast genom en tillämpning av punkten 4.³

11.4 Bakgrunden till den nuvarande regleringen

1986 års reglering

När företagsbotsregleringen infördes, uttalades i förarbetena att problemet med att enskilda näringsidkare åläggs såväl individuellt straffansvar som företagsbot borde lösas så att företagsboten jämkades eller eftergavs, om det var påkallat med hänsyn till att individuellt ansvar samtidigt ådömdes näringsidkaren eller en företrädare för denne. En sådan jämningsbestämmelse bedömdes skapa underlag

³ Se prop. 2005/06:59 s. 39.

för en likformig behandling av skilda företagsformer och förhindra omotiverat hårda ingripanden i de enskilda fallen.⁴ Bestämmelsen togs in i 36 kap. 10 § brottsbalken. Brottspåföljden kom därför att bli den primära straffrättsliga sanktionen.

I lagrådsremissen uttalades att det för eftergift borde krävas att den individuella påföljden i sig framstod som fullt tillräcklig. Som jämningssexempel nämndes att företagsboten borde kunna sättas ned till åtminstone hälften om näringsidkaren döms till ett inte alltför kort fängelsestraff. Samtidigt uttalades att hänsyn borde tas till att företagsboten utgjorde ytterligare en reaktion på brott och att företagsboten därför skulle komma att medföra att den samlade reaktionen på brottet i de allra flesta fall skulle komma att bli mer kännbar än tidigare.⁵ Uttalandet kom dock att nyanseras i den följande propositionen. Föredragande statsrådet uttalade där att företagsbotsregleringen borde utformas på ett sätt som garanterade en likformig behandling av skilda företagsformer. Företagsbot borde, sades det, inte innebära någon generell straffskärpning för enskilda näringsidkare. Bland annat mot den bakgrunden antogs företagsbot för enskilda näringsidkare som döms till individuellt straffansvar komma i fråga främst när förverkande inte kunde ske därför att vinsterna av brottsligheten ännu inte hade realiserats eller när det individuella straffet av speciella skäl blev mycket lågt.⁶

Frågan om företagsbot och straffrättslig påföljd borde åläggas samtidigt togs vid den följande riksdagsbehandlingen upp särskilt av justitieutskottet (se bet. JuU 1985/86:13). Utskottet uttalade att det var väsentligt att ett system med företagsbot utformades så att en likformig behandling av olika företagsformer garanterades. Enligt utskottet var det inte rimligt att frågan om företagsbot skulle åläggas avgjordes av om näringsverksamheten bedrevs av en juridisk person eller enskild näringsidkare. Det borde därför inte komma i fråga att generellt undanta sådana fall där brottet hade begåtts av en enskild näringsidkare som dömdes till individuellt straff. Däremot kunde det under sådana förhållanden finnas välgrundad anledning att tillämpa jämningsregeln. Enligt utskottet var det naturligt att företagsboten för en enskild näringsidkare eller ett fåmansbolag jämkades om

⁴ Se prop.1985/86:23 s. 108 ff.

⁵ Se prop. 1985/86:23 s. 73.

⁶ Se prop. 1985/86:23 s. 109 f.

näringsidkaren eller en företrädare ådömdes ett kännbart individuellt straff. Många gånger torde det, enligt utskottet, saknas anledning att ålägga företagsbot om företagaren dömdes till ett fängelsestraff eller till kännbara böter. Utskottet sade sig också vilja understryka att företagsbot inte skulle innebära någon generell straffskärpning för de enskilda näringsidkarnas del.⁷

Lagstiftningsarbetet utmynnade i den ovan nämnda – men numera upphävda – bestämmelsen om att jämkning eller eftergift av företagsboten fick ske om näringsidkaren eller dennes företrädare ådömdes påföljd.

2006 års reform

De lagändringar som genomfördes den 1 juli 2006 innebar bl.a. att tillämpningsområdet för företagsboten utvidgades till att avse även mindre allvarlig brottslighet som begåtts i utövningen av näringsverksamhet. Regeringen framhöll i det sammanhanget bl.a. att sanktioner mot juridiska personer har störst preventiv effekt när det gäller brott som begås inom ramen för en i övrigt seriös näringsverksamhet.⁸

Som ovan har konstaterats slopades samtidigt den särskilda bestämmelsen om att företagsbot kunde jämkas när näringsidkaren eller dennes företrädare också dömdes till påföljd. Regeringen hänvisade i det sammanhanget bl.a. till de allmänna principerna för straffmätning och påföljdseftergift som hade införts i 29 kap. brottsbalken.

Enligt regeringen fanns det flera skäl till att sanktionskumulation borde beaktas vid påföljdsbestämningen för den enskilde i stället för vid bestämmandet av företagsbotens storlek. Ett sådant skäl var att den då gällande lagstiftningen innebar att delägare i ett fåmansbolag på ett omotiverat sätt kunde gynnas av att den delägare som hade begått ett brott dömdes till påföljd för detta. Ett annat skäl var att relationen mellan 29 kap. 5 § brottsbalken och 36 kap. 10 § brottsbalken med den dittills gällande ordningen riskerade att bli otydlig.

Regeringen menade också att förslaget att sanktionskumulation skulle beaktas vid påföljdsbestämningen i stället för vid bestämmandet av företagsbotens storlek låg väl i linje med vad som sam-

⁷ Se JuU 1985/86:13 s. 15.

⁸ Se prop. 2005/06:59 s. 22 f.

tidigt föreslogs angående förhållandet mellan det individuella straffansvaret och företagsbot vid mindre allvarlig brottslighet. Uttalandet syftade på den föreslagna åtalsprövningsbestämmelsen i 36 kap. 10 a § brottsbalken (se ovan avsnitt 11.3). Den sistnämnda bestämmelsen motiverades bl.a. med att det inte fanns samma behov av parallella sanktioner vid mindre allvarlig brottslighet som vid mera allvarlig. Risken för oproportionerligt kraftiga ingripanden ansågs vara störst i fråga om enskilda näringsidkare som kunde åläggas såväl företagsbot som straff. Risken för sådan dubbelbestraffning borde i första hand hanteras vid påföljdsbestämningen för den enskilde. Samtidigt var det, enligt regeringen, viktigt att systemet inte utformades på ett sådant sätt att enskilda näringsidkare missgynnades i förhållande till större företag där sanktionerna drabbar skilda subjekt. Även rättviseskäl ansågs tala för en reform där ansvaret riktas direkt mot näringsidkaren i stället för mot en enskild person som verkar inom företaget; detta ansågs särskilt gälla i fråga om mindre allvarlig brottslighet. Eftersom överträdelser av näringsreglerande författningar ofta beror på brister som är hänförliga till företagets organisation, skulle också, enligt regeringen, en sanktion som riktas direkt mot näringsidkaren vara mer effektiv än en sanktion som riktas mot enskilda personer som verkar inom företaget. Slutligen ansågs behovet av att ställa enskilda individer till svars för vissa mindre allvarliga brott minska om ansvar i stället kan utkrävas direkt av näringsidkarna.

Mot bakgrund av bl.a. ovanstående ansåg regeringen att ansvaret för brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet delvis borde flyttas över på näringsidkaren och att företagsbot borde vara den primära straffrättsliga sanktionen vid viss mindre allvarlig brottslighet.⁹

Lagstiftningsärendet utmynnade i den ovan nämnda åtalsprövningsbestämmelsen i 36 kap. 10 a § brottsbalken. Dessutom upphävdes, som ovan har nämnts, den tidigare bestämmelsen om att företagsboten kunde jämkas eller efterges när näringsidkaren eller företrädare för denne dömdes till påföljd. I förarbetena hänvisades till möjligheterna att sätta ned en påföljd med stöd av 29 kap. 5 § brottsbalken. Det uttalades också att om det i ett enskilt fall inte är möjligt att uppnå rimliga resultat med en tillämpning av 29 kap. 5 §

⁹ Se prop. 2005/06:59 s. 42 ff.

kan den generella jämkningsgrunden i 36 kap. 10 § första stycket 4 användas.¹⁰

11.5 Rättspraxis efter år 2006

Avgöranden i tiden före rättsfallet NJA 2012 s. 826

Det finns ett refererat hovrättsavgörande, RH 2009:41, som rör förhållandet mellan företagsboten och det individuella straffansvaret efter 2006 års reform. I målet dömdes tre tilltalade till fängelse i mellan två och tre år för bl.a. grovt bokföringsbrott och grovt skattebrott. Åklagaren hade också yrkat att ett bolag skulle åläggas företagsbot med 3 miljoner kronor för de brott som hade begåtts i utövningen av bolagets verksamhet. Enligt åklagaren hade det inte bedrivits någon seriös verksamhet i bolaget. Hovrätten lämnade åklagarens yrkande om företagsbot utan bifall. I domskälen hänvisade domstolen inledningsvis till vissa förarbetsuttalanden som hade gjorts i samband med 2006 års lagändringar och anförde därefter bl.a. följande.

Även efter de ändringar som gjordes år 2006 är det tydligt att tanken finns kvar att den sammanlagda reaktionen ska framstå som proportionerlig. Vid mer allvarlig brottslighet kan det få till följd att påföljdsvalet eller det utmätta straffet blir lindrigare än om företagsbot inte hade dömts ut. Följden måste emellertid vara att den individuella påföljden träder i förgrunden, t.ex. i fall då det är fråga om ett långt fängelsestraff för företrädaren för ett fåmansbolag som i stort sett har saknat seriös verksamhet. Ett annat betraktelsesätt skulle leda till att man i sådana fall dömdes ut en företagsbot och sedan satte ned fängelsestraffet rejält, t.ex. i enlighet med förarbetsuttalandena med mer än hälften¹¹, trots att det rör sig om bolag som många gånger har små förutsättningar att betala en någorlunda kraftig företagsbot. En ordning där företagsboten träder i förgrunden framstår för sådana fall som kontraproduktiv eftersom den skulle leda till totalt sett mindre kännbara reaktioner. Alternativet skulle vara att ta hänsyn till realiteterna, att företagsboten i praktiken inte är kännbar, och därför inte sätta ned påföljden. 2006 års lagändringar har hittills inte medfört den ändringen i praxis att företagsbot döms ut vid brottslighet som den nu aktuella. Praxis innebär i stället att det, liksom tidigare, döms ut kännbara fängelsestraff för individerna som begått brotten.

¹⁰ Se prop. 2005/06:59 s. 39.

¹¹ I prop. 1985/86: 23 s. 73 finns stöd för att sätta ned företagsboten till hälften eller mer i jämkningssituationer. Något stöd för att sätta ned fängelsestraffet med hälften eller mer har vi emellertid inte funnit i förarbetena.

I underrättspraxis finns också ytterligare avgöranden där det individuella straffansvaret har getts företräde framför företagsboten när påföljden har bestämts till fängelse. Avgörandena har gällt såväl fåmansbolag som enskilda näringsidkare.¹²

Rättsfallet NJA 2012 s. 826

Rättsfallet gällde en enskild näringsidkare som i hovrätten hade dömts för grovt bokföringsbrott. Brottsligheten, som bl.a. hade skett i utövningen av den enskilda näringsverksamheten, hade enligt Högsta domstolen ett straffvärde som motsvarade fängelse i drygt två år. Domstolen hade att pröva om den tilltalade i egenskap av enskild näringsidkare skulle åläggas företagsbot för den brottslighet som denne hade dömts för i näringsverksamheten samt hur påföljden för den samlade brottsligheten skulle bestämmas.

Domstolen konstaterade inledningsvis att lagregleringen efter 2006 års reform innebär att det i fråga om brott i näringsverksamhet först ska avgöras om det finns förutsättningar för företagsbot. När så är fallet ska det belopp som företagsboten primärt bör uppgå till bestämmas. Därefter ska det avgöras om det finns skäl att jämka eller efterge företagsboten. Om det är fråga om att döma en näringsidkare till straffrättslig påföljd ska, när denna bestäms, som ett sista led bedömas om den straffrättsliga påföljden ska sättas ned eller efterges på grund av företagsboten. Enligt domstolen tar de skäl som anfördes för denna del av 2006 års reform sikte i huvudsak på det centrala området för företagsbot, dvs. när brott begås inom ramen för en i övrigt seriös verksamhet som bedrivs i bolagsform. Domstolen bedömde därför att argumenten för att jämka den straffrättsliga påföljden med hänsyn till företagsboten saknar bäring på fall som det som målet gällde, dvs. där verksamheten inte har varit seriös och där den har bedrivits i form av en enskild firma samtidigt som näringsidkaren döms till fängelse för allvarlig brottslighet med anknytning till verksamheten.¹³

¹² Se t.ex. Helsingborgs tingsrätts dom den 31 oktober 2010 i mål B 5726-09, Svea hovrätts dom den 9 oktober 2012 i mål B 5877-11 och Hovrätten för Västra Sveriges dom den 1 december 2012 i mål B 3332-11.

¹³ Se NJA 2012 s. 826 p. 44 och 45.

Domstolen uttalade vidare:

51. En tillämpning av lagstiftningen enligt den huvudprincip som den bygger på kan i fall av det slag som är aktuellt i detta mål leda till problem. En fråga är exempelvis hur en företagsbot ska kunna beaktas när den som har ålagts företagsboten samtidigt ska dömas till fängelse. Fängelsestraff ska anses strängare än varje bötesstraff (se 1 kap. 5 § BrB). Regeln i 26 kap. 2 § tredje stycket om att böter vid tillämpningen av fängelse som gemensamt straff för flera brott ska anses motsvara fängelse fjorton dagar inverkar inte på den frågan, eftersom regeln har kommit till närmast av lagtekniska skäl; utan bestämmelsen hade det kunnat sättas i fråga om det t.ex. hade varit möjligt att låta ett fängelsestraff avse brott för vilka straffskalan inte tillåter ett strängare straff än böter. Att ett fängelsestraff är svårare än varje bötesstraff skulle, om företagsbot hade varit en straffrättslig påföljd, förhindra att en företagsbot anses motsvara mer än upp till fjorton dagars fängelse. Samtidigt skulle en reducering av ett tänkt fängelsestraff med upp till fjorton dagar som en kompensation för en företagsbot många gånger framstå som uppenbart otillräcklig.

52. Om en företagsbot för en enskild näringsidkare som har ägnat sig åt oseriös verksamhet skulle beaktas på så sätt att fängelsestraffet sattes ned, eller ersattes av ett bötesstraff, skulle det också i många fall i praktiken innebära ett rent bortfall av straffrättslig reaktion. Sannolikheten för att det i dessa fall skulle vara möjligt att driva in företagsboten är i allmänhet liten.

Domstolen kom därför till slutsatsen att den straffrättsliga påföljden bör kunna ges företräde när brott som kan ligga till grund för ett beslut om företagsbot har begåtts av en enskild näringsidkare och föranleder fängelse. Eftersom den tilltalade i målet dömdes till ett långt fängelsestraff, stod det enligt domstolen helt klart att företagsbot inte borde åläggas honom.¹⁴

Även om det inte anges uttryckligen i rättsfallet får det antas att Högsta domstolen, när den underlät att döma ut företagsbot, tillämpade jämnings- och eftergiftbestämmelserna i 36 kap. 10 § brottsbalken.

¹⁴ Se NJA 2012 s. 826 p. 53.

Rättsutvecklingen efter rättsfallet NJA 2012 s. 826¹⁵

Avgöranden mot enskilda näringsidkare

Avgöranden där påföljden har bestämts till fängelse

Vi har inte funnit något avgörande i tiden efter rättsfallet NJA 2012 s. 826 där en enskild näringsidkare har dömts till fängelse och ålagts företagsbot. Det finns däremot ett flertal avgöranden där ett yrkande om företagsbot har ogillats p.g.a. att den enskilde näringsidkaren har dömts till fängelse.¹⁶ Det kortaste fängelsestraff som har dömts ut i ett sådant sammanhang uppgick till fängelse fem månader. I det fallet hänvisade hovrätten i domskälen till rättsfallen NJA 2012 s. 826 och RH 2009:41 och uttalade att det normalt inte är aktuellt att ålägga företagsbot vid ett så långt fängelsestraff.¹⁷

I ett avgörande konstaterade en hovrätt särskilt att det hade varit fråga om sådan oseriös verksamhet som Högsta domstolens avgörande tagit sikte på.¹⁸ I praktiken synes dock fängelsestraffets längd eller verksamhetens seriositet vanligen inte ha haft någon avgörande betydelse för frågan om företagsbot ska åläggas eller inte.

Rättsutvecklingen efter rättsfallet NJA 2012 s. 836 är enligt vår mening tydlig. När enskilda näringsidkare döms för brott som är begångna i näringsverksamheten och är av det slag som bör föranleda fängelse, dömer domstolarna regelmässigt ut fängelsestraffet i enlighet med brottets straffvärde och efterger samtidigt företagsboten. Frågan om sanktionskumulation hanteras alltså inte vid påföljdsbestämningen utan vid bestämmandet av företagsboten.

Avgöranden där påföljden inte har bestämts till fängelse

Vi har funnit några avgöranden där företagsbot har ålagts enskilda näringsidkare som dömts till annan påföljd än fängelse (t.ex. villkorlig dom eller dagsböter). I ett avgörande har en enskild näringsidkare

¹⁵ Företagsbot åläggs till stor del genom strafföreläggande (jfr avsnitt 5.3). Vi har emellertid inte kunnat utröna i vilken omfattning åklagarna tillämpar bestämmelserna om jämkning och eftergift när strafföreläggande utfärdas.

¹⁶ Se t.ex. Hovrätten för Västra Sveriges dom den 28 maj 2014 i mål B 4876-12 och Kristianstads tingsrätts dom den 7 november 2014 i mål B 2163-12.

¹⁷ Se Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 5 juni 2014 i mål B 3355-13.

¹⁸ Se Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 3 juni 2014 i mål B 2244-11.

dömts till villkorlig dom och samhällstjänst 75 timmar med ett alternativt fängelsestraff om två månader och samtidigt ålagts att betala företagsbot med 50 000 kronor. Tingsrätten berörde inte förhållandet mellan företagsboten och det individuella straffansvaret i domskälen.¹⁹ I ett annat avgörande valde en tingsrätt att inte förena en villkorlig dom med böter med hänvisning till att näringsidkaren samtidigt ålades en företagsbot med 30 000 kronor.²⁰ Tingsrätten gav därmed företagsboten visst företräde framför det individuella straffansvaret.

Det finns även exempel på avgöranden där företagsbot inte har ålagts när enskilda näringsidkare har dömts till annan påföljd än fängelse. I ett avgörande dömde en tingsrätt en enskild näringsidkare till villkorlig dom och samhällstjänst 75 timmar med ett alternativt fängelsestraff om två månader. Tingsrätten ogillade samtidigt ett mot näringsidkaren framställt yrkande om företagsbot. I domskälen berördes överhuvudtaget inte förhållandet mellan företagsboten och det individuella straffansvaret. Det framstår som oklart varför yrkandet om företagsbot ogillades.²¹ I ett annat avgörande ogillade en hovrätt utan närmare motivering ett yrkande om företagsbot mot en enskild näringsidkare som dömdes till 80 dagsböter.²² Även i det fallet framstår det som oklart varför yrkandet om företagsbot ogillades. Det är inte otänkbart att domstolarna i båda fallen valde att ge det individuella straffansvaret företräde framför företagsboten utan att ange det i domskälen.

I motsats till vad som gäller i fängelsefallen finns det alltså inte någon tydlig praxis när enskilda näringsidkare har dömts till annan påföljd än fängelse. I några fall synes det individuella straffansvaret ha getts företräde, i andra företagsboten.

¹⁹ Se Lunds tingsrätts dom den 3 november 2014 i mål B 604-14.

²⁰ Se Nacka tingsrätts dom den 18 november 2015 i mål B 476-15.

²¹ Se Malmö tingsrätts dom den 10 juni 2015 i mål B 3316-14.

²² Se Hovrätten för Övre Norrlands dom den 2 juli 2015 i mål B 176-15.

Avgöranden som avser fåmansbolag

Avgöranden där påföljden har bestämts till fängelse

Det finns ett flertal avgöranden där företrädare för fåmansbolag²³ har dömts till fängelse samtidigt som bolaget har ålagts företagsbot.²⁴ Längden på fängelsestraffen eller graden av seriositet inom näringsverksamheten synes inte ha haft någon avgörande betydelse för frågan om företagsbot ska åläggas eller inte. I flera fall har konstaterats att företrädaren eller företrädarna har varit ensam ägare till bolaget.²⁵

I ett avgörande konstaterade tingsrätten att det var fråga om ett aktiebolag och att den tilltalade därför inte skulle åläggas personligt betalningsansvar, att den samlade reaktionen därför var rimlig och proportionerlig och att det inte fanns skäl att jämka företagsboten. Domen överklagades till hovrätten som inte närmare berörde förhållandet mellan företagsboten och det individuella straffansvaret men uttalade att den samlade reaktionen på brottsligheten framstod som rimlig och proportionerlig och att det inte fanns skäl att jämka företagsboten.²⁶

I ett annat avgörande konstaterade hovrätten att de tilltalades dotter ägde samtliga aktier i bolaget och att det förhållandet att bolaget ålades företagsbot därför inte innebar att företrädarna drabbades av dubbla sanktioner.²⁷

I ett tredje avgörande ogillade en tingsrätt en talan om företagsbot med hänvisning bl.a. till att de tilltalade var ensam ägare till bolagen och att företagsboten därför skulle drabba dem personligen. Hovrätten ansåg däremot att de påföljder som de tilltalade dömdes till inte motiverade någon sänkning av företagsboten; företagsbot ålades därför.²⁸ I sammanhanget bör framhållas att bolagen hade nya ägare vid tidpunkten för hovrättens dom och det är möjligt att utgången i hovrätten hade blivit en annan om de tilltalade fortfarande hade ägt bolagen.

²³ Med "fåmansbolag" avser vi här aktiebolag eller handelsbolag med en eller ett fåtal delägare.

²⁴ Se t.ex. Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 24 september 2014 i mål B 151-14 och Södertörns tingsrätts dom den 3 november 2015 i mål B 15150-14.

²⁵ Se t.ex. Svea hovrätts dom den 13 mars 2015 i mål B 1283-14.

²⁶ Se Hovrätten för Västra Sveriges dom den 16 april 2014 i mål B 3956-12.

²⁷ Se Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 30 september 2015 i mål B 2587-14.

²⁸ Svea hovrätts dom den 29 april 2015 i mål B 7863-14.

Vi har funnit ett avgörande där en hovrätt jämkade företagsboten för ett bolag med hänvisning till att bolagets företrädare dömdes till fängelse för den brottslighet som företagsboten avsåg.²⁹

Sammanfattningsvis kan konstateras att det inte är ovanligt att brott som en företrädare för ett fåmansbolag har begått i utövningen av näringsverksamheten föranleder såväl företagsbot som fängelsestraff. Så sker även när den tilltalade har varit ägare till bolaget. När företagsbot har ålagts har denna vanligen inte jämkats; vi har bara funnit ett avgörande där företagboten har jämkats med anledning av det utdömda fängelsestraffet. Det finns inte något avgörande där – såvitt framgår av domen – påföljden har satts ned på grund av den ålagda företagsboten.

Det finns däremot flera avgöranden där domstolen har avstått från att ålägga företagsbot med hänvisning till att bolagets ägare eller företrädare har dömts till fängelsestraff för det aktuella brottet.³⁰ Inte heller här synes längden på fängelsestraffen eller graden av seriositet i näringsverksamheten ha haft någon avgörande betydelse för frågan om företagsbot ska åläggas eller inte; endast i ett avgörande har det framhållits att det har varit fråga om oseriös verksamhet.³¹

I de flesta avgöranden där talan om företagsbot har ogillats har det konstaterats att den tilltalade var ägare till bolaget. I ett avgörande har dock en tingsrätt ogillat en talan om företagsbot mot ett kommanditbolag där bolaget visserligen inte ägdes av den tilltalade men den tilltalades hustru var komplementär (och således fullt ansvarig för bolagets förpliktelser). Tingsrätten konstaterade att de allmänna förutsättningarna för företagsbot var uppfyllda. Eftersom den tilltalades hustru var komplementär och då den tilltalade ensam drivit verksamheten, ansåg tingsrätten emellertid att det i linje med rättsfallen NJA 2012 s. 826 och RH 2009:41 fanns skäl att jämställa en företagsbot mot bolaget med en sådan sanktionering av den tilltalade som bör undvikas.³² I ett annat avgörande ogillade en hovrätt en talan om företagsbot mot ett aktiebolag som ägdes av den tilltalades sambo. Eftersom den tilltalade i allt väsentligt drivit verksamheten och fått sin försörjning genom bolaget, ansåg hovrätten att

²⁹ Svea hovrätts dom den 9 oktober 2015 i mål B 7315-14.

³⁰ Se t.ex. I Hovrätten för Västra Sveriges dom den 21 november 2013 i mål B 3009-12, Göta hovrätts dom den 3 december 2014 i mål B 2842-13,

³¹ Se Göteborgs tingsrätts dom den 7 januari 2015 i mål B 1260-14.

³² Se Hässleholms tingsrätts dom den 15 oktober 2015 i mål B 1309-14.

situationen skulle bedömas som om också den tilltalade hade ingått i bolagets ägarkrets. Av domskälen framgår att hovrätten ansåg att det av rättsfallet NJA 2012 s. 826 går att dra slutsatsen att det som gäller för enskilda näringsidkare även ska gälla i fråga om näringsverksamhet som bedrivs i ett fåmansbolag.³³

Avgöranden där påföljden inte har bestämts till fängelse

Det förekommer avgöranden där företrädare för fåmansbolag har dömts till en annan påföljd än fängelse och bolaget samtidigt har ålagts företagsbot.³⁴ Företrädarna har ofta varit ägare till bolagen.³⁵ Förhållandet mellan företagsboten och det individuella straffansvaret har inte berörts närmare i något av dessa avgöranden.

I ett avgörande, där bolagets företrädare dömdes till villkorlig dom med samhällstjänst 125 timmar, jämkade tingsrätten storleken på företagsboten med hänvisning till att företagsboten indirekt skulle drabba företrädaren i egenskap av ensam ägare till bolaget.³⁶ Tingsrätten synes därmed ha gett det individuella straffansvaret visst företräde framför företagsboten.

Det förekommer också avgöranden där bolagets företrädare har dömts till annan påföljd än fängelse för brott som begåtts i utövningen av näringsverksamheten och domstolen inte har ålagt någon företagsbot alls. Så var t.ex. fallet i två avgöranden där ett bolags företrädare och ägare dömdes till villkorlig dom med samhällstjänst 100 timmar. Av domskälen framgår att domstolarna beaktade att en företagsbot kunde drabba de tilltalade personligen.³⁷

I ett annat avgörande ogillade en hovrätt ett yrkande om företagsbot mot ett bolag samtidigt som en företrädare för bolaget dömdes till dagsböter. Hovrätten berörde inte förhållandet mellan företagsboten och det individuella straffansvaret utan anförde endast att den

³³ Se Göta hovrätts dom den 23 februari 2016 i mål B 34-15.

³⁴ Se t.ex. Hovrätten för Västra Sveriges dom den 14 oktober 2014 i mål B 3292-13, Örebro tingsrätts dom den 5 juni 2014 i mål B 1544-14 och Malmö tingsrätts dom den 19 februari 2015 i mål B 11028-14.

³⁵ Se t.ex. Falu tingsrätts dom den 7 januari 2015 i mål B 1260-14, Hovrätten för Västra Sveriges dom den 27 maj 2015 och Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 2 januari 2016 i mål B 433-15.

³⁶ Se Lunds tingsrätts dom den 10 februari 2014 i mål B 2004-13.

³⁷ Se Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 2 april 2013 i mål B 3030-12 och Lunds tingsrätts dom den 22 december 2014 i mål B 2053-14.

omständigheten att brottet (bokföringsbrott) hade bedömts som ringa innebar att det saknades skäl att ålägga bolaget företagsbot.³⁸

Som avslutande exempel kan nämnas ett avgörande där en hovrätt ogillade en talan om företagsbot mot en ensam aktieägare i ett aktiebolag samtidigt som aktieägaren dömdes till villkorlig dom och dagsböter. I domskälen uttalade hovrätten, med hänvisning till rättsfallet NJA 2012 s. 826, att den straffrättsliga påföljden bör ges företräde när en strängare påföljd än böter ska dömas ut. Enligt hovrätten borde förutsättningarna för jämkning av företagsbot vara desamma för en aktieägare med ett betydande ägarintresse i bolaget som för en enskild näringsidkare. Om den dömde äger endast en del av bolaget – och företagsbotens effekter för den dömde därför blir mer begränsade – borde dock, enligt hovrätten, detta beaktas.³⁹

2006 års lagändringar synes inte ha fått önskat genomslag

Det kan sammanfattningsvis konstateras att det inte finns någon klar praxis om hur frågor om sanktionskumulation ska hanteras när företrädare för fåmansbolag döms för brott som har skett i utövningen av näringsverksamheten. Det finns flera avgöranden där situationen inte har bedömts motivera någon jämkning över huvud taget; såväl företagsboten som det individuella straffansvaret har fått fullt genomslag. Samtidigt finns det avgöranden där det förhållande att företrädarna döms till fängelse eller annan påföljd har medfört att yrkandet om företagsbot har ogillats. Det individuella straffansvaret har i dessa avgöranden getts företräde framför företagsboten. Vidare har det individuella straffansvaret i två avgöranden getts visst företräde framför företagsboten genom att företagsboten har jämkats. I vad mån företrädarna också har varit ägare till bolagen har ibland, men inte alltid, tillmätts någon avgörande betydelse. Detta innebär att den prioritetsordning som har anvisats i förarbetena till 2006 års lagändringar (se avsnitt 11.3) inte verkar ha fått något genomslag när företrädare för fåmansbolag döms till påföljd samtidigt som bolaget åläggs företagsbot. Det är ovanligt att man utanför åtalsprövnings-

³⁸ Se Hovrätten för Övre Norrlands dom den 22 december 2015 i mål B 682-15.

³⁹ Se Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 29 juni 2016 i mål B 1868-15. Målet har överklagats av riksåklagaren till Högsta domstolen. Frågan om prövningstillstånd är inte avgjord.

regelns tillämpningsområde beaktar sanktionskumulation vid bedömningen av det individuella straffansvaret med stöd av 29 kap. 5 § 8 brottsbalken.

Några reflektioner om det gällande rättsläget

När det gäller brott som har begåtts av oaktsamhet och som inte kan antas leda till annan påföljd än böter, är lagstiftningen och förarbetsuttalandena tydliga; företagsbot ska vara den primära straffrättsliga sanktionen.⁴⁰ Detta kommer till uttryck i åtalsprövningsregeln i 36 kap. 10 a § brottsbalken, en regel som får till följd att sådana brott normalt endast föranleder företagsbot.

I andra avseenden är rättsläget mer osäkert. Varken lag eller praxis ger något entydigt besked om hur frågor kring sanktionskumulation ska behandlas när en domstol har att ta ställning till såväl ett åtal som en talan om företagsbot. De uttalanden som gjordes i förarbetena till 2006 års reform visar att lagstiftaren har tänkt sig att förekommande problem i första hand ska lösas vid påföljdsbestämningen, dvs. genom en tillämpning av 29 kap. 5 § brottsbalken och att det endast undantagsvis skulle bli aktuellt att jämka eller efterge företagsboten. Utvecklingen i rättspraxis har dock varit en annan. Såsom Högsta domstolen har konstaterat i rättsfallet NJA 2012 s. 826 kan den av lagstiftaren förordade ordningen leda till vissa problem. Genom Högsta domstolens avgörande har rättsläget klargjorts när det gäller den situation som var uppe i rättsfallet, dvs. där fråga var om företagsbot skulle åläggas en enskild näringsidkare som dömdes till ett långvarigt fängelsestraff. Rättsläget är emellertid oklart när andra påföljder utdöms eller när näringsverksamheten har bedrivits av en juridisk person. Vår genomgång av underrättspraxis efter 2012 års avgörande tyder på att domstolarna i dessa situationer har hanterat frågor om sanktionskumulation på skiftande sätt och att praxis i viss utsträckning har kommit att utvecklas på ett annat sätt än vad som avsågs i förarbetena till 2006 års reform.

⁴⁰ Se avsnitt 11.4.

11.6 Åtalsprövningsregeln i 36 kap. 10 a § brottsbalken bör inte ändras

Bedömning: Åtalsprövningsregeln i 36 kap. 10 a § brottsbalken bör inte ändras.

Skälen för vår bedömning

Det är naturligt att reglerna om påföljd och företagsbot samordnas så att de inte leder till en omotiverat sträng samlad reaktion för den enskilde. Den samordningen kan ske på olika sätt, t.ex. genom åtalsbegränsningsregler eller regler som ger möjlighet att jämka påföljd eller företagsbot. När man tar ställning till vilken modell som ska användas, måste det beaktas att olika modeller ger skilda effekter, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Rättsfallet NJA 2012 s. 826 belyser att en och samma modell inte alltid ger tillfredsställande resultat.

Åtalsprövningsregeln i 36 kap. 10 a § brottsbalken innebär att företagsbot kommer att utgöra den primära straffrättsliga sanktionen för brott som kan föranleda en talan om företagsbot och har begåtts av oaktsamhet och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter. Vi konstaterar – liksom regeringen gjorde i samband med 2006 års reform – att i just dessa fall finns det goda skäl att normalt låta enbart företaget, och inte den enskilde, bära det straffrättsliga ansvaret för brottet.

Erfarenheterna av åtalsprövningsregeln har också varit goda. Från åklagarhåll har t.ex. framhållits att bestämmelsen ger möjlighet att spara utredningsresurser. I de fall där bestämmelsen är tillämplig kan åklagare begränsa sitt arbete till frågan om företagsbot och behöver inte lägga tid och resurser på att identifiera en enskild gärningsman.

Vi förordar därför att bestämmelsen får finnas kvar.

11.7 Sanktionskumulation ska i första hand beaktas när företagsboten bestäms

Förslag: I brottsbalken tas in en uttrycklig bestämmelse om att företagsboten ska kunna jämkas eller efterges om företagets ägare döms till påföljd för brottet och den samlade reaktionen på brottligheten för honom eller henne skulle bli oproportionerligt sträng.

Skälen för vårt förslag

Behovet av samordning mellan påföljd och företagsbot

Trots åtalsprövningsregeln förekommer det ganska ofta att åtal väcks för brott i näringsverksamhet mot personer som direkt eller indirekt också berörs av en samtidigt förd talan om företagsbot. Så kan vara fallet när åtalsprövningsregeln i och för sig är tillämplig men åklagaren finner att åtal är påkallat ur allmän synpunkt. Så kan också vara fallet när åtalet avser uppsåtligt brott eller andra brott som bedöms kunna föranleda t.ex. fängelse eller villkorlig dom (vanligen kombinerad med böter eller samhällstjänst).

Ibland råder det identitet mellan den tilltalade och den mot vilken talan om företagsbot förs; så kan vara fallet när brottet har begåtts i en verksamhet som bedrivs under enskild firma. Även när sådan identitet inte föreligger, kan en ålagd företagsbot få privatekonomisk betydelse för den som åtalas och döms för brottet. En typisk sådan situation är när en bolagsman döms för brott som har begåtts inom ramen för ett handelsbolags verksamhet: bolagsmannen kommer då att bli solidariskt betalningsansvarig för den företagsbot som handelsbolaget åläggs att betala. Liknande effekter kan uppkomma i fråga om aktiebolag. Så kan t.ex. en aktieägare som döms för brottet få finna sig i att bolagets resultat blir lägre och att värdet av hans eller hennes aktier i bolaget minskar som en följd av att bolaget måste betala en företagsbot. Även när den tilltalade inte är vare sig bolagsman eller aktieägare kan hans eller hennes privatekonomi beröras av en företagsbot som bolaget åläggs att betala; så blir t.ex. fallet om han eller hon har gått i borgen för bolaget för andra bolagets

förpliktelser, vilka bolaget – till följd av företagsboten – inte klarar att betala.

I enskilda situationer av det angivna slaget kan den samlade effekten för den enskilde av påföljd och företagsbot bli oproportionerligt sträng. Det behövs därför – utöver den nyss angivna åtalsprövningsregeln – en bestämmelse som ger möjlighet att samordna de båda sanktionerna.

Vi föreslår att det införs en sådan bestämmelse. Som vi kommer att utveckla närmare i det följande anser vi att bestämmelsen bör utformas så att en företagsbot kan jämkas eller efterges om den samlade reaktionen på brottsligheten annars skulle bli oproportionerligt sträng.

Behovet av samordning mellan straff och företagsbot är särskilt stort när det gäller brott som har skett inom enskild näringsverksamhet. Det gör sig emellertid gällande även i fråga om brott som har begåtts inom ramen för juridiska personer, t.ex. aktiebolag och handelsbolag. Bestämmelser som reglerar hur samordningen ska ske bör därför inte vara begränsade till den ena eller andra företagsformen.

Det kan tilläggas att detta får anses ligga väl i linje med vad lagstiftaren avsåg såväl vid tillkomsten av bestämmelserna om företagsbot som vid 2006 års lagändringar. I båda lagstiftningsärendena var utgångspunkten att obilliga effekter av dubbla sanktioner borde undvikas. Det står t.ex. klart att avsikten i det tidigare lagstiftningsärendet var att enskilda näringsidkare och ägare i fåmansbolag skulle behandlas på ett likartat sätt och att bestämmelserna om jämkning av företagsboten borde tillämpas så att detta blev fallet. Ingenting tyder på att lagstiftaren vid 2006 års reform hade en principiellt annan inställning i dessa avseenden.

Vilken modell bör väljas?

Såsom ovan har framgått valde lagstiftaren i de båda tidigare lagstiftningsärendena två helt skilda modeller för samordningen mellan påföljd och företagsbot. I det tidigare lagstiftningsärendet ansågs det att samordningen skulle ske genom jämkning eller eftergift av företagsboten. I det senare ärendet infördes den ovan angivna åtalspröv-

ningsregeln och lagstiftaren hänvisade därutöver främst till möjligheten enligt allmänna bestämmelser att sätta ned påföljden.

Vad som synes ha varit lagstiftarens avsikt vid 2006 års reform har emellertid endast delvis slagit igenom i praxis. Frågor om sanktionskumulation hanteras fortfarande ofta genom eftergift eller jämkning av företagsboten; så är i vart fall fallet när företagsbot aktualiseras i fråga om enskilda näringsidkare som döms till fängelse för brott i näringsverksamheten.

Enligt vår mening framstår den ordning som Högsta domstolen anvisade i rättsfallet NJA 2012 s. 826 – och som anknyter till rättsläget före år 2006 – som den mest lämpliga. I det rättsfallet uppmärksammades att den nuvarande ordningen, dvs. att sanktionskumulation i första hand ska beaktas vid påföljdsbestämningen, kan innebära problem i rättstillämpningen. Ett av de problem som lyftes fram gäller möjligheten av att på ett rimligt sätt ”räkna av” en ålagd företagsbot från ett fängelsestraff. Enligt vår mening skulle det i och för sig vara möjligt att genom kompletterande bestämmelser skapa bättre förutsättningar för en sådan avräkning. Vi anser likväl att en ordning av detta slag – dvs. att den straffrättsliga påföljden ska sättas ned eller falla bort på grund av att den enskilda näringsidkaren eller en juridisk person åläggs en företagsbot – framstår som mindre lämplig. Effekterna kan i enskilda fall bli stötande eller i vart fall olämpliga. Så blir fallet om det med anledning av ett uppsåtligt brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet åläggs en företagsbot samtidigt som den straffrättsliga påföljden sätts ned eller efterges och företagsboten sedan inte betalas. Så blir också fallet om det konstateras att såväl näringsidkaren själv som dennes anställda har tagit del i brottet; det kan då framstå som märkligt att ge näringsidkaren ett lindrigare straff än den anställda med hänvisning till en ålagd företagsbot. Till detta kommer att ett system där företagsboten ”avräknas” på påföljden torde innebära vissa tillämpningssvårigheter; så blir med största sannolikhet fallet även om det införs kompletterande bestämmelser.

Problem av de angivna slagen gör sig inte enbart gällande när det är aktuellt att döma till fängelse. Liknande svårigheter kan uppträda när det är fråga om att döma till villkorlig dom eller skyddstillsyn och även – om än i mindre grad – när den adekvata påföljden är dagsböter. Enligt vår bedömning är det lättare att utforma en metod för att beakta förhållandet mellan företagsboten och det individuella

straffansvaret på ett enkelt, konsekvent och förutsebart sätt om utgångspunkten är att beaktandet i första hand ska ske vid bestämmandet av företagsboten.

I förarbetena till 2006 års reform anfördes i och för sig att förhållandet mellan 29 kap. 5 § brottsbalken och 36 kap. 10 § brottsbalken riskerar att bli otydligt om inte beaktandet av sanktionskumulationen skedde vid påföljdsbestämningen.⁴¹ Vi konstaterar dock att det redan i dag förekommer att frågor om sanktionskumulation i första hand beaktas vid den andra rättsliga sanktionen (och alltså inte vid påföljdsbestämningen). Detta synes inte ha bedömts som problematiskt i andra sammanhang.⁴² Vi kan därför inte se något avgörande hinder mot att samordningen mellan påföljd och företagsbot i första hand sker vid bestämmandet av företagsboten.

Ett annat skäl för 2006 års lagändring var att den dittills gällande regleringen kunde innebära att delägare i fåmansbolag på ett omotiverat sätt gynnades av att den delägare som hade begått ett brott dömdes till påföljd för brottet. Detta ansågs tala för att sanktionskumulationen skulle beaktas vid påföljdsbestämningen.⁴³ Vi kan i och för sig instämma i detta; om företagsboten för ett bolag, A, med två delägare, B och C, sätts ned därför att B samtidigt döms för det aktuella brottet innebär det ett omotiverat gynnande av C. Olägenheterna av detta slag torde dock inte vara så vanliga. De bör dessutom kunna minskas genom att en eventuell jämkning av företagsboten anpassas till bl.a. ägarförhållandena i företaget. Som vi återkommer till i författningskommentaren bör det t.ex. vara möjligt att i fråga om företag med flera delägare, varav endast en döms till påföljd, jämka företagsboten endast i mindre omfattning.

I andra situationer kan det vara mer eller mindre självklart att en fråga om ”kumulation” måste beaktas vid påföljdsbestämningen, eftersom domstolen inte råder över den tillkommande sanktionen. Domstolen råder t.ex. inte över ett avskedande och kan därför inte undvika oskäligen effekter av ”kumulationen” av straff och avskedande på annat sätt än genom att sätta ned straffet. I detta avseende har domstolen – under förutsättning att lagstiftningen tillåter det – andra möjligheter om den oskäligen effekten beror på en kumulation

⁴¹ Se prop. 2005/06:59 s. 38 f.

⁴² Jfr särskilt förarbetena till 29 kap. 5 § första stycket 8 brottsbalken, prop. 2014/15:37 s. 26 ff.

⁴³ Se prop. 2005/06:59 s. 38.

av straff och företagsbot; domstolen kan då undvika den oskäligen effekten såväl genom en nedsättning av straffet som genom en jämkning av företagsboten.

En ordning där samordningen mellan påföljd och företagsbot i första hand sker genom jämkning eller eftergift av företagsboten ligger också väl i linje med annan rättspraxis. I rättsfallet NJA 2015 s. 885 prövade Högsta domstolen förhållandet mellan företagsboten och en annan sanktion, särskild avgift enligt 20 kap. 12 § utlänningslagen (2005:716). I målet var fråga om huruvida både företagsbot och särskild avgift enligt utlänningslagen borde utgå. Domstolen slog i domen fast att den särskilda avgiften ska ha företräde i beslutsordningen. Mot den bakgrunden och med hänsyn till att den samlade reaktionen på brottsligheten skulle bli oproportionerligt sträng om också företagsbot ålades eftergavs företagsboten. Av rättsfallet följer att samordningen mellan företagsbot och annan sanktion i första hand ska ske genom jämkning eller eftergift av företagsboten. Enligt vår mening är det lämpligt att förhållandet mellan företagsbot och individuellt straffansvar behandlas på samma sätt.

Vi anser alltså att övervägande skäl talar för att samordningen av påföljd och företagsbot i första hand bör ske när företagsboten bestäms. Vi kan inte se något avgörande skäl till att därvid göra skillnad mellan t.ex. olika slag av brott eller olika slag av påföljder. Tvärtom bedömer vi att enhetliga regler, tillämpliga i alla fall där någon döms till påföljd för brott och där det samtidigt är aktuellt att döma ut en företagsbot med anledning av brottet, ger de bästa förutsättningarna för tydlighet och förutsebarhet och för utvecklandet av en enhetlig praxis.

Företagsboten bör i vissa fall kunna sättas ned eller efterges med hänsyn till de effekter som den får för den som döms för gärningen

Vi övergår härefter till frågan hur denna samordning av straff och företagsbot – som alltså enligt vårt förslag ska ske när företagsboten bestäms – ska åstadkommas.

Det ska inledningsvis framhållas att det enligt vår mening inte finns anledning att införa en ordning där företagsboten sätts ned i en omfattning som helt och fullt motsvarar det utdömda straffet. Tvärtom bör utgångspunkten vara att både straff och företagsbot ska utdömas fullt ut. Enbart det förhållandet att företagsboten med-

för en faktisk reaktionsskärpning för den dömda bör alltså inte utgöra skäl att sätta ned eller efterge företagsboten. Det finns emellertid fall där ett utdömande av såväl straff som full företagsbot skulle framstå som obilligt. I sådana fall bör det finnas utrymme att avvika från utgångspunkten och sätta ned företagsboten. Vi föreslår därför en bestämmelse med denna innebörd; företagsbot ska kunna jämkas eller, i sista hand, efterges om den samlade reaktionen av brottet annars skulle bli oproportionerligt sträng.

En bestämmelse av detta slag får av naturliga skäl sin största betydelse när det gäller enskilda näringsidkare. När en enskild näringsidkare döms till påföljd och åläggs företagsbot för ett brott, berörs han eller hon ju fullt ut av såväl påföljden som företagsboten. Den samlade reaktionen på brottsligheten kan då bli så kännbar för den dömda att det kan vara rimligt att företagsboten sätts ned.

Som vi ovan har konstaterat kan även andra än enskilda näringsidkare riskera att på en och samma gång beröras av påföljd för ett brott och en därmed anknytande företagsbot. Så kan, som framgår ovan, t.ex. vara fallet när en bolagsman eller aktieägare döms till påföljd för brott som har begåtts i ett handelsbolags respektive ett aktiebolags verksamhet.

Bolagsmännen i ett handelsbolag är personligt och solidariskt ansvariga för bolagets skulder i förhållande till tredje man. Det innebär att en borgenär kan välja att kräva betalning av en eller flera av bolagsmännen i stället för av bolaget. Om en bolagsman döms för brott och handelsbolaget samtidigt åläggs företagsbot, kan bolagsmannen därför – under förutsättning att han eller hon inte är kommanditdelägare – beröras både av påföljden och av betalningsansvaret för företagsboten. Enligt vår mening är det naturligt att det även i dessa situationer finns ett visst, begränsat utrymme att jämka eller efterge företagsboten när detta är nödvändigt för att undvika stötande effekter. Vem som slutligt kommer att svara för betalningen av företagsboten kan dock skilja sig från fall till fall och vara beroende bl.a. av bolagsmännens interna avtal. Jämkning eller eftergift bör därför ske endast när det kan antas att företagsboten kommer att få kännbara effekter för den dömda bolagsmannens privatekonomi och den samlade reaktionen på brottsligheten för honom eller henne därför skulle bli oproportionerligt sträng.

I motsats till vad som gäller för bolagsmän svarar aktieägarna i ett aktiebolag normalt inte personligen för ett aktiebolags skulder. En

aktieägares privatekonomi berörs därför, typiskt sett, inte av att ett aktiebolag åläggs företagsbot. Det bör därför normalt inte komma i fråga att jämka eller efterge företagsboten med anledning av att en ägare till ett aktiebolag döms till påföljd för brottet. Ett visst, mera begränsat utrymme att jämka företagsboten bör dock finnas i situationer av detta slag. Det förhållandet att en aktieägare riskerar att förlora satsat kapital, om bolaget åläggs att betala en betydande företagsbot, bör sålunda undantagsvis kunna föranleda jämkning eller eftergift enligt den föreslagna bestämmelsen, i synnerhet om kapitalet har satsats med lånade medel. Också det förhållandet att en aktieägare har gått i borgen eller lämnat säkerhet för delar av bolagets förpliktelser bör någon gång kunna föranleda jämkning. Vad som nu har sagts gäller även andra företagsformer där det kan antas att åläggandet av en företagsbot kommer att få kännbara privatekonomiska effekter för en företagsägare.

Även om den som döms till påföljd saknar ägarintresse i det företag som åläggs företagsbot kan företagsboten få kännbara privatekonomiska effekter för honom eller henne. Det kan t.ex. vara fråga om en enskild som, utan att vara ägare, har gått i borgen för vissa av företagets förpliktelser eller en enskild som erhåller sin försörjning via ett företag som riskerar att gå i konkurs om det måste betala en betydande företagsbot. Också den som är nära anhörig till en bolagsman eller aktieägare kan i någon mån sägas vara berörd av en företagsbot. Den nu aktuella bestämmelsen bör emellertid *inte* utformas så att den ger möjlighet att jämka eller efterge företagsboten i situationer av nu nämnda slag; den skulle då få ett enligt vår uppfattning alltför brett och svåravgränsat tillämpningsområde. I de sällsynta undantagsfall av detta slag där jämkning trots allt framstår som påkallad bör i stället den allmänna jämkningsbestämmelsen i 36 kap. 10 § första stycket 5 brottsbalken i vårt förslag (nuvarande 36 kap. 10 § första stycket 4) kunna tillämpas.

Reglerna om jämkning och eftergift av företagsbot med anledning av behovet av att samordna påföljd och företagsbot bör alltså vara begränsade till de fall då den som döms till påföljd själv *antingen* är näringsidkaren och i den egenskapen betalningsansvarig för företagsboten *eller* är ägare, helt eller delvis, till företaget och som en följd därav kan antas få vidkännas kännbara privatekonomiska effekter av företagsboten.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår vi att 36 kap. 10 § brottsbalken kompletteras med en bestämmelse som innebär att företagsboten får sättas lägre än vad som annars skulle ha skett – eller, om det är särskilt påkallat, efterges – om företagets ägare döms till påföljd för brottet och den samlade reaktionen på brottsligheten för den berörde skulle bli oproportionerligt sträng.

Vi återkommer i författningskommentaren till vissa frågor kring tillämpningen av bestämmelsen.

12 Behovet av ytterligare lagstiftningsåtgärder för att Sverige ska leva upp till sina åtaganden gentemot OECD

12.1 Inledning

OECD-konventionen

Som tidigare har framgått har Sverige tillträtt flera internationella instrument på korruptionsbekämpningens område (se avsnitt 10.6). Ett av dessa är OECD:s konvention om bekämpande av bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsförbindelser (i fortsättningen benämnd OECD-konventionen). Genom konventionen åtar sig konventionsstaterna bl.a. att straffbelägga bestickning av utländska tjänstemän i internationella affärsrelationer (fortsättningsvis benämnt *internationella mutbrott*) och att införa bestämmelser om ansvar för juridiska personer.

OECD:s kritik mot företagsbotsregleringen

Som närmare har framgått av avsnitt 10.7 är OECD-konventionen försedd med en övervakningsmekanism, som har till syfte att utvärdera hur väl konventionsstaterna uppfyller sina åtaganden enligt konventionen.

Den senaste rapporten som gäller Sverige är från år 2012.¹ I den kritiserar OECD den svenska företagsbotsregleringen och rekommenderar Sverige att ändra regelverket i vissa avseenden. Kritiken

¹ Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Sweden.

avser bl.a. tillgången på sanktioner som kan riktas mot juridiska personer. OECD:s kritik i det avseendet har behandlats i avsnitt 10.7 och lämnas därför utanför den här delen av framställningen. I rapporten konstaterar OECD att inte någon svensk juridisk person har ålagts företagsbot med anledning av ett internationellt mutbrott och uttrycker oro för att den svenska företagsbotsregleringen är otillräcklig i förhållande till internationella mutbrott. OECD rekommenderar därför Sverige att:

1. Ändra företagsbotsregleringen så att juridiska personer kan hållas ansvariga för internationella mutbrott som begås av anställda på lägre nivå, av mellanhänder, av dotterbolag eller av självständiga uppdragstagare, i alla de fall detta krävs enligt konventionen och de riktlinjer som gäller för konventionens tillämpning.
2. Ändra företagsbotsregleringen så att juridiska personer även i praktiken kan hållas ansvariga för internationella mutbrott utan samband med åtal eller fällande dom mot den fysiska person som har begått brottet.
3. Skyndsamt vidta åtgärder så att svenska juridiska personer kan åläggas sanktioner för internationella mutbrott som begås för deras räkning² utomlands även om brottet begås av en mellanhand som inte är svensk medborgare.³
4. Säkerställa att sådan dubbel straffbarhet som krävs för att svensk domsrätt ska föreligga enligt den s.k. aktiva personalitetsprincipen⁴ kan etableras för internationella mutbrott som involverar svenska medborgare eller svenska företag och som begås utanför Sverige, bl.a. även om brottet har preskriberats enligt lagen på gärningsorten.

Det krav på dubbel straffbarhet som uppställs enligt den aktiva personalitetsprincipen – och som därmed utgör en förutsättning för att svensk domsrätt ska föreligga – gäller i princip alla typer av brott. Det ingår inte i vårt uppdrag att se över de generella förutsättningar

² I rapporten används uttrycket "by them". Eftersom juridiska personer inte kan begå brott i Sverige bör emellertid vad som avses vara brott som begås för den juridiska personens räkning.

³ Se Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Sweden s. 17 ff., 26 ff. och 45 f.

⁴ Jfr 2 kap. 2 § brottsbalken.

arna för svensk domsrätt avseende brott som har förövats utom riket. Frågan om kravet på dubbel straffbarhet behandlas därför inte närmare i denna framställning.

Vårt uppdrag

Av utredningsdirektiven framgår att vi ska analysera om det finns behov av ytterligare lagstiftningsåtgärder för att Sverige ska fullgöra sina åtaganden gentemot OECD.

12.2 OECD-konventionens krav på ansvar för juridiska personer m.m.

Inledning

Vi redovisar i det följande de artiklar i OECD-konventionen som är av betydelse för Sveriges åtaganden såvitt avser juridiska personers ansvar för internationella mutbrott. När det gäller den närmare tillämpningen av konventionen är också de kommentarer som beslutades i samband med att konventionen tillkom år 1997⁵ och de rekommendationer som antogs i november 2009⁶ av intresse. Även dessa kommer därför att beröras.

Individuellt straffansvar för internationella mutbrott

Enligt artikel 1 i OECD-konventionen ska varje konventionsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att i sin lagstiftning straffbelägga bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsförbindelser (internationella mutbrott).

I artikel 1.1 beskrivs det brottsliga förfarandet; att uppsåtligen erbjuda, utlova eller lämna otillbörliga penningförmåner eller andra förmåner till en utländsk offentlig tjänsteman. Med förmåner avses här både förmåner som lämnas direkt och förmåner som lämnas via

⁵ Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions.

⁶ Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions.

mellanhänder. Huruvida en förmån är avsedd för tjänstemannen eller för tredje man saknar betydelse. Syftet med förmånen ska vara att förmå tjänstemannen att vidta eller underlåta att vidta en åtgärd i tjänsten i avsikt att för egen eller tredje mans räkning vinna eller bibehålla en affärsmässig fördel eller annan otillbörlig fördel i en internationell affärsförbindelse.

Av kommentarerna till konventionen följer att ett brott har begåtts även om den otillbörliga förmånen ges på uppdrag av en annan fysisk eller juridisk person.⁷ Kravet på straffansvar omfattar dock inte fall där förmånen var tillåten eller krävdes enligt gällande rätt i tjänstemannens land. Inte heller mindre betalningar omfattas av kravet på straffansvar.⁸

Med begreppet ”annan otillbörlig fördel” avses enligt kommentarerna något som företaget i fråga uppenbarligen inte har haft rätt till, t.ex. ett tillstånd att bedriva viss verksamhet.⁹

Av artikel 1.2 följer att också olika former av medverkan till internationella mutbrott ska straffbeläggas. De former som avses är anstiftan, medhjälp och ”bemyndigande”. Vidare ska försök och stämpling straffbeläggas i samma utsträckning som motsvarande brott med nationella tjänstemän som mottagare. Med ”bemyndigande” torde avses i huvudsak detsamma som i svensk rätt utgör medgärningsmannaskap och medhjälp.¹⁰

I artikel 1.4 definieras vad som i konventionen avses med begreppen ”utländsk offentlig tjänsteman”, ”främmande land” och ”vidta eller underlåta att vidta en åtgärd i tjänsten”.

Med ”utländsk offentlig tjänsteman” avses, enligt konventionstexten, den som innehar lagstiftande, administrativ eller rättslig tjänst i ett främmande land. Det saknar betydelse om tjänstemannen är anställd eller vald. Begreppet omfattar även den som utövar offentlig funktion för ett främmande land (inklusive ett offentligt organ eller ett offentligt företag). Det omfattar också tjänstemän och företrädare för offentliga internationella organisationer.

⁷ Se Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, p. 6.

⁸ Se Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, p. 8 och 9.

⁹ Jfr Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, p. 5.

¹⁰ Jfr prop. 1998/99:32 s. 58.

Med "offentlig funktion" avses, enligt kommentarerna, verksamhet i det allmännas intresse som har delegerats till en person, t.ex. en uppgift i anslutning till offentlig upphandling.¹¹ Ett "offentligt organ" är en enhet som har skapats enligt offentlig rätt för att utföra särskilda uppgifter i det allmännas intresse.¹² Med "offentliga företag" avses alla företag där staten, en kommun eller ett landsting, direkt eller indirekt, har ett avgörande inflytande. Företrädare för offentliga företag som är verksamma på samma kommersiella villkor som privata företag omfattas emellertid inte.¹³ Offentlig makt kan ibland utövas av personer som inte är att anse som offentliga tjänstemän i formell mening. Sådana personer, s.k. de facto tjänstemän, kan enligt rättsprinciperna i vissa länder ändå vara att anse som utländska offentliga tjänstemän.¹⁴

Begreppet "främmande land" innefattar enligt konventionstexten alla regeringsnivåer och underavdelningar i såväl nationell som lokal förvaltning.

Med begreppet "vidta eller underlåta att vidta en åtgärd i tjänsten" avses enligt konventionstexten all utövning av en tjänstemans position, oavsett om utövningen faller inom tjänstemannens befogenheter.

Juridiska personers ansvar för internationella mutbrott

Enligt artikel 2 i konventionen ska varje konventionsstat i överensstämmelse med sina rättsprinciper vidta nödvändiga åtgärder för att införa ansvar för juridiska personer avseende internationella mutbrott.

Av kommentarerna framgår att det inte finns något krav på att ansvaret ska vara av straffrättslig karaktär.¹⁵ Enligt 2009 års rekommendationer bör konventionsstaterna inte begränsa ansvaret för juridiska personer till fall där en fysisk gärningsman åtalas eller döms för brott. Vidare följer av rekommendationerna att juridiska personer bör kunna hållas ansvariga när en person som ingår i den juridiska personens ledning

¹¹ Se Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, p. 12.

¹² Se Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, p. 13.

¹³ Se Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions p. 14 och 15.

¹⁴ Se Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions p. 16.

¹⁵ Se Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions p. 20.

- erbjuder, utlovar eller ger en muta till en utländsk offentlig tjänsteman,
- ger i uppdrag till eller tillåter någon annan inom den juridiska personen att erbjuda, utlova eller ge en muta till en utländsk offentlig tjänsteman, och
- underlåter att hindra någon annan inom den juridiska personen att erbjuda, utlova eller ge en muta till en utländsk offentlig tjänsteman.

Det sistnämnda fallet innefattar såväl underlåtelse att övervaka och kontrollera den andra personen som underlåtelse att införa t.ex. tillräckliga interna kontroll- och övervakningsmetoder.¹⁶ Vidare följer av rekommendationerna att konventionsstaterna bör säkerställa att en juridisk person inte kan undgå ansvar genom att använda mellanhänder, däribland besläktade juridiska personer, för att erbjuda, utlova eller ge en muta till en utländsk offentlig tjänsteman på den juridiska personens vägnar.¹⁷

Domsrätt

Artikel 4 i konventionen behandlar domsrätt. Enligt artikel 4.1 ska varje konventionsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att åta sig domsrätt över internationella mutbrott, om brottet helt eller delvis har begåtts inom dess territorium (den s.k. territorialitetsprincipen). Av kommentarerna framgår att territorialitetsprincipen bör tillämpas på ett sätt som innebär att någon omfattande fysisk anknytning mellan mutbrottet och landet inte krävs.¹⁸

Av artikel 4.2 följer att en konventionsstat som har rätt att lagföra sina medborgare för brott som har begåtts utomlands (den s.k. aktiva personalitetsprincipen) ska vidta nödvändiga åtgärder för att åta sig domsrätt enligt samma principer när det gäller lagföring för internationella mutbrott. Enligt kommentarerna ska domsrätt enligt

¹⁶ Se Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, Annex I, p. B).

¹⁷ Se Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, Annex I, p. C).

¹⁸ Se Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions p. 25 och prop. 1998/99:32 s. 62.

den aktiva personalitetsprincipen bestämmas utifrån de allmänna principer och regler som gäller i respektive konventionsstat.¹⁹

Om mer än en konventionsstat har domsrätt över ett påstått internationellt mutbrott, ska – enligt artikel 4.3 – berörda konventionsstater på begäran av en av dem samråda i syfte att fastställa var brottet lämpligast bör lagföras.

Av artikel 4.4. följer att varje konventionsstat ska pröva om dess nu gällande domsregler är ändamålsenliga för att bekämpa internationella mutbrott. Om så inte bedöms vara fallet, ska staten vidta åtgärder för att komma till rätta med förhållandet. I tidigare lagförarbeten har uttalats att avsikten med bestämmelsen främst torde vara att förmå stater som tillämpar endast territorialitetsprincipen att tillämpa även den aktiva personalitetsprincipen.²⁰

12.3 Den svenska regleringen

Inledning

I avsnitten 5 och 9.3 har vi redogjort för ansvarsförutsättningarna enligt den svenska företagsbotsregleringen. I samband med att Sverige tillträdde OECD-konventionen bedömde regeringen att den dåvarande företagsbotsregleringen uppfyllde konventionens krav på ansvar för juridiska personer.²¹ Tillämpningsområdet för bestämmelserna om företagsbot har därefter utökats i och med 2006 års reform. Nedan redogör vi för innehållet i den svenska lagstiftningen såvitt avser straffansvar och domsrätt över internationella mutbrott.

Straffansvar för internationella mutbrott

Tidigare reglering

Vid tidpunkten för Sveriges tillträde till OECD-konventionen år 1999 gällde enligt 20 kap. 2 § första stycket brottsbalken att arbetstagare som tog emot, lät sig utlova eller begärde muta eller annan

¹⁹ Se Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions p. 26.

²⁰ Se prop. 1998/99:32 s. 63.

²¹ Se prop. 1998/99:32 s. 60.

otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning skulle dömas för *mutbrott*. I paragrafens andra stycke utvidgades kretsen av mottagare till att även omfatta vissa uppdragstagare, nämligen

1. ledamot av styrelse, verk, nämnd eller annan sådan samfällighet som hör till staten, kommun, landsting, kommunalförbund, församling, kyrklig samfällighet eller allmän försäkringskassa,
2. den som utövar uppdrag som är reglerat i författning,
3. den som är krigsman enligt lagen (1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän, m.m. eller annan som fullgör lagstadgad tjänsteplikt,
4. den som utan att inneha anställning eller uppdrag som nu har sagts utövar myndighet, och
5. den som i annat fall än som avses i 1–4 på grund av förtroendeställning fått till uppgift att för någon annan sköta rättslig eller ekonomisk angelägenhet eller självständigt handha kvalificerad teknisk uppgift eller övervaka skötseln av sådan angelägenhet eller uppgift.

Enligt den dåvarande lydelsen av 17 kap. 7 § brottsbalken dömdes den som till arbetstagare eller annan som avsågs i 20 kap. 2 § brottsbalken lämnade, utlovade eller erbjöd muta eller annan otillbörlig belöning för tjänsteutövning för *bestickning*.

Tillämpningsområdet för 20 kap. 2 § första stycket var inte begränsat till svenska arbetstagare. Det var således straffbart enligt svensk rätt att besticka även en utländsk arbetstagare, oavsett om denne var i offentlig eller privat tjänst. Inte heller den personkategori som angavs i 20 kap. 2 § andra stycket 5 var begränsad till svenska uppdragstagare. Däremot var personkretsen i andra stycket 1–4 begränsad till svenska förhållanden. Det var därför inte straffbelagt i Sverige att lämna en muta till t.ex. en ledamot av ett utländskt parlament.

I samband med Sveriges tillträde till konventionen konstaterade regeringen att den svenska lagstiftningen behövde ändras i några avseenden för att uppfylla konventionens krav.²² Det bedömdes som

²² Se prop. 1998/99:32 s. 71 ff.

oklart om den dåvarande lagstiftningen levde upp till det i konventionen uppställda kravet på att det ska vara fråga om bestickning oavsett om förmånen ges till tjänstemannen själv eller vilken annan fysisk eller juridisk person som helst. Därför ändrades 17 kap. 7 § och 20 kap. 2 § första stycket brottsbalken genom ett tillägg som markerade att förmånen inte behövde vara destinerad till tjänstemannen själv eller någon närstående för att en mut- eller bestickningssituation skulle föreligga.²³ Vidare utökades – genom tillägg i 17 kap. 7 § brottsbalken – tillämpningsområdet för bestickningsbrott till att omfatta utländska parlamentsledamöter, ledamöter i andra utländska beslutande församlingar, utländska ministrar och andra utövare av främmande stats myndighet.²⁴ I övrigt bedömde regeringen att Sverige uppfyllde konventionens krav på straffbeläggning av internationella mutbrott.²⁵

Nuvarande reglering

Efter de lagändringar som infördes i samband med Sveriges tillträde till OECD-konventionen har lagstiftningen om bestickning ändrats vid två tillfällen. Första gången var i samband med Sveriges godkännande av Europarådets straffrättsliga konvention om korruption, Europarådets civilrättsliga konvention om korruption och tilläggsprotokollet till den straffrättsliga konventionen.²⁶ Ansvarsområdet för bestickning utvidgades då till att avse även person som utövar utländska skiljemannauppdrag, parlamentariker m.fl. i mellanstatliga och överstatliga organisationer samt domare och andra funktionärer i internationella domstolar vars domsrätt godtas av Sverige.²⁷ Det infördes också en särskild straffskala för grova fall av bestickning.²⁸ Därefter har också en mer omfattande översyn av hela mutbrottslagstiftningen genomförts.²⁹ Lagändringarna efter den senaste reformen trädde i kraft den 1 juli 2012. En uttalad målsättning med

²³ Se prop. 1998/99:32 s. 57 och 73 f.

²⁴ Se prop. 1998/99:32 s. 58 f. och 75 ff.

²⁵ Se prop. 1998/99:32 s. 56 ff.

²⁶ Se prop. 2003/04:70.

²⁷ Se prop. 2003/04:70 s. 34 ff.

²⁸ Se prop. 2003/04:70 s. 37 f.

²⁹ Se prop. 2011/12:79.

översynen var enligt förarbetena att säkerställa att Sverige uppfyller sina internationella åtaganden.³⁰

Tagande och givande av muta

Efter 2012 års lagändringar gäller enligt 10 kap. 5 a § första stycket brottsbalken att den som är arbetstagare eller utövar uppdrag och som tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för utövningen av anställningen eller uppdraget, döms för *tagande av muta*. Enligt andra stycket döms för tagande av muta även om gärningen har begåtts innan gärningsmannen fått en sådan ställning som avses i första stycket eller efter det att den upphört. Slutligen följer av tredje stycket att också den som tar emot, godtar ett löfte om eller begär förmånen för någon annan än sig själv döms för tagande av muta enligt första och andra stycket.

Enligt 10 kap. 5 b § brottsbalken döms den som lämnar, utlovar eller erbjuder en otillbörlig förmån i fall som avses i 5 a § för *givande av muta*. Är brottet att anse som grovt, döms gärningsmannen i stället för grovt givande av muta enligt 10 kap. 5 c § brottsbalken. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen har innefattat missbruk eller angrepp på särskilt ansvarsfull ställning, avsett betydande värde eller ingått i en brottslighet som har utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art.

Den straffbara gärningen består i att under vissa förhållanden lämna, utlova eller erbjuda en otillbörlig förmån. Någon förändring i förhållande till den upphävda bestickningsbestämmelsen har inte varit avsedd, varken i fråga om innebörden av muttransaktionen eller vad som ska avses med en förmån.³¹ Den personkrets som tidigare kunde dömas för bestickning, och nu för givande av muta, har förenklat och i någon mån utvidgats, i och med att den tidigare inskränkningen i fråga om uppdragstagare har upphört. Ansvarsbestämmelsen är numera generell utformad och träffar var och en som är anställd eller fullgör ett uppdrag. Tillämpningsområdet är inte heller begränsat till svenska anställnings- eller uppdragsförhållanden.³²

³⁰ Se prop. 2011/12:79 s. 19 och 22.

³¹ Se prop. 2011/12:79 s. 42 f. och 46.

³² Se prop. 2011/12:79 s. 43.

Till skillnad från vad som tidigare var fallet innehåller lagtexten inte någon distinktion mellan muta och annan otillbörlig belöning. I stället används begreppet otillbörlig förmån. Den otillbörliga förmånen ska ha lämnats, utlovats eller erbjudits för utövningen av anställningen eller uppdraget. I det sista kravet ligger, enligt lagens förarbeten, att det dominerande sambandet mellan parterna ska vara ett tjänstesamband och att förmånen därmed ytterst ska kunna sättas i samband med något som är att hänföra till den verksamhet som arbets- eller uppdragstagarens huvudman bedriver. Det är emellertid tillräckligt att mottagaren inom ramen för anställningen eller uppdraget kan utöva inflytande över en process, t.ex. i egenskap av föredragande åt en beslutsfattare. Det krävs inte att förmånen står i samband med en viss tjänsteåtgärd och än mindre att förmånen har syftat till, föranlett eller belönat någon oriktig åtgärd eller någon åtgärd som gynnar den som lämnat, utlovat eller erbjudit förmånen.

Bedömningen av förmånens otillbörlighet ska, enligt förarbetena, göras med beaktande av samtliga omständigheter som omger gärningen. Otillbörlig är varje transaktion som objektivt sett har förutsättningar att påverka utförandet av vissa uppgifter eller att uppfattas som en belöning för hur uppgifter har utförts. I vissa fall är det uppenbart att det är fråga om en otillbörlig förmån som har påverkat eller belönat på angivet sätt. I mindre uppenbara fall måste otillbörlighetsbedömningen göras på grundval av främst sådant som förmånens ekonomiska värde och karaktär samt de närmare omständigheterna kring lämnandet av förmånen. I vissa fall måste en arbets- eller uppdragstagares uppgifter anses kräva ett så starkt integritetsskydd att redan förmåner av helt obetydligt värde uppfyller kraven på otillbörlighet. Detta gäller i hög grad i fråga om myndighetsutövning och närbesläktad verksamhet, t.ex. offentlig upphandling.³³

När det ska avgöras om ett visst handlande som har begåtts utomlands är att bedöma som givande av muta, kan ett moment i bedömningen av förmånens otillbörlighet vara den praxis som har utvecklats i det andra landet. Denna praxis kan innebära en mindre sträng bedömning av vad som är att anse som en otillbörlig förmån jämfört med vad som gäller i Sverige. Det förhållandet att en förmån kan vara på så sätt omfattad av allmän sedvänja eller accepterad

³³ Se prop. 2011/12:79 s. 43 f.

kutym är emellertid aldrig tillräckligt för att ensamt göra den tillbörlig.³⁴ Om gärningen över huvud taget inte är straffbar enligt lagstiftningen på gärningsorten, torde förmånen emellertid inte anses som otillbörlig i mutbrottslagstiftningens mening. I vart fall kan åtal i Sverige inte komma i fråga, eftersom kravet på dubbel straffbarhet inte är uppfyllt.³⁵

Handel med inflytande

Vid 2012 års reform infördes en ny straffbestämmelse om s.k. handel med inflytande i 10 kap. 5 d § brottsbalken. Enligt denna bestämmelse döms bl.a. den som i annat fall än som avses i 5 b § lämnar, utlovar eller erbjuder någon en otillbörlig förmån för att han eller hon ska påverka annans beslut eller åtgärd vid myndighetsutövning eller offentlig upphandling för *handel med inflytande*. Bestämmelsen har inte någon direkt motsvarighet i OECD-konventionen men ska ses mot bakgrund av bestämmelser i bl.a. Europarådets straffrättsliga konvention om korruption.³⁶

Av artikel 12 i den konventionen framgår att handel med inflytande är att utlova, lämna eller erbjuda en otillbörlig förmån till någon som påstår eller bekräftar sig kunna utöva ett oegentligt inflytande över vissa närmare angivna kategorier av beslutsfattare. De beslutsfattare som avses är bl.a. utländska offentliga tjänstemän. Enligt artikel 18 i Förenta nationernas konvention mot korruption består handel med inflytande i att man åt en offentlig tjänsteman eller någon annan person utlovar, erbjuder eller lämnar en otillbörlig förmån för att denne ska missbruka sitt verkliga eller förmodade inflytande. Syftet ska vara att från en förvaltning eller offentlig myndighet få till stånd en otillbörlig förmån för gärningsmannen eller någon annan. Även den som agerar på mottagarsidan gör sig skyldig till brott enligt konventionerna. Syftet med kriminaliseringen är att skydda det offentliga livets korrekta och okorrumperade funktionssätt, såväl inom förvaltning som inom politik. Med straff ska alltså kunna angripas *dels* att personer som står nära till makten profiterar på sin situation, *dels* att utomstående exploaterar dessa personers verkliga eller förmodade inflytande. Därvid består det klandervärda i att betalning utväxlas i pengar eller andra förmåner för att olämpligt inflytande i det fördolda ska utövas över någon som har

³⁴ Se prop. 2011/12:79 s. 46. Jfr också Cars, Torsten, Mutbrott och korruptiv marknadsföring, 3 u., 2012, s. 168 ff.

³⁵ Se avsnitt nedan om domsrätt.

³⁶ ETS 173.

anförtrots visst beslutsfattande. Att inflytandet ska vara olämpligt innebär att det måste finnas ett korrupt uppsåt hos aktörerna. Erkända eller seriösa former av lobbying faller därmed utanför kriminaliseringen.³⁷

Regeringen konstaterade i samband med tillkomsten av bestämmelserna om handel med inflytande att de föreslagna bestämmelserna om givande och tagande av muta – liksom deras föregångare – är sådana att de i vissa fall kan användas för att bestraffa sådant handlande som utgör handel med inflytande. Ansvar för tagande och givande av muta förutsätter inte att den otillbörliga förmånen är inriktad på något som det slutligen ankommer på mottagaren att utföra. Det är tillräckligt att mottagaren kan utöva inflytande över en process, t.ex. i egenskap av föredragande åt en beslutsfattare. Om den som under sådana omständigheter tar emot en otillbörlig förmån är arbetstagare eller utövar uppdrag och det sker i tjänsteutövningen, kan ansvar för tagande respektive givande av muta komma i fråga. Regeringen framhöll emellertid att det fanns fall av handel med inflytande som inte omfattades av något då gällande straffansvar. I den nyss beskrivna situationen skulle så vara fallet om den som tar emot förmånen visserligen arbetar på samma myndighet som beslutsfattaren och i den meningen är arbetstagare, men inte har en sådan befattning att han eller hon inom ramen för sina arbetsuppgifter kan utöva inflytande över beslutsprocessen. Om inflytandet i stället är avsett att utövas i t.ex. det dagliga umgänget kolleger emellan, är förmånen inte mottagen för hans eller hennes tjänsteutövning och ansvar för givande eller tagande av muta därmed uteslutet. Ännu längre bort från det område som då kunde bestraffas låg fall av handel med inflytande som innebär att någon som är närstående till eller bekant med en beslutsfattare tar emot en otillbörlig förmån för att påverka dennes beslut. Mot den bakgrunden ansåg regeringen att det fanns skäl att förena handel med inflytande med straffansvar.³⁸

³⁷ Se prop. 2011/12:79 s. 32.

³⁸ Se prop. 2011/12:79 s. 33 f. och 47 f.

Regeringen bedömde att en lämplig avgränsning var att straffansvar för handel med inflytande skulle komma i fråga endast om det förekommer för att påverka annans myndighetsutövning eller beslut om offentlig upphandling.³⁹

Med ”myndighetsutövning” avses detsamma som i exempelvis 12 kap. 2 § regeringsformen och 20 kap. 1 § brottsbalken. Begreppet ”offentlig upphandling” syftar på åtgärder som vidtas av ett upphandlande organ i syfte att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal avseende t.ex. varor eller tjänster inom eller med anknytning till offentlig sektor. För svenska förhållanden finns bestämmelser om detta i bl.a. lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. I likhet med vad som gäller för andra straffbara korruptionshandlingar ska handel med inflytande kunna bestraffas bara om det innefattar ett mottagande eller lämnande av en förmån som är otillbörlig. Otillbörlighetsbedömningen ska, enligt förarbetena, ske på samma sätt som vid exempelvis givande av muta.⁴⁰

Vårdslös finansiering av mutbrott

2012 års reform innebar också en ytterligare nykriminalisering. Den tog sikte på bl.a. den situationen att ett företag, som i sin verksamhet inom eller utom Sverige ger finansiering åt dotterföretag eller anlitar mellanmän för att dessa ska bearbeta viss marknad, därvid inte utövar tillräcklig kontroll över den finansierade verksamheten.⁴¹ Regeringen uttalade i den proposition som föregick lagändringarna att en kriminalisering av vårdslöshet – bestående i underlåtenhet att vidta tillräckliga kontroll- och försiktighetsåtgärder – skulle vara ett verksamt medel för att främja framväxten av ytterligare korruptionsförebyggande åtgärder på företagets sida. Av bl.a. den anledningen tillkom en ny bestämmelse i 10 kap. 5 e § brottsbalken. Den innebär att en näringsidkare som tillhandahåller pengar eller andra tillgångar åt någon som företräder näringsidkaren i en viss angelägenhet och därigenom av grov oaktsamhet främjar givande av muta, grovt givan-

³⁹ Se prop. 2011/12:79 s. 34 f.

⁴⁰ Se prop. 2011/12:79 s. 47 f.

⁴¹ Se prop. 2011/12:79 s. 19.

de av muta eller handel med inflytande i den angelägenheten, ska dömas för *vårdslös finansiering av mutbrott*.⁴²

Enligt principerna om s.k. företagaransvar syftar begreppet näringsidkare i det här sammanhanget inte bara på den som själv är näringsidkare utan också på den som ingår i en formellt avgränsad verkställande ledning hos en juridisk person eller genom delegation i praktiken har bestämmanderätt. Mottagaren av tillgångarna ska vara en fysisk eller juridisk person som i eller utanför Sverige företräder näringsidkaren i en viss angelägenhet.

Ett sådant företräderskap kan grundas på såväl avtal som ställning. Den som företräder näringsidkaren kan således vara en anställd. Ett annat exempel är att ett exportföretag inför och under sitt deltagande i en större upphandling anlitar en konsult med utvecklad kännedom om den aktuella lokala marknaden. Ytterligare ett exempel är att den som företräder näringsidkaren är dess dotterbolag och dotterbolagets anställda i det berörda landet.⁴³

För straffansvar krävs grov oaktsamhet. Det ska vara fråga om ett påtagligt avvikande från vad som kan anses vara ett normalt aktsamt beteende. Det måste röra sig om en frånvaro av tillräckliga kontroll- och försiktighetsåtgärder gentemot den som ska företräda näringsidkaren och förses med tillgångarna. Utgångspunkten för regleringen är att näringsidkaren måste bilda sig en god uppfattning om företräddaren, den eller de motparter som denne kan antas komma i kontakt med och hur tillgångarna är avsedda att användas. En omständighet som kan påkalla en högre nivå av kontroll och försiktighet är att den aktuella företräddaren ska vara verksam i ett land eller en region där korruptionshandlingar är vanliga.⁴⁴ Om gärningen har begåtts i ett land där bedömningen av om en förmån är otillbörlig är mindre sträng än i Sverige, är detta en av flera omständigheter som ska beaktas vid den otillbörlighetsbedömning som ska göras.⁴⁵

För ansvar är det tillräckligt att någon av de huvudgärningar som nämns i paragrafen, dvs. givande av muta, grovt givande av muta eller handel med inflytande, objektivt sett har kommit till utförande i angelägenheten. Något krav på att gärningsmannen ska ha uppsåt i fråga om den bakomliggande brottsligheten har däremot inte uppställts.⁴⁶

⁴² Se prop. 2011/12:79 s. 35 ff.

⁴³ Se prop. 2011/12:79 s. 49.

⁴⁴ Se prop. 2011/12:79 s. 37 och 49 f.

⁴⁵ Se prop. 2011/12:79 s. 38 och 49 samt vad som ovan har redovisats om otillbörlighetsbedömningen vid givande av muta.

⁴⁶ Se prop. 2011/12:79 s. 38 och 49.

Regeringen övervägde även att göra det straffbart att av oaktsamhet ge upphov till fara för att mutbrott begås. Skälet var att det kan vara svårt att styrka förekomsten av ett mutbrott som har begåtts utomlands. Nackdelarna med en sådan kriminalisering bedömdes dock överväga fördelarna. Därvid konstaterades bl.a. att en kriminalisering på ett så tidigt stadium inte tillräckligt väl tillgodoser kravet på förutsebarhet i straffrättsskipningen. Regeringen valde därför i stället den ovan nämnda ordningen med kriminalisering av oaktsam medverkan till mutbrott.⁴⁷

Medhjälp m.m.

Enligt 23 kap. 4 § brottsbalken ska ansvar för gärningar som är straffbelagda i brottsbalken ådömas inte bara den som har utfört gärningen utan även annan som har främjat gärningen med råd eller dåd. Den som inte är att anse som gärningsman döms, om han eller hon har förmått annan till utförandet, för anstiftan av brottet och annars för medhjälp till det. Varje medverkande ska bedömas efter det uppsåt eller den oaktsamhet som ligger honom eller henne till last.

Ett främjande av en gärning kan vara straffbart som medverkan även om främjandet inte är nödvändigt för att gärningen ska komma till stånd. Det här innebär att även den som utövar endast ett mindre inflytande på gärningens tillkomst kan vara att anse som medverkande. Det är till exempel tillräckligt att den medverkande på något sätt har stärkt gärningsmannen i dennes uppsåt. Någon form av främjande krävs dock. För att ett s.k. utvidgat gärningsmannaskap (där den medverkande inte är gärningsman i strikt mening men ändå att anse som gärningsman) ska komma i fråga krävs att den medverkande har haft en så aktiv roll vid brottets genomförande att det är naturligt att betrakta honom eller henne som gärningsman. När osäkerhet råder om vad som har hänt och vem som har gjort vad, ska alltid det för respektive tilltalad mest gynnsamma alternativet väljas.

Av 10 kap. 9 § och 23 kap. 2 § brottsbalken följer att den som, med uppsåt att utföra eller främja brott, tar emot eller lämnar pengar eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader

⁴⁷ Se prop. 2011/12:79 s. 37.

för utförande av ett brott, alternativt skaffar, tillverkar lämnar, tar emot, förvarar, transporterar, sammanställer eller tar annan liknande befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid brott, kan dömas för förberedelse till grovt givande av muta. I övrigt är försök och förberedelse till olika former av mutbrott inte straffbelagda. I sammanhanget bör dock noteras att ett mutbrott anses vara fullbordat på ett tidigt stadium. När det gäller t.ex. givande av muta är brottet fullbordat redan när någon lämnar, utlovar eller erbjuder en otillbörlig förmån. Ett lämnande kan ske genom att förmånen skickas per post eller med bud. Det krävs inte att förmånen har mottagits eller accepterats för att ett fullbordat brott ska föreligga. Inte heller ett utlovande eller erbjudande av en otillbörlig förmån behöver fullföljas av en accept från den tänkte mottagaren för att brottet ska anses vara fullbordat. Ännu mindre krävs det att gärningen har föranlett någon åtgärd eller underlåtenhet från mottagaren.

Domsrätt

Det finns inte några bestämmelser om domsrätt som tar sikte på just företagsbot. Eftersom företagsbot är en särskild rättsverkan av brott, får frågor om svensk domstols behörighet i huvudsak lösas enligt bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken. Av 2 kap. 1 § brottsbalken framgår att en svensk domstol alltid är behörig att döma över brott som är begångna i Sverige. Domsrätt föreligger såväl när det kan konstateras att brottet har begåtts i Sverige som när det är ovisst var brottet har förövats men det finns skäl att anta att det är begånget inom Sverige. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. territorialitetsprincipen. Av 2 kap. 4 § brottsbalken följer att ett brott ska anses begånget såväl där den brottsliga handlingen företogs som där brottet fullbordades (eller vid försök, där brottet skulle ha fullbordats). Ett brott kan således anses vara begånget på flera olika orter. Det är tillräckligt att någon del av den brottsliga handlingen har ägt rum i Sverige eller att brottet har fullbordats i Sverige för att svensk domsrätt ska föreligga avseende hela brottet.

Svensk domsrätt kan emellertid föreligga även när brott har begåtts utomlands. Förutsättningarna för att en svensk domstol ska

vara behörig att döma för ett brott som inte har begåtts i Sverige anges i 2 kap. 2–3 a §§ brottsbalken.

Enligt 2 kap. 2 § första stycket brottsbalken – som ger uttryck för den tidigare berörda s.k. aktiva personalitetsprincipen – föreligger svensk domsrätt för brott som har begåtts utomlands, om brottet har begåtts av

1. svensk medborgare eller av utlänning med hemvist i Sverige,
2. utlänning utan hemvist i Sverige, som efter brottet blivit svensk medborgare eller tagit hemvist här i riket eller som är dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare och finns här, eller
3. annan utlänning som finns här i riket och på brottet enligt svensk lag kan följa fängelse i mer än sex månader.

För att svensk domsrätt ska föreligga enligt den aktiva personalitetsprincipen krävs emellertid enligt andra stycket att gärningen inte är fri från ansvar på gärningsorten. Det krävs alltså s.k. *dubbel straffbarhet*. När bestämmelsen är tillämplig, får den svenska domstolen inte döma till påföljd som är att anse som strängare än det svåraste straff som är föreskrivet för brottet enligt lagen på gärningsorten. För vissa uppräknade brott gäller inte inskränkningarna i den svenska domsrätten; till dessa hör dock inte mutbrott.

Enligt 2 kap. 3 § brottsbalken föreligger också svensk domsrätt i vissa andra specialfall som normalt inte har någon betydelse för den svenska domsrätten avseende internationella mutbrott; i dessa fall uppställs inte något krav på dubbel straffbarhet. Utöver den domsrätt som följer av 2 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken kan svensk domsrätt också föreligga om lagföring överförs från ett land som, liksom Sverige, har anslutit sig till den europeiska konventionen om lagföring i brottmål (jfr 2 kap. 3 a § brottsbalken).

Av 2 kap. 5 § andra stycket brottsbalken följer att åtal för brott som har förövats utanför riket normalt får väckas endast om regeringen eller den som regeringen har bemyndigat förordnar om det. Bestämmelsen bör ses mot bakgrund av att den svenska domsrätten beträffande brott som har förövats utomlands sträcker sig förhållandevis långt. Enligt 1 § förordningen (1993:1467) med bemyndigande för riksåklagaren att förordna om väckande av åtal i vissa fall kan riksåklagaren förordna om åtal bl.a. för brott som har begåtts

utomlands av en svensk medborgare eller av en utlänning med hemvist i Sverige.

När Sverige tillträdde OECD-konventionen, bedömde regeringen att den dåvarande domsrättsregleringen uppfyllde konventionens krav.⁴⁸ Bestämmelserna har därefter inte ändrats i något avgörande hänseende. I samband med 2012 års reform av mutbrottslagstiftningen övervägde regeringen att avskaffa kravet på dubbel straffbarhet för att ge svenska domstolar större möjligheter att döma över mutbrott som har begåtts utomlands. Regeringen bedömde emellertid att kravet på dubbel straffbarhet borde finnas kvar.⁴⁹

12.4 Behovet av lagstiftningsåtgärder med anledning av OECD-konventionens krav på ansvar för juridiska personer m.m.

12.4.1 Inledning

OECD har rekommenderat Sverige att ändra företagsbotsregleringen för att säkerställa att juridiska personer kan hållas ansvariga för internationella mutbrott som begås av anställda på lägre nivå, av mellanhänder, av dotterbolag eller av självständiga uppdragstagare, i alla de fall där detta krävs enligt konventionen och de riktlinjer som gäller för konventionens tillämpning. Vidare har OECD rekommenderat Sverige att ändra företagsbotsregleringen för att säkerställa att juridiska personer även i praktiken kan hållas ansvariga för internationella mutbrott utan samband med åtal eller fällande dom mot den fysiska person som har begått brottet.

Det huvudsakliga åtagandet enligt OECD-konventionen är att straffbelägga internationella mutbrott. I Sverige sker detta, såvitt gäller juridiska personer, genom åläggande av företagsbot. En förutsättning för att företagsbot ska kunna åläggas en juridisk person är dock att någon har gjort sig skyldig till brott. För att Sverige ska kunna leva upp till sina åtaganden enligt konventionen såvitt avser ansvar för juridiska personer för internationella mutbrott krävs därför att huvudåtagandet är uppfyllt. Innan behovet av lagstiftningsåtgärder analyseras, måste vi således undersöka om den svenska

⁴⁸ Se prop. 1998/99:32 s. 62 f.

⁴⁹ Se prop. 2011/12:79 s. 40 f.

mutbrottslagstiftningen motsvarar de krav som konventionen ställer såvitt avser individuellt straffansvar. I avsnitt 12.4.2 analyserar vi därför den svenska lagstiftningen och behovet av lagstiftningsåtgärder såvitt avser konventionens krav på straffansvar för internationella mutbrott. I avsnitt 12.4.3 tar vi upp den svenska lagstiftningen och behovet av lagstiftningsåtgärder mot bakgrund av konventionens krav på ansvar för juridiska personer. I avsnitt 12.4.4 analyserar vi avslutningsvis den svenska lagstiftningen och behovet av lagstiftningsåtgärder med anledning av konventionens krav såvitt avser domsrätt i förhållande till juridiska personer.

12.4.2 Behovet av lagstiftningsåtgärder med anledning av OECD-konventionens krav på straffansvar för internationella mutbrott

Bedömning: Den svenska mutbrottslagstiftningen uppfyller OECD-konventionens krav på straffansvar för internationella mutbrott.

Skälen för vår bedömning

Som har framgått i avsnitt 10.7 kräver inte OECD-konventionen att ländernas lagstiftningar ser likadana ut eller att ingrepp sker i de grundläggande principerna i ländernas rättssystem; det är tillräckligt med vad som kallas för en funktionell ekvivalens.⁵⁰ Av kommentarerna till konventionen framgår att konventionen utgör en standard som konventionsstaterna ska leva upp till. De behöver inte använda konventionens termer i sin nationella lagstiftning. Huvudsaken är att lagstiftningen inte uppställer villkor utöver de som framgår av artikel 1 för att någon ska kunna dömas för brott. Det kan därför vara tillräckligt med en allmän bestämmelse om förbud mot att erbjuda, utlova eller lämna en muta.⁵¹ Principerna för att genomföra konventionen synes därmed stämma väl överens med de prin-

⁵⁰ Se prop. 1998/99:32 s. 41 f. och Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions p. 2.

⁵¹ Se Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions p. 3.

ciper som gäller för genomförande av direktiv och rambeslut inom EU.⁵²

I artikel 1.1 i konventionen beskrivs det brottsliga förfarandet som att uppsåtligen erbjuda, utlova eller lämna en otillbörlig förmån till en utländsk offentlig tjänsteman. Även i 10 kap. 5 b § brottsbalken definieras den brottsliga gärningen som att lämna, utlova eller erbjuda en otillbörlig förmån. Efter 2012 års reform av mutbrottslagstiftningen råder det inte något tvivel om att också lämnande av förmåner till utländska offentliga tjänstemän kan föranleda ansvar för givande av muta. Den svenska lagstiftningen omfattar även situationer där förmånen är avsedd för någon annan än tjänstemannen (jfr 10 kap. 5 a § tredje stycket brottsbalken). Mot bakgrund bl.a. av bestämmelserna om medverkan i 23 kap. brottsbalken är det av underordnad betydelse om förmånen lämnas, utlovas eller erbjuds direkt av den som har vinning av mutan eller av en mellanhand. Enligt svensk rätt krävs inte att syftet med förmånen är att påverka mottagaren eller någon annan. Det står emellertid klart att förmåner som lämnas, utlovas eller erbjuds i syfte att förmå en utländsk tjänsteman att vidta eller underlåta en åtgärd i tjänsten i avsikt att vinna eller bibehålla en affärsmässig fördel eller annan otillbörlig fördel i internationella affärsförbindelser regelmässigt är att anse som otillbörliga. Så är fallet oavsett om fördelen är avsedd att gynna den som lämnar, utlovar eller erbjuder mutan eller någon annan. Slutligen omfattar den svenska lagstiftningen även ansvar för medverkansbrott i enlighet med de krav som uppställs i konventionen.

Vi bedömer därför – liksom regeringen gjorde i samband med att Sverige tillträdde OECD-konventionen⁵³ – att den nuvarande mutbrottslagstiftningen uppfyller OECD-konventionens krav på straffansvar för internationella mutbrott. OECD har inte gjort någon annan bedömning.

⁵² Jfr avsnitt 9.6.

⁵³ Se prop. 1998/99:32 s. 56 ff. och 73 f.

12.4.3 Behovet av lagstiftningsåtgärder med anledning av OECD-konventionens krav på ansvar för juridiska personer

Bedömning: Den svenska företagsbotslagsregleringen uppfyller OECD-konventionens krav på ansvar för juridiska personer.

Skälen för vår bedömning

Kritiken från OECD

I 2012 års rapport⁵⁴ har OECD, i anslutning till de i avsnitt 12.4.1 angivna rekommendationerna, uppgett att juridiska personers ansvar inte bör vara förbehållet fall där en eller flera fysiska gärningsmän åtalas eller döms för brott. OECD har i det sammanhanget uppmärksammat att den svenska lagstiftningen medger att juridiska personer åläggs företagsbot utan att en fysisk person döms för brott. OECD har emellertid samtidigt noterat att en förutsättning för företagsbot ska kunna åläggas är att en fysisk person har gjort sig skyldig till brott, vilket medför att bestämmelserna om företagsbot inte kan tillämpas effektivt vid uppsåtsbrott. Därvid har OECD konstaterat att svenska myndigheter inte har presenterat något exempel där företagsbot har ålagts för ett uppsåtligt brott utan att en eller flera gärningsmän samtidigt har åtalats. Vidare har OECD konstaterat att åklagaren enligt svensk rätt måste visa att en gärningsman har agerat med uppsåt för att ett företag ska åläggas företagsbot för ett uppsåtligt brott och att det inte finns någon möjlighet för åklagaren att visa att företaget som sådant har agerat med uppsåt. OECD har bedömt att detta har medfört att svenska utredningar om internationella mutbrott har kommit att fokusera på enskilda individer i stället för företag, vilket i sin tur har fått till följd att flera utredningar om internationella mutbrott har avslutats. Slutligen har OECD betonat att en juridisk person inte ska kunna undgå ansvar genom att använda olika former av mellanhänder, t.ex. dotterbolag eller anställda. OECD har i det sammanhanget bedömt att den svenska företagsbotsregleringen medger att företag kan undgå ansvar för

⁵⁴ Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Sweden.

uppsåtliga brott (t.ex. internationella mutbrott) genom att använda gärningsmän som inte är svenska medborgare.⁵⁵

Allmänt om OECD-konventionens krav på ansvar för juridiska personer

Redan av konventionstexten framgår att ansvaret för juridiska personer ska införas i överensstämmelse med konventionsstaternas rättsprinciper. Detta talar för att konventionsstaterna har stor frihet när det gäller utformningen av ansvaret för juridiska personer. Även vad vi tidigare har framhållit om att ingrepp inte behöver ske i de grundläggande principerna i konventionsstaternas rättssystem talar för den slutsatsen.⁵⁶ Det bör framhållas att OECD:s kritik mot företagsbrottslagstiftningen har sin grund i utformningen av 2009 års rekommendationer. Rekommendationerna är i och för sig inte bindande. Det är emellertid naturligt att Sverige beaktar dem noga och vidtar de åtgärder som kan behövas för att nå upp till OECD:s mål. Huruvida detta förutsätter ändringar i den befintliga lagstiftningen kommer att behandlas i det följande.

Något om uppsåtskravet m.m.

Som framgår av avsnitt 12.4.2 avser OECD-konventionen uppsåtliga brott. Ansvar för de slag av mutbrott som behandlas i konventionen förutsätter alltså uppsåt. Enligt svensk rätt kan emellertid en juridisk person inte agera med uppsåt eller begå brott. Det är därför inte möjligt att knyta uppsåtskravet till någon annan än en fysisk gärningsman utan att först ändra brottsbalkens grundläggande brottsbegrepp. Det ingår inte i vårt uppdrag att föreslå en sådan ändring.⁵⁷ En ändring av det slaget skulle dessutom innebära ett mycket stort ingrepp i det svenska straffrättsliga systemet.

⁵⁵ Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Sweden, s. 17 ff.

⁵⁶ Jfr t.ex. avsnitt 10.7.

⁵⁷ Som vi närmare har diskuterat i avsnitt 8.1 ingår det inte i vårt uppdrag att föreslå någon ny definition av begreppet brott i brottsbalken.

Ansvar utan att gärningsmannen åtalas eller döms

Av 2009 års rekommendationer följer att juridiska personer ska kunna hållas ansvariga för internationella mutbrott även om någon fysisk gärningsman inte åtalas eller döms.⁵⁸ Detta står inte i motsats till den svenska företagsbotsregleringen. I svensk rätt krävs inte att en gärningsman åtalas, döms eller ens identifieras för att en juridisk person ska kunna åläggas företagsbot. En annan sak är att det måste stå klart att ett brott har begåtts, dvs. att en känd eller okänd fysisk person har gjort sig skyldig till en kriminaliserad handling.

För att en gärning som i objektiv bemärkelse utgör givande av muta ska utgöra ett brott måste gärningsmannen handla med uppsåt samtidigt som det inte får föreligga någon subjektiv omständlighet som innebär att gärningsmannen är ursäktad (t.ex. straffrättsvillfarelse enligt 24 kap. 9 § brottsbalken). Som har framhållits i förarbetena till företagsbotsregleringen kan det vara svårt att visa uppsåt hos en person som inte är identifierad.⁵⁹ Det är emellertid möjligt att uppsåt – och därmed förekomsten av ett brott – kan konstateras även om någon gärningsman inte är identifierad. I ett enskilt fall kan omständigheterna vara sådana att en viss penningström från ett företag till en viss befattningshavare inte kan ges någon annan rimlig förklaring än att någon inom företaget har skickat pengarna i avsikt att muta befattningshavaren; företaget kan då normalt åläggas företagsbot, trots att det inte går att klargöra vem eller vilka inom företaget som har haft del i penningöverföringen. Vidare kan ett företag åläggas företagsbot för uppsåtliga brott om gärningsmannen är känd men av någon anledning, t.ex. på grund av att han eller hon undanhåller sig, inte kan åtalas.

När det gäller oaktsamhetsbrott, såsom vårdslös finansiering av mutbrott, torde avsaknaden av en identifierad gärningsman utgöra ett mindre problem. Det räcker att slå fast att någon av företagets anställda eller uppdragstagare har varit oaktsam i förhållande till det givande av muta som sedermera skett. Den bedömningen torde inte sällan kunna göras även om gärningsmannens exakta identitet inte är känd. Därmed finns det också relativt goda förutsättningar att

⁵⁸ Se Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, Annex I, p. B).

⁵⁹ Se prop. 1985/86:23 s. 62 f.

ålägga ett företag företagsbot med hänvisning till att någon inom företaget har gjort sig skyldig till vårdslös finansiering av mutbrott.

Den svenska företagsbotsregleringen medger alltså redan i dag att en juridisk person åläggs företagsbot för ett internationellt mutbrott utan att någon fysisk gärningsman åtalas eller döms. Det är väl i och för sig inte osannolikt att en lagändring som gav möjlighet att ålägga företagsbot i fall där det över huvud taget inte går att fastställa om någon fysisk person har agerat brottsligt skulle göra regelverket mera effektivt. Våra direktiv ger oss emellertid inte mandat att föreslå en sådan förändring. Till detta kommer att en ordning som innebär att företagsbot kan åläggas för ett uppsåtligt brott utan att uppsåt har bevisats inte skulle vara förenlig med svensk rätts-tradition och dessutom få svåröverskådliga effekter.

Tre huvudsakliga ansvarssituationer

Enligt 2009 års rekommendationer bör juridiska personer kunna hållas ansvariga för internationella mutbrott i tre olika huvudsituationer, nämligen följande

1. När en person som ingår i den juridiska personens ledning erbjuder, utlovar eller ger en muta till en utländsk offentlig tjänsteman.
2. När en person som ingår i den juridiska personens ledning ger i uppdrag till eller tillåter någon annan inom den juridiska personen att erbjuda, utlova eller ge en muta till en utländsk offentlig tjänsteman.
3. När en person som ingår i den juridiska personens ledning underlåter att hindra någon annan inom den juridiska personen att erbjuda, utlova eller ge en muta till en utländsk offentlig tjänsteman.⁶⁰

Enligt 36 kap. 7 § första stycket 2 brottsbalken ska företagsbot åläggas bl.a. om ett brott har begåtts av en person i ledande ställning grundad på befogenhet att företräda näringsidkaren eller att

⁶⁰ Se Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, Annex I, p. B).

fatta beslut på näringsidkarens vägnar. Mot den bakgrunden och med hänsyn till utformningen av brottet givande av muta i 10 kap. 5 b § brottsbalken står det klart att en juridisk person kan åläggas företagsbot i den situation som anges i punkten 1, dvs. där en person i företagets ledning själv har deltagit i brottet.

Det råder inte heller någon tvekan om att den juridiska personen vanligen kan åläggas företagsbot, om personen i den juridiska personens ledning – i enlighet med vad som anges i punkten 2 – ger någon annan i uppdrag att t.ex. lämna en muta. Ofta gör sig personen då skyldig till i vart fall anstiftan till givande av muta (jfr 23 kap. 4 § brottsbalken). Om personen endast har tillåtit någon annan inom den juridiska personen att lämna en muta, kan företagsbot vanligen ändå åläggas den juridiska personen, eftersom det i en sådan situation typiskt sett står klart att näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten (jfr 36 kap. 7 § första stycket 1).

Därefter återstår punkten 3, dvs. att en person som ingår i ledningen underlåter att hindra någon annan inom den juridiska personen att t.ex. lämna en muta. Av rekommendationerna följer att situationen bör innefatta såväl underlåtelse att övervaka och kontrollera den andra personen som underlåtelse att genomföra t.ex. tillräckliga interna kontroll- och övervakningsmetoder.⁶¹ Det svenska kravet på uppsåt begränsar i denna del de faktiska möjligheterna att ålägga företagsbot med stöd av 36 kap. 7 § första stycket 2 och 10 kap. 5 b § brottsbalken. Inte sällan kan då förekomsten av en otillbörlig förmån läggas företagsledningen till last som värdslös finansiering av muta. Den juridiska personen kan då åläggas företagsbot med stöd av 36 kap. 7 § första stycket 2. Även om så inte skulle vara fallet kan företagsbot åläggas den juridiska personen med stöd av 36 kap. 7 § första stycket 1, om näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten. De krav som ställs på en näringsidkare i det avseendet är relativt höga. Om ett brott kan tillskrivas brister i sättet att leda företaget – ofullständiga instruktioner, eftersatt kontroll och övervakning, anlitan av inkompetent

⁶¹ Se Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, Annex I, p. B).

personal eller andra organisatoriska brister – råder det en presumtion för att företagsbot ska åläggas.⁶²

Företagsbotsregleringen synes även i detta avseende stämma väl överens med 2009 års rekommendationer.

Vi bedömer således att en juridisk person i rimlig omfattning kan hållas ansvarig enligt företagsbotsregleringen i alla de huvudsituationer som omfattas av rekommendationerna. Någon förändring av regleringen är därför inte nödvändig i detta avseende.

Ansvar vid användandet av mellanhänder m.m.

Av 2009 års rekommendationer följer att konventionsstaterna bör säkerställa att en juridisk person inte kan undgå ansvar genom att använda mellanhänder, däribland besläktade juridiska personer, för att erbjuda, utlova eller ge en muta till en utländsk offentlig tjänsteman på den juridiska personens vägnar.⁶³ Som ovan har framgått har OECD bedömt att den svenska företagsbotsregleringen medger att företag kan undgå ansvar för internationella mutbrott genom att använda mellanhänder, dotterbolag eller anställda som inte är svenska medborgare. Frågan om domsrätt behandlas i avsnitt 12.4.4. I den här delen av framställningen bortser vi därför från eventuella problem som avser frågor om svensk domstols behörighet.

Förutom brott, som personer som ingår i en juridisk persons ledning har begått, kan även brott, begångna av anställda och uppdragstagare hos en juridisk person, medföra att den juridiska personen åläggs företagsbot.⁶⁴ Något krav på att den anställde eller uppdragstagaren ska ha en ledande ställning inom den juridiska personen finns inte. Det krävs emellertid att brottet har begåtts i utövningen av den juridiska personens näringsverksamhet. För att ett företag som har använt en mellanhand som inte är anställd av företaget ska åläggas företagsbot måste alltså åklagaren visa att denne har agerat på uppdrag av företaget. När så är fallet finns inte något hinder mot att ålägga företaget företagsbot. Detta innebär t.ex. att ett företag kan åläggas företagsbot för ett internationellt mutbrott även om det inte

⁶² Se vidare avsnitt 9.3.

⁶³ Se Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, Annex I, p. C).

⁶⁴ Se prop. 1985/86:23 s. 28 och 63.

går att visa vem i företaget som har gett mellanhanden i uppdrag att lämna mutan, under förutsättning att det går att styrka att mellanhanden har agerat på uppdrag av företaget. Huruvida mellanhanden är anställd av ett annat företag, t.ex. ett dotterföretag eller ett helt fristående företag, har inte någon betydelse i ansvarsfrågan. I detta sammanhang bör också möjligheten att ålägga ett företag företagsbot på grund av att någon inom företaget har gjort sig skyldig till vårdslös finansiering av mutbrott framhållas. I sådana fall är det inte nödvändigt att visa att den mellanhand som objektivt har gjort sig skyldig till ett internationellt mutbrott har agerat med uppsåt.

Vi bedömer därför att ett företag inte kan undgå ansvar enligt företagsbotsregleringen genom att använda mellanhänder. En förutsättning för ansvar är dock att brottet har begåtts i utövningen av företagets verksamhet. Naturligtvis innebär detta ibland vissa bevissvårigheter. I sammanhanget bör emellertid framhållas att redan det förhållandet att en muta har lämnats i syfte att tillförsäkra ett visst företag en fördel talar för att mutan har lämnats på uppdrag av företaget. Den omständigheten att det i ett enskilt fall ändå kan vara svårt att visa att någon har agerat på uppdrag av företaget utgör enligt vår mening inte skäl att ändra i den svenska regleringen.

En lagändring som innebär att ett företag alltid ska åläggas företagsbot när någon begår ett brott som kan vara till fördel för företaget, oavsett om gärningsmannen agerar på uppdrag av företaget, skulle enligt vår mening få långtgående och svåröverblickbara effekter. En sådan ändring skulle också stå i strid med grundläggande principer i svensk straffrätt. Vi vill därför inte föreslå någon sådan lagändring.

Betydelsen av i utredningen föreslagna ändringar i förutsättningarna för åläggandet av företagsbot

I avsnitten 9.8 och 9.9 har vi föreslagit att förutsättningarna för åläggande av företagsbot ändras i vissa avseenden. De föreslagna ändringarna innebär att företagsbot kan åläggas i fler fall än i dag. Vår bedömning är att företagsbotsregleringen kommer att uppfylla OECD-konventionens krav på ansvar för juridiska personer för internationella mutbrott också om dessa ändringar genomförs.

12.4.4 Behovet av lagstiftningsåtgärder med anledning av OECD-konventionens krav på domsrätt i förhållande till juridiska personer

Förslag: Talan om företagsbot för *givande av muta, grovt givande av muta* eller *handel med inflytande enligt 10 kap. 5 d § 2* brottsbalken ska prövas efter svensk lag och vid svensk domstol, om brottet har begåtts utom riket i utövningen av ett svenskt företags näringsverksamhet även om svensk domsrätt inte föreligger enligt bestämmelserna i 2 kap. 2 §, 3 § eller 3 a § brottsbalken. En sådan talan ska dock få väckas endast om gärningen inte är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten och endast om regeringen eller den som regeringen bemyndigat har förordnat om det.

Skälen för vårt förslag

Kritiken från OECD

Enligt OECD har svenska utredningar om internationella mutbrott kommit att fokusera på enskilda individer i stället för företag. Enligt OECD är detta oroande, eftersom det har medfört att flera utredningar om internationella mutbrott har avslutats utan åtgärd. OECD har särskilt pekat på ett fall där en svensk utredning om ett misstänkt internationellt mutbrott med anknytning till ett svenskt företag lades ned, eftersom de påstådda gärningsmännen – som arbetade för ett utländskt dotterbolag till det svenska företaget – var utländska. Svenska myndigheter kom i det fallet fram till att det inte förelåg svensk domsrätt, grundad på den aktiva personalitetsprincipen. Enligt OECD förefaller svenska myndigheter inte ha övervägt domsrätt över företaget enligt territorialitetsprincipen med anledning av utformningen av den svenska företagsbotsregleringen.⁶⁵ OECD har av detta dragit slutsatsen att svenska myndigheter inte vidtar tillräckliga åtgärder för att hitta territoriella länkar mellan handlingar som begås av företrädare för svenska företag i Sverige och givandet av muta till en utländsk tjänsteman.⁶⁶ OECD har uttalat att också

⁶⁵ Se Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Sweden, s. 18 f.

⁶⁶ Se Phase 3 report on implementing the OECD anti-bribery convention in Sweden, s. 26 f.

bristen på domsrätt enligt den aktiva personalitetsprincipen för juridiska personer utgör ett problem; om ett internationellt mutbrott begås utanför Sverige av en utländsk medborgare för ett svenskt företags räkning saknar svensk domstol behörighet om domsrätt enligt territorialitetsprincipen inte kan påvisas. Mot den bakgrunden har OECD bedömt att svenska företag kan undgå ansvar för internationella mutbrott genom att använda mellanhänder som inte är svenska medborgare.

OECD har därför rekommenderat Sverige att skyndsamt vidta åtgärder för att kunna hålla svenska juridiska personer ansvariga för internationella mutbrott som begås för deras räkning utanför Sverige även om gärningsmannen inte är svensk medborgare.⁶⁷

Allmänt om konventionens krav på domsrätt

OECD-konventionen innehåller inte några särskilda bestämmelser om domsrätt i förhållande till juridiska personer. Mot denna bakgrund och med hänsyn till den kritik som har framförts av OECD är det rimligt att anta att de allmänna artiklarna om domsrätt förutsätts gälla även i förhållande till juridiska personer, trots att det i artikel 4.2 uttryckligen talas om medborgare. Som vi redan tidigare har berört kräver dock inte konventionen att konventionsstaternas lagstiftningar ser likadana ut eller att det görs ingrepp i de grundläggande principerna i konventionsstaternas rättssystem.⁶⁸

Sverige uppfyller konventionens krav på domsrätt enligt territorialitetsprincipen

Av artikel 4.1 i OECD-konventionen följer att varje konventionsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att åta sig domsrätt över internationella mutbrott som helt eller delvis begås inom dess territorium. Även om OECD har framfört viss kritik mot Sverige med anledning av tillämpningen av territorialitetsprincipen har kritiken inte tagit sikte på företagsbotsregleringen eller annan svensk

⁶⁷ Se Phase 3 report on implementing the OECD anti-bribery convention in Sweden, s. 17 ff. och 27 f.

⁶⁸ Jfr t.ex. avsnitt 10.7 och Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions p. 26.

lagstiftning utan på myndigheternas underlåtenhet att försöka etablera domsrätt med stöd av principen. Som framgår av avsnitt 12.3 är det redan enligt gällande rätt tillräckligt att någon del av en brottslig handling har ägt rum i Sverige för att svensk domstol ska vara behörig att döma över ett brott och således också att pröva frågan om företagsbot. Det råder därför inte någon tvekan om att den svenska lagstiftningen avseende företagsbot uppfyller OECD-konventionens krav på domsrätt avseende juridiska personer för internationella mutbrott som helt eller delvis har begåtts i Sverige.

Svensk domsrätt avseende internationella mutbrott som har skett utomlands

Enligt artikel 4.2 i OECD-konventionen ska en konventionsstat som har rätt att lagföra sina medborgare för brott som har begåtts utomlands enligt den aktiva personalitetsprincipen vidta nödvändiga åtgärder för att åta sig domsrätt enligt samma principer när det gäller internationella mutbrott. Vidare följer av artikel 4.4. att konventionsstaterna ska pröva om dess domsrättsregler är ändamålsenliga för att bekämpa internationella mutbrott. Om så inte är fallet, ska konventionsstaten vidta nödvändiga åtgärder.

Det framgår i och för sig av kommentarerna till konventionen att domsrätt enligt den aktiva personalitetsprincipen ska bestämmas utifrån de allmänna principer och regler som gäller i varje konventionsstat. Det kan synas tala för att den nuvarande svenska regleringen är tillfyllest. Det kan ändå ifrågasättas om regleringen – som över huvud taget inte innehåller några särskilda domsrätsbestämmelser för juridiska personer – uppfyller konventionens krav. Detta gäller särskilt mot bakgrund av att konventionen uppenbarligen inte godtar vilken nationell reglering som helst utan förutsätter bl.a. att denna är ”ändamålsenlig”.⁶⁹ Den nuvarande regleringen säkerställer inte att svenska företag kan hållas ansvariga för internationella mutbrott som begås utomlands med anlitande av personer som inte omfattas av svensk domsrätt (jfr 2 kap. 2 § brottsbalken). Enligt vår bedömning lever Sverige därmed inte fullt ut upp till sina åtaganden gentemot OECD i detta avseende.

⁶⁹ Jfr avsnitt 12.2.

Det finns givetvis också ett starkt allmänt intresse av att förebygga korruption inom näringslivet. Genom att utöka möjligheten att föra talan om företagsbot mot svenska företag för internationella mutbrott som har begåtts utom riket i utövningen av företagets näringsverksamhet får svenska företag ytterligare incitament att förebygga korruption inom den egna verksamheten.

Vår slutsats är att såväl Sveriges åtaganden i förhållande till OECD som det allmänna intresset av att förebygga korruption starkt talar för en utvidgning av den svenska domsrätten avseende utomlands begångna internationella mutbrott. Om en sådan bestämmelse införs, bör den utformas så att talan om företagsbot i vissa fall kan föras även om svensk domsrätt inte föreligger enligt 2 kap. 2 §, 3 § eller 3 a § brottsbalken.

En särskild domsrätsbestämmelse för företagsbot bör begränsas till att gälla internationella mutbrott som har begåtts utom riket i utövningen av ett svenskt företags näringsverksamhet

När finns det då skäl att pröva en talan om företagsbot efter svensk lag och vid svensk domstol för ett brott som har skett utom riket, trots att domsrätt saknas enligt 2 kap. 2 §, 3 § eller 3 a § brottsbalken? En utvidgning av den svenska domsrätten bör utformas så att den kan möta den kritik som OECD har riktat mot den nuvarande svenska regleringen, dvs. att denna medger att svenska företag kan undgå ansvar för internationella mutbrott genom att anlita utländska gärningsmän. Samtidigt är det angeläget att tillämpningsområdet för en ny bestämmelse blir tydligt avgränsat och inte mera omfattande än nödvändigt. I sammanhanget bör anmärkas att en utvidgning av svensk domsrätt i fråga om brott som har begåtts utanför svenskt territorium leder till att svenska domstolar kommer att besluta i frågor som i första hand är ett annat lands inre angelägenheter.

En ny domsrätsbestämmelse bör därför för det första vara begränsad till vissa slag av mutbrott. Givande av muta och grovt givande av muta omfattar alla situationer som omfattas av konventionen. Brottet handel med inflytande enligt 10 kap. 5 d § 2 är så nära besläktat med dessa brott att även detta bör omfattas av bestämmelsen. Eftersom konventionens definition av internationellt mutbrott förutsätter att brottet har skett i en internationell affärsrela-

tion, behöver en ny domsrättsbestämmelse inte omfatta annan verksamhet än näringsverksamhet. Det är f.ö. främst inom sådan verksamhet som det finns ett allmänt intresse av att bekämpa korruption.

Enligt vår mening är det därför lämpligt att en eventuell bestämmelse omfattar endast fall där givande av muta, grovt givande av muta eller handel med inflytande enligt 10 kap. 5 d § 2 har begåtts utom riket i utövningen av ett svenskt företags näringsverksamhet. Det här innebär att brottet ska ha ingått som ett led i näringsidkarens verksamhet och att gärningen, typiskt sett, måste ha en klar anknytning till den verksamhet som näringsidkaren bedriver. En sådan begränsning torde vara i linje med OECD-konventionens krav, eftersom konventionen inte kräver att ett företag ska kunna hållas ansvarigt annat än för brott som begås av företaget eller för företagets räkning.⁷⁰

Vad som talar mot införandet en ny domsrättsbestämmelse

Vad som framför allt talar mot att införa en bestämmelse av detta slag torde vara att den kommer att få liten praktiskt betydelse. I många fall där den i och för sig skulle bli tillämplig skulle en talan om företagsbot ändå kunna föras med stöd av bestämmelsen om vårdslös finansiering av mutbrott. Det ska dock tilläggas att en företagsbot med anledning av vårdslös finansiering av mutbrott typiskt sett kommer att bestämmas till ett lägre belopp än en företagsbot som bestäms med anledning av ett uppsåtligt brott.

Vad som också kan tala mot en lagändring av detta slag är att en domsrättsbestämmelse som tar sikte endast på företagsbot i någon mån skulle strida mot systematiken i 2 kap. brottsbalken. Övriga bestämmelser om domsrätt i 2 kap. brottsbalken är generella och avser inte endast talan om en viss form av rättsverkan av brott.⁷¹

⁷⁰ Se Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Sweden s. 17 ff., 26 ff. och 45 f. I rapporten används uttrycket "by them". Eftersom juridiska personer inte kan begå brott i Sverige bör emellertid vad som avses vara brott som begås för den juridiska personens räkning.

⁷¹ Se avsnitt 12.3.

Övervägande skäl talar för att en särskild domsrättsbestämmelse införs

Vi har ovan konstaterat att det finns skäl både för och emot nya domsrättsbestämmelser avseende utomlands begångna internationella mutbrott. Sådana bestämmelser skulle systematiskt avvika från befintliga domsrättsbestämmelser. De torde också få ganska liten praktisk betydelse. Vi bedömer dock att de skäl som talar för att bestämmelser av detta slag införs, dvs. Sveriges åtaganden enligt OECD-konventionen och det allmänna intresset av att förebygga korruption, väger över.

Det bör uppställas krav på dubbel straffbarhet för att en talan om företagsbot i den angivna situationen ska kunna prövas av svensk domstol

Av 2 kap. 2 § andra stycket brottsbalken följer att svensk domsrätt utomlands förutsätter att gärningen är straffbar enligt såväl svensk lag som lagen på gärningsorten. Som yttersta skäl för kravet på dubbel straffbarhet brukar åberopas den folkrättsliga principen att stater inte ska ingripa i varandras inre angelägenheter. Det brukar också ifrågasättas om det inte strider mot den straffrättsliga legalitetsprincipen att bestraffa en gärning som är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten.⁷²

Från kravet på dubbel straffbarhet har det i 2 kap. 2 § fjärde stycket brottsbalken gjorts undantag för en del brott och försök till brott, t.ex. vissa utomlands begångna sexualbrott mot barn, vissa barnpornografibrott och människohandel. Dessa brott kan alltså lagföras i Sverige även om gärningarna skulle vara fri från ansvar i det land där de begicks. Liknande undantag finns även i viss specialstraffrättslig lagstiftning.⁷³ Inte heller när det gäller brott som omfattas av 2 kap. 3 § brottsbalken finns det något krav på dubbel straffbarhet.

De avsteg från kravet på dubbel straffbarhet som hittills har gjorts har gällt brott som rymmer särskilt påtagliga moment av utnyttjande, grymhet, kränkning eller samhällsskadlighet. Mutbrott har i tidigare lagstiftningsärenden inte ansetts utgöra brott av

⁷² Se t.ex. prop. 2013/14:208 s. 73.

⁷³ Se t.ex. 3 § lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor.

motsvarande kvalificerat allvarliga slag.⁷⁴ Vi ser inte anledning att nu göra någon annan bedömning. Dessutom kan det praktiska behovet av ett undantag från kravet på dubbel straffbarhet sättas i fråga just när det gäller mutbrott. Som ovan har framgått ska det vid prövningen av om ett mutbrott har begåtts göras en otillbörlighetsbedömning. Vid denna måste beaktas vilken praxis som har utvecklats i det andra landet. Om gärningen inte är straffbar enligt lagstiftningen på gärningsorten, torde förmånen vanligen inte kunna anses som otillbörlig i mutbrottslagstiftningens mening.⁷⁵

Talan om företagsbot bör kunna prövas av svensk domstol oavsett om lagen på gärningsorten ger utrymme för att hålla den juridiska personen ansvarig

En fråga som har nära samband med frågan om dubbel straffbarhet är om talan om företagsbot i den nu aktuella situationen bör förutsätta att juridiska personer kan hållas ansvariga även enligt lagen på gärningsorten. De argument som ovan har framförts för ett krav på dubbel straffbarhet kan synas ha viss relevans även i det avseendet. Ett krav på att juridiska personer ska kunna hållas ansvariga för brott enligt lagstiftningen på gärningsorten riskerar emellertid att göra den föreslagna regleringen verkningslös i de fall där behovet av svensk lagföring är särskilt stort. Behovet torde nämligen vara som störst när lagstiftningen på gärningsorten i fråga om juridiska personers ansvar är otillräcklig för att bekämpa internationella mutbrott. Lagstiftningen skiljer sig också mycket åt mellan olika länder när det gäller hur ansvaret för juridiska personer är konstruerat. Förutom straffrättsligt ansvar kan det förekomma såväl administrativt som civilrättsligt ansvar. Vi bedömer därför att det inte bör krävas att juridiska personer kan hållas ansvariga för brott enligt lagstiftningen på gärningsorten för att domsrättsbestämmelsen ska vara tillämplig.

I linje med detta bör inte heller storleken på företagsboten påverkas av innehållet i lagen på gärningsorten. Det bör alltså inte vara uteslutet att ålägga en högre företagsbot än den sanktion som eventuellt skulle ha kunnat dömas ut på gärningsorten (jfr 2 kap. 2 § tredje stycket brottsbalken).

⁷⁴ Se prop. 2011/12:79 s. 40 f.

⁷⁵ Jfr avsitt 12.3.

Talan om företagsbot för givande av muta m.m. som har begåtts utom riket bör få väckas endast efterförordnande av regeringen eller den regeringen bemyndigat därtill

Den svenska domsrätten över brott som har begåtts utom riket sträcker sig mycket långt. Till följd av detta krävs det enligt 2 kap. 5 § andra stycket brottsbalken som huvudregel att regeringen fattar beslut om att svensk åklagare får väcka åtal för brottet vid svensk domstol. Kravet på särskilt tillstånd fanns redan i 1864 års strafflag och motiverades vid införandet av brottsbalken med att omständigheterna ofta är sådana att det framstår som meningslöst eller direkt olämpligt att väcka åtal inför svensk domstol när brottet har begåtts utom riket. Eftersom det inte ansågs vara möjligt att genom uttryckliga lagbestämmelser närmare ange de fall där åtal bör undvikas, valdes en lösning med krav på särskilt tillstånd.⁷⁶ Regeringen kan bemyndiga annan att meddela sådant tillstånd. Av 1 § förordningen (1993:1467) med bemyndigande för riksåklagaren att förordna om väckande av åtal i vissa fall följer att riksåklagaren får förordna om åtal bl.a. för brott som har begåtts utomlands av en svensk medborgare eller av en utlänning med hemvist i Sverige.

Det är inte givet att talan om företagsbot bör föras i Sverige i samtliga fall där, med den nu föreslagna bestämmelsen, domsrätt kommer att föreligga. Vi bedömer därför att det finns skäl att införa en motsvarighet till bestämmelsen i 2 kap. 5 § andra stycket, såvitt avser talan om företagsbot för givande av muta m.m. som har begåtts utom riket.

Genom regeringens, eller om bemyndigande har getts, annan myndighets prövning kan tillämpningen begränsas till situationer där det föreligger ett påtagligt intresse av att föra en talan om företagsbot mot företaget. Så torde främst vara fallet när det finns risk för att ett företag inte kommer att hållas ansvarigt enligt lagen på gärningsorten. Att försöka i lagen närmare precisera de situationer där det föreligger ett påtagligt intresse av att föra en talan om företagsbot skulle dock strida mot systematiken i 2 kap. brottsbalken. Det finns också en risk att en mer preciserad bestämmelse skulle, på ett olämpligt sätt, begränsa möjligheterna att utreda och föra en talan om företagsbot för fall av givande av muta m.m. som har skett utom-

⁷⁶ Se NJA II 1962 s. 66.

lands. Bedömningen av om en talan om företagsbot ska föras i Sverige bör i stället ske i det enskilda fallet i samband med prövningen av frågan om tillstånd att föra en sådan talan.⁷⁷

Liksom när det gäller åtal för brott som har begåtts utomlands bör riksåklagaren bemyndigas att förordna om talan för företagsbot i den angivna situationen. Vidare bör riksåklagaren ha möjlighet att överlämna ett ärende om förordnande om talan om företagsbot till regeringen, om det finns anledning till det (jfr 3 § förordningen, 1993:1467, med bemyndigande för riksåklagaren att förordna om väckande av åtal i vissa fall).

⁷⁷ I departementspromemorian Åtalsförordnande enligt 2 kap. brottbalken (Ds 2014:13) föreslås bl.a. att prövningen av om åtal ska få väckas för brott som har begåtts utanför Sverige flyttas över från regeringen till riksåklagaren. I den föreslagna bestämmelsen anges också vissa omständigheter som ska beaktas vid prövningen om åtalsförordnande ska meddelas. Det anges t.ex. att hänsyn ska tas till brottslighetens anknytning till Sverige och vilka åtgärder för lagföring som har vidtagits i den stat där gärningen förövades. Om de i promemorian föreslagna ändringarna genomförs, bör det övervägas att införa motsvarande bestämmelser i fråga om talan om företagsbot för givande av muta m.m. som har begåtts utom riket.

13 Övriga frågor

13.1 Inledning

Vårt uppdrag

Enligt utredningsdirektiven ska vi ta ställning till om företagsbot bör kunna åläggas genom strafföreläggande i flera fall än i dag och om det finns ett behov av att kunna dokumentera domar och beslut där företagsbot åläggs på ett annat sätt än i dag, t.ex. genom någon form av registerföring. Vi får även ta upp och ta ställning till andra frågor som anknyter till uppdraget.

13.2 Företagsbot ska kunna åläggas genom strafföreläggande när boten inte överstiger 3 miljoner kronor

Förslag: Företagsbot ska kunna åläggas genom strafföreläggande i fall där boten inte överstiger 3 miljoner kronor.

Bakgrund

När bestämmelserna om företagsbot infördes år 1986, kunde företagsbot åläggas endast efter prövning i domstol. Ett förenklat förfarande som strafföreläggande ansågs inte lämpligt innan erfarenheter hade vunnits av den då nya sanktionen.¹ Sedan 2006 års reform av företagsbotsregleringen gäller att företagsbot kan åläggas genom strafföreläggande i fall då företagsboten inte överstiger

¹ Se prop. 1985/86:23 s. 56.

500 000 kronor.² Att företagsbot åläggs genom strafföreläggande i stället för efter domstolsprövning medför inte någon skillnad när det gäller bestämmandet av företagsbotens storlek; en åklagare ska tillämpa samma kriterier som en domstol när företagsbotens storlek bestäms.

När möjligheten att ålägga företagsbot genom strafföreläggande infördes, framhölls det i förarbetena att det är naturligt att hanteringen av företagsbot bör förenklas så att företagsbottsinstitutet kan bli praktiskt användbart. Det framhölls också att förenklade förfaranderegler är betydelsefulla i ett ekonomiskt perspektiv. Flera remissinstanser hade ifrågasatt lämpligheten av att införa en möjlighet att ålägga företagsbot genom strafföreläggande innan en fast domstolspraxis på området hade utvecklats. I propositionen konstaterades emellertid att problemet inte borde överdrivas och att företagsboten regelmässigt torde kunna utmätas enligt tämligen schablonmässiga grunder, där gärningens objektiva karaktär står i centrum. I sammanhanget framhöll regeringen också att Åklagarmyndigheten och riksåklagaren hade möjlighet att utfärda allmänna råd och anvisningar för att uppnå enhetlighet och följdriktighet vid åklagarnas rättstillämpning.³

I fråga om brott som föranleder en högre företagsbot än 500 000 kronor ansåg regeringen däremot att de, med hänsyn till sitt allvar, regelmässigt borde bli föremål för prövning i allmän domstol.⁴

Skälen för vårt förslag

Inledning

Frågan är om åklagarna i större utsträckning än i dag bör kunna utfärda företagsbot genom strafföreläggande och, om så är fallet, om den år 2006 bestämda gränsen om 500 000 kronor bör höjas eller helt avskaffas.

² Se 48 kap. 2 och 4 §§ rättegångsbalken och 5 § lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m.

³ Se prop. 2005/06:59 s. 51 f.

⁴ Se prop. 2005/06:59 s. 53 f.

Rättsväsendets resurser bör användas ändamålsenligt

Rättsväsendets begränsade resurser bör användas så ändamålsenligt som möjligt. Det står klart att många frågor inte kräver den kvalificerade hantering som avgörande efter huvudförhandling i domstol innebär. I ett processekonomiskt perspektiv bör resurserna fördelas så att handläggning vid domstol framför allt förbehålls mål där parterna inte är ense och som kräver en mer kvalificerad prövning. Förenklade förfaranden innebär att en stor mängd mål kan avgöras snabbt och utan att stora resurser används. När det är lämpligt bör därför sådana förfaranden tillämpas.

I samband med att möjligheten att meddela villkorlig dom genom strafföreläggande infördes framhöll regeringen att formerna för handläggning av brottmål måste förenklas, utan att man därvid gör avkall på rättssäkerheten. Regeringen konstaterade att erfarenheterna av det tidigare reformarbetet gällande strafföreläggande var positiva och betonade att reformarbetet även fortsättningsvis skulle präglas av synsättet att domstolsprövningen förbehålls sådana mål där parterna inte är ense eller som avser allvarigare eller komplicerade brott. Regeringen konstaterade också att systemet med strafföreläggande, förutom att det innebär en effektivare användning av resurserna, har fördelar för den misstänkte, eftersom avgörandet kommer snabbt och den misstänkte själv kan ta ställning till det förelagda straffet och bedöma om det står i rimlig proportion till gärningen.⁵

Statistik från Polismyndigheten tyder på att åklagarnas möjlighet att ålägga företagsbot genom strafföreläggande har minskat domstolarnas arbetsbörda. Från och med år 2009 till och med år 2014 utfärdades sammanlagt 1 712 strafförelägganden avseende företagsbot. Användandet har ökat från år till år; år 2009 utfärdades 81 strafförelägganden, medan motsvarande siffra för år 2014 uppgick till 379. Under motsvarande period (åren 2009–2014) uppgick antalet domar där företagsbot ålades till 736. Över två tredjedelar av samtliga ärenden som gällde företagsbot avgjordes således genom strafförelägganden.⁶

Från åklagarna vid Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål (REMA) har framställts tydliga önskemål om att få möjlighet att

⁵ Se prop. 1996/97:8 s. 11 f.

⁶ Mer om statistik i avsnitt 5.3.

använda strafföreläggande i fler fall än i dag. Åklagarna har uppgett att det är vanligt att företag går med på att betala förhållandevis höga belopp i företagsbot. Det upplevs som ineffektivt och onödigt tidskrävande att talan måste prövas i domstol också när parterna är överens. Åklagarna anser att det inte bör finnas någon beloppsgräns för när företagsbot ska kunna åläggas genom strafföreläggande och anser att detta är en av de viktigaste frågorna i den pågående reformeringen av företagsbotslagstiftningen.⁷

Vi delar bedömningen att ett utökat användande av strafföreläggande möjliggör en effektivare och mer förutsebar process med snabbare avgöranden. En utökad möjlighet för åklagarna att ålägga företagsbot genom strafföreläggande torde därför vara positiv, inte bara för åklagarna utan också för de företag som riskerar att åläggas företagsbot

Mot denna bakgrund bedömer vi att effektivitetsskäl talar starkt för att utvidga möjligheterna att ålägga företagsbot genom strafföreläggande.

Rättssäkerhetsaspekten

Vad som kan tala mot en höjning eller ett avskaffande av gränsen för när företagsbot ska få åläggas genom strafföreläggande är främst rättssäkerhetsskäl. Domstolsprövning anses utgöra en garanti för en hög rättssäkerhet. I Sverige är det också en hävdvunnen princip att rättsskipning, som huvudregel, ska ske i domstol.⁸

Ett företag som är föremål för en talan om företagsbot har alltid rätt att få frågan prövad i domstol. Genom att godkänna ett strafföreläggande kan dock företaget avstå från domstolsprövning. De åklagare som leder en förundersökning och utfärdar ett eventuellt strafföreläggande arbetar under såväl objektivitetsplikt som tjänsteansvar. Objektivitetsplikten innebär att åklagaren är skyldig att beakta även omständigheter som talar till motpartens förmån. Det är bl.a. mot den bakgrunden som rättssäkerhetsintresset inte har ansetts motivera att brott av mindre allvarlig natur alltid måste prövas av domstol.

⁷ Synpunkterna har framförts av företrädare för REMA vid möte i Gävle den 1 december 2015 och i Jönköping den 1 mars 2016.

⁸ Jfr 1 kap. 8 § regeringsformen.

Åklagare som arbetar med företagsbotsfrågor har i allmänhet stor erfarenhet av att ta ställning till de frågor som ärenden av detta slag aktualiserar, t.ex. till vilket belopp som en företagsbot bör bestämmas. Som tidigare har framhållits kan Åklagarmyndigheten och riksåklagaren dessutom utfärda allmänna råd och anvisningar som behövs för att uppnå enhetlighet vid åklagarnas rättstillämpning. Sådana råd och anvisningar har också i viss utsträckning utfärdats. Enskilda åklagare har därigenom visst stöd när de ska fatta beslut i företagsbotsfrågor. Detta skapar förutsättningar för ett gemensamt synsätt bland åklagarna i landet och bör bidra till att enhetligheten och förutsebarheten och därmed också rättssäkerheten ökar.

En tänkbar invändning mot ett utökat användande av straffföreläggande är att det riskerar att leda till att åklagare och motpart träffar någon form av informell uppgörelse som innebär att åklagaren går med på en lägre bot mot att motparten godtar att frågan avgörs genom straffföreläggande. Risken för sådana uppgörelser bör emellertid inte överdrivas. Som har framgått ovan ska åklagare utfärda straffförelägganden på sitt tjänsteansvar. En åklagare får inte beakta ovidkommande hänsyn när företagsbotens storlek bestäms.

Brottmål som leder till annan påföljd än böter ska som huvudregel avgöras i domstol efter huvudförhandling. Skälet till detta är att den fria bevisprövningen har ansetts förutsätta ett koncentrerat och muntligt förfarande för att ge rätten de bästa förutsättningarna att meddela materiellt riktiga domar. En talan om företagsbot enligt lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m. ska emellertid handläggas enligt rättegångsbalkens regler om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter. Detta gäller oavsett vilket belopp som åklagarens yrkande om företagsbot uppgår till. Av 2 § framgår att ett sådant mål får avgöras utan huvudförhandling, om en sådan inte behövs med hänsyn till utredningen i målet och inte begärs av part (jfr 45 kap. 10 a § första stycket 3 rättegångsbalken).⁹ Mål där talan om företagsbot är medgiven torde regelmässigt avgöras utan huvudförhandling. Att så är fallet har också bekräftats av åklagare vid Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål (REMA).

⁹ I 1 kap. 3 b § andra stycket och 2 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken finns emellertid bestämmelser som innebär att nämndemän ska delta när en tingsrätt eller hovrätt efter huvudförhandling avgör ett mål som innefattar frågan om företagsbot. Av 18 § första stycket 1 förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion följer också att en notarie inte på eget ansvar får handlägga mål som innefattar frågan om företagsbot.

Enligt åklagarna är det vanligt att mål om företagsbot avgörs utan huvudförhandling. Domstolshanteringen upplevs ofta som onödig.¹⁰ Det förhållandet att en talan om företagsbot prövas i domstol innebär därmed, enligt åklagarnas uppfattning, inte någon garanti för att prövningen blir mer noggrann än vid utfärdandet av ett strafföreläggande.

Enligt vår bedömning torde rättssäkerheten inte minska nämnvärt om åklagarnas möjlighet att ålägga företagsbot genom strafföreläggande ökar. Strafföreläggande bör emellertid som utgångspunkt användas endast i sådana ärenden där det inte råder någon egentlig tveksamhet om arten och graden av sanktion. Ju högre företagsbot som övervägs, desto större blir utrymmet för olika bedömningar. Det är därför inte självklart att alla ärenden om företagsbot ska kunna hanteras genom strafföreläggande. Även det förhållandet att vi föreslår flera ändringar i sättet att bestämma företagsbotens storlek, däribland bestämmelser om s.k. förhöjd företagsbot, talar i någon mån för att en eventuell utvidgning av möjligheterna att ålägga företagsbot genom strafföreläggande bör ske med försiktighet.

Offentlighet och insyn

Vid allvarigare brott kan det finnas ett intresse av att åtal för brottet läggs fram vid en offentlig huvudförhandling i domstol. Ett sådant offentlighetsintresse kan finnas även om brottet är erkänt och talan i övrigt medgiven.

Det kan då först konstateras att nya bestämmelser som ger möjlighet att i större utsträckning än tidigare ålägga företagsbot genom strafföreläggande givetvis inte skulle påverka möjligheten att avgöra ett åtal, och en därtill sammanhörande talan om företagsbot, efter huvudförhandling.

Det kan vidare konstateras att det redan i dag är möjligt för en domstol att avgöra en talan om företagsbot utan huvudförhandling. Nuvarande ordning ger alltså inga garantier för att frågan om företagsbot avgörs efter en offentlig huvudförhandling. Tvärtom torde det – vad gäller sådan talan om företagsbot som inte handläggs till-

¹⁰ Synpunkterna har framförts av företrädare för REMA vid möte i Gävle den 1 december 2015 och i Jönköping den 1 mars 2016.

sammans med åtal – vara ovanligt att så sker när talan är medgiven. Om frågan om företagsbot avgörs utan huvudförhandling, är allmänhetens möjlighet till insyn i processen inte nämnvärt större än när ett strafföreläggande utfärdas. Av 35 kap. 6 § 2 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) följer nämligen att förundersökningssekretess enligt 35 kap. 1 § första stycket 1 inte gäller för uppgift i ärende om strafföreläggande. Det innebär att en förundersökning som ingår i ett ärende om företagsbot och som avslutas genom ett strafföreläggande inte omfattas av andra sekretessbestämmelser än en förundersökning i ett företagsbotsmål som prövas i domstol.¹¹

Behovet av insyn och offentlighet utgör därför inte något avgörande skäl mot att utöka åklagarnas möjlighet att ålägga företagsbot genom strafföreläggande.

En jämförelse med andra sanktioner m.m.

Med undantag för normerade böter får en åklagare utfärda strafföreläggande för brott när straffet bestäms till böter, oavsett storleken på bötesbeloppet. Högsta möjliga bötesbelopp uppgår till 200 000 kronor (200 dagsböter á 1 000 kronor) och är därmed avsevärt lägre än högsta möjliga företagsbot även enligt den nuvarande regleringen. Det finns emellertid andra ekonomiska sanktioner som kan beslutas utom domstol och uppgå till mycket höga belopp, exempelvis konkurrensskadeavgift och avgift enligt lagen (2004:297) om bank och finansieringsrörelse.

Konkurrensverket kan sålunda förelägga ett företag att betala konkurrensskadeavgift genom avgiftsföreläggande. Avgiftsföreläggande får visserligen användas endast om Konkurrensverket bedömer att sakomständigheterna är klara och företaget måste godkänna föreläggandet för att det ska bli giltigt. Men om dessa förutsättningar är för handen kan konkurrensskadeavgiften bestämmas till samma belopp som vid en prövning i domstol, dvs. med ett belopp som motsvarar upp till tio procent av företagets omsättning föregående räkenskapsår.¹²

¹¹ Se Kammarrätten i Stockholms dom den 8 december 2014 i mål 2428-14.

¹² Se vidare avsnitt 6.2.

Finansinspektionen kan under vissa förutsättningar besluta att ett kreditinstitut ska betala en sanktionsavgift. Ett sådant beslut prövas av domstol först om det överklagas. Sanktionsavgiften får bestämmas till högst tio procent av kreditinstitutets omsättning närmaste föregående räkenskapsår eller två gånger de kostnader som institutet har undvikit (alternativt två gånger den vinst som har uppkommit) genom regelöverträdelsen. Avgiften kan alltså uppgå till mycket höga belopp och detta även om frågan aldrig kommer under domstols prövning.¹³

I sammanhanget bör även framhållas att det inte finns någon beloppsgräns för storleken på ett förverkande som avgörs tillsammans med frågan om ansvar för brott genom ett strafföreläggande.

Vår slutsats; företagsbot på upp till 3 miljoner kronor ska få fastställas genom ett strafföreläggandeförfarande

Som ovan har framgått talar både praktiska och processekonomiska aspekter för att åklagarnas möjligheter att ålägga företagsbot genom strafföreläggande bör utökas. Systemet med strafföreläggande innebär en snabbare process än en domstolsprövning. Det är också en effektiv och resursbesparande handläggningsform. Varken åklagaren eller andra parter orsakas besvär eller kostnader för inställelse vid domstol samtidigt som en tidskrävande domstolshantering kan undvikas.

Det finns emellertid också omständigheter som, i vart fall f.n., talar i motsatt riktning. Här vill vi särskilt peka på att vi föreslår flera ändringar i grunderna för fastställandet av företagsbotens storlek och att det, till dess den nya lagstiftningen vunnit stadga, kan vara lämpligt att iakttäta viss försiktighet vad gäller överflyttande av beslutsbefogenheter av detta slag från domstol till åklagare. Utvecklandet av en klar och tydlig praxis på området torde också kräva att ett inte helt obetydligt antal mål hanteras i domstol.

Enligt vår bedömning är det mot den nu angivna bakgrunden i och för sig rimligt att höja gränsen för när företagsbot åläggs genom strafföreläggande. "Taket" bör emellertid inte tas bort helt förrän erfarenhet har vunnits av de nya bestämmelserna om företagsbotens

¹³ Se vidare avsnitt 6.2.

storlek och viss praxis har utbildats. Vi föreslår att gränsen höjs från 500 000 kronor till 3 miljoner kronor.

En förutsättning för att villkorlig dom ska kunna meddelas genom strafföreläggande är att det framstår som uppenbart att rätten skulle döma till en sådan påföljd.¹⁴ Syftet med begränsningen är att åklagarna inte ska meddela strafföreläggande med villkorlig dom i fall där fängelse kan bli aktuellt. Vi har övervägt om den nyss föreslagna möjligheten att ålägga företagsbot på upp till 3 miljoner kronor genom strafföreläggande borde balanseras av en liknande begränsning. Den skulle t.ex. kunna utformas så att det måste framstå som uppenbart att ett visst företagsbotsbelopp är riktigt för att företagsbot – eller företagsbot som överstiger visst belopp – ska få åläggas genom strafföreläggande. Vi bedömer emellertid att det inte finns tillräckliga skäl för en sådan begränsning. I sammanhanget kan framhållas att strafföreläggande med villkorlig dom inte har använts i den omfattning som förutspåddes när möjligheten infördes och att en trolig orsak till detta är uppenbarhetsrekvisitet.¹⁵

13.3 Behovet av att registrera domar och beslut med åläggande om företagsbot

Bedömning: Behovet av att kunna registrera domar och strafförelägganden med företagsbot är inte så stort att det motiverar upprättandet av ett register avseende ålagd företagsbot.

Bakgrund

När en fysisk person genom dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot påförs en påföljd för ett brott, registreras detta i belastningsregistret. Detsamma gäller bl.a. om någon åläggs förvandlingsstraff för böter, erhåller åtalsunderlåtelse eller meddelas kontaktförbud.¹⁶ Syftet med belastningsregistret är bl.a. att ge information om sådana belastningsuppgifter som behövs i verk-

¹⁴ Se 48 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken.

¹⁵ Jfr SOU 2013:17s. 322 f.

¹⁶ Se 3 § lagen (1998:620) om belastningsregister.

samhet hos brottsutredande myndigheter, Åklagarmyndigheten, allmänna domstolar och myndigheter som hanterar t.ex. lämplighets- och tillståndsprövningar.¹⁷

Ålägganden om företagsbot registreras inte på motsvarande sätt, oavsett om företagsboten åläggs en fysisk eller en juridisk person.

Skälen för vår bedömning

När storleken av en företagsbot bestäms, ska enligt 36 kap. 9 § brottsbalken, skälig hänsyn tas till om en näringsidkare tidigare har ålagts att betala företagsbot. I avsnitt 10.10 har vi föreslagit att det även i ett nytt system, där företagsboten bestäms med utgångspunkt från ett sanktionsvärde, tas skälig hänsyn till tidigare ålagd företagsbot. Åklagare och domstolar kommer därmed även fortsättningsvis att ha ett visst behov av att känna till om ett företag tidigare har ålagts företagsbot.

Genom att föra in uppgifter om företagsbot i t.ex. belastningsregistret skulle framför allt åklagarnas arbete med att ta reda på om ett företag tidigare har ålagts företagsbot underlättas. Värdet av en sådan registerföring bör emellertid inte överskattas. När det gäller upprepade överträdelse av mer allvarlig karaktär kan det förutsättas att åklagare som regelbundet hanterar frågor om företagsbot ofta har kännedom om tidigare domar och strafförelägganden. Det torde också främst vara vid den typen av överträdelse som återfallsskärpningen har störst betydelse. Vid behov kan domen eller strafföreläggandet i sådana fall fogas till utredningen.

Vid sådana tillstånds- och lämplighetsprövningar som myndigheter utför har det ofta betydelse huruvida en viss fysisk person har begått ett brott. Däremot har frågan om ett företag har ålagts företagsbot sällan någon omedelbar betydelse för sådana prövningar. När det gäller exempelvis uteslutning av leverantörer enligt 10 kap. lagen (2007:1091) om offentlig upphandling är det främst av intresse om den fysiska person som bedriver verksamheten (eller, om verksamhetsutövaren är en juridisk person, dennas företrädare) är dömd för brott. Att brottet även har föranlett en företagsbot har vanligen mindre intresse.

¹⁷ Se 2 § lagen om belastningsregister.

I vissa fall kan dock förekomsten av en företagsbot ha i vart fall ett visst indirekt intresse vid denna typ av prövningar. Av 10 kap. 2 § första stycket 4 lagen om offentlig upphandling följer att en leverantör får uteslutas också om leverantören (eller företrädare för denne om leverantören är en juridisk person) har gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen och myndigheten kan visa detta. Om leverantören eller leverantörens företrädare har ålagts företagsbot, kan domen eller strafföreläggandet ha viss bevisverkan när det gäller frågan om ett allvarligt fel har skett i yrkesutövningen.

Motsvarande bestämmelser som de i lagen om offentlig upphandling finns också i andra lagar som gäller upphandling.¹⁸ Det finns också exempel på tillståndsprövningar där tillståndet för att driva viss verksamhet är beroende av att verksamheten kan antas komma att bedrivas på ett godtagbart sätt. Som exempel kan nämnas att bevakningsföretag inte får bedriva sådan bevakningsverksamhet som avses i 1 § lagen (1974:191) om bevakningsföretag utan auktorisation.¹⁹ Sådan auktorisation får beviljas endast om det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt och i övrigt i överensstämmelse med god sed inom branschen.²⁰ Frågor om auktorisation prövas av länsstyrelsen som ska inhämta Polismyndighetens yttrande innan auktorisation beviljas.²¹ Vidare hanterar länsstyrelsen frågor om auktorisation av delgivningsföretag som yrkesmässigt utför delgivning enligt delgivningslagen (2010:1932).²² Sådan auktorisation får beviljas endast om det med hänsyn till organisation, ledning och ägande kan antas att företagets verksamhet kommer att bedrivas i överensstämmelse med lag och på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt. Liknande prövningar ska också ske bl.a. när Transportstyrelsen godkänner en trafikskola enligt 2 § lagen (1998:493) om trafikskolor, Lotteriinspektionen ger tillstånd för att anordna spel²³, Finansinspektionen ger tillstånd för att driva verksamhet med konsumentkrediter enligt lagen (2014:275)

¹⁸ Se t.ex. 11 kap. 2 § första stycket 4 lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, 7 kap. 1 § första stycket 4 lagen (2008:962) om valfrihetssystem och 10 kap. 3 § första stycket 4 lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster

¹⁹ Se 2 § lagen om bevakningsföretag.

²⁰ Se 3 § första stycket 1 § lagen om bevakningsföretag.

²¹ Se 5 § lagen om bevakningsföretag.

²² Se 1, 5 och 6 §§ lagen (2010:1933) om auktorisation av delgivningsföretag.

²³ Se t.ex. 10 § lotterilagen (1994:1000).

om viss verksamhet med konsumentkrediter²⁴ och när Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll ackrediterar besiktningsorgan enligt 4 kap. fordonslagen (2002:574)²⁵. Länsstyrelserna och andra myndigheter utövar också regelmässigt tillsyn över de verksamheter som godkännts. När tillståndsbeslut ska fattas eller tillsyn utövas, kan en myndighet ha nytta av att känna till om ett företag har ålagts företagsbot.

Det sagda innebär att en registerföring av ålagda företagsböter i någon mån skulle kunna underlätta myndigheters arbete med tillstånds- och lämplighetsprövning m.m. Inte heller i detta avseende bör emellertid värdet av sådan registrering överskattas. En ålagd företagsbot behöver inte vara en omständighet som talar för att en tillståndsansökan bör avslås. Avsaknaden av ett register innebär inte heller att myndigheter är förhindrade att åberopa kända domar och strafförelägganden, när det finns behov av det.

I sammanhanget bör också noteras att en verksamhet på olika sätt, t.ex. genom inkråmsöverlåtelser, fusioner eller delningar, kan överföras från en juridisk person till en annan. På liknande sätt kan en enskild näringsidkare överföra sin verksamhet till en juridisk person. En sådan överföring kan ha helt legitima skäl, såsom en strukturomvandling av företagets verksamhet eller att företaget köps upp av ett annat företag, men den kan också ske i syfte att dölja tidigare begångna brott i utövningen av verksamheten. En överföring kan genomföras även om den faktiske verksamhetsutövaren före och efter överföringen är en och samma. Det får till följd att ett register över ålagda företagsböter inte alltid kommer att ge heltäckande och korrekt information.

Ex. Företagaren E bedriver verksamhet inom ramen för aktiebolag F. Sedan brott har begåtts inom ramen för F:s verksamhet åläggs F företagsbot och en registrering av detta görs i ett särskilt företagsbotsregister. Härfter bildar E ett nytt aktiebolag G och för genom en inkråmsöverlåtelse över verksamheten till G. Brottsligheten fortsätter, men nu inom ramen för G. Företagsbotsregistret innehåller inga anteckningar om G och polis och åklagare uppmärksammar därför inte sambandet med den tidigare brottsligheten i F. F överläts senare till en annan företagare, H, som bedriver en helt annan verksamhet. Företagsbotsregistret kommer att ge det helt felaktiga intrycket av att det tidigare har begåtts brott i utövningen av denna verksamhet.

²⁴ Se 6 § lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter.

²⁵ Se 4 kap. 2 c och d §§ fordonslagen.

Ändamålsenligheten i ett företagsbotsregister kan därför i någon mån ifrågasättas.

Det torde i och för sig vara förhållandevis okomplicerat att registrera sådana företagsböter som åläggs enskilda näringsidkare i det befintliga belastningsregistret. Belastningsregistret innehåller emellertid inte uppgifter om juridiska personer och det är, enligt vår mening, inte meningsfullt att registerföra endast företagsböter avseende fysiska personer. En förutsättning för att företagsböter som åläggs juridiska personer ska registerföras är därför att det skapas ett nytt register eller att belastningsregistret eller något annat befintligt register ändras väsentligt. Upprättandet och förandet av ett nytt register kan enligt vår uppfattning antas kräva inte obetydliga resurser.

Mot den angivna bakgrunden anser vi att övervägande skäl talar mot upprättandet av ett register över ålagda företagsböter.

13.4 Behovet av förberedande utredningsåtgärder m.m.

13.4.1 Inledning

I avsnitt 10.12.4 har vi föreslagit att företagsboten i vissa fall ska höjas med hänsyn till företagets finansiella ställning, s.k. förhöjd företagsbot. Med finansiell ställning avses i det här sammanhanget främst storleken på företagets eget kapital. Även andra ekonomiska faktorer, så som verksamhetens resultat och soliditet, ska emellertid i någon mån kunna påverka bedömningen av den finansiella ställningen. Bedömningen av företagets finansiella ställning ska, enligt vårt förslag, grundas på de vid tidpunkten för dom eller utfärdande av strafföreläggande senast tillgängliga uppgifterna. Det innebär att också omständigheter som kommer fram under ett sent skede av handläggningen av ärendet kan bli av betydelse.

Det förhållandet att relevanta omständigheter ibland blir kända sent i processen kan försvåra för parterna att förbereda sin respektive talan och leda till att påbörjade huvudförhandlingar måste ställas in eller skjutas upp. Det är därför angeläget att alla relevanta omständigheter blir kända för parterna och domstolen så tidigt som möjligt under handläggningen. Under målets förberedelse bör därför vidtas åtgärder som innebär att omständigheter av betydelse för sanktionsvärdet och – i mål som gäller förhöjd företagsbot – företagets finansiella ställning tidigt blir processmaterial.

13.4.2 Åklagaren bör ange grunderna för beräkningen av företagsbotens storlek i stämningsansökan

Bedömning: En åklagare som för talan om företagsbot bör ange grunderna för beräkningen av företagsbotens storlek i stämningsansökan.

Skälen för vår bedömning

Enligt 36 kap. 7 § brottsbalken kan företagsbot åläggas endast efter yrkande av allmän åklagare. Rättegångsbalken innehåller inte några särskilda bestämmelser om handläggningen av företagsbottal. Enligt 1 och 2 §§ lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m. (förfarandelagen) ska emellertid ett mål om företagsbot som inte rör någon som är tilltalad för brott, om inte annat framgår, i tillämpliga delar handläggas enligt rättegångsbalkens regler om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare påföljd än böter. Av 45 kap. 4 första stycket rättegångsbalken framgår att åklagaren i stämningsansökan ska lämna uppgift bl.a. om den brottsliga gärningen och de bevis som åklagaren åberopar. Det torde även stå klart att åklagaren i mål om företagsbot ska framställa ett till beloppet bestämt yrkande och att åklagaren ska ange grunden för att företagsbot ska åläggas. Någon skyldighet för åklagaren att i stämningsansökan ange hur han eller hon har beräknat den yrkade företagsbotens storlek finns emellertid inte. Det förekommer att så sker men det är inte vanligt.

Om åklagaren tidigt anger grunderna för beräkningen av företagsbotens storlek, ökar förutsebarheten i processen. Anges grunderna redan när talan väcks, får företaget omedelbart en uppfattning om vilka överväganden som åklagarens yrkande baseras på. Det ger företaget bättre möjligheter att förbereda sitt försvar och att tidigt lägga fram omständigheter som talar för en annan bedömning än åklagarens. Detta ökar i sin tur förutsättningarna för att parternas ståndpunkter klargörs i samband med att företaget svarar på stämningen.

Ett tidigt angivande av grunderna för beräkningen av företagsbotens storlek kan också antas leda till att åklagarna redan under förundersökningen uppmärksammar omständigheter som har betydelse

delse för företagsbotsfrågan. Enligt vår bedömning skulle detta främja både effektiviteten och kvaliteten i processen och leda till att omständigheter av betydelse för sanktionsvärdet och – i fråga om förhöjd företagsbot – företagets finansiella ställning får en bättre belysning.

Vi anser alltså att en åklagare som för talan om företagsbot bör ange grunderna för beräkningen av företagsbotens storlek i stämningens ansökan. Åklagaren bör därvid ge en kortfattad motivering till yrkandet. Av denna bör framgå vilka huvudsakliga omständigheter som åklagaren har beaktat vid sin bedömning. Åklagaren bör t.ex. ange sin uppfattning i fråga om sanktionsvärdet och, när det är fråga om en förhöjd företagsbot, även företagets finansiella ställning. Det bör också framgå vilka omständigheter som har legat till grund för åklagarens uppfattning om sanktionsvärdet och – i förekommande fall – den finansiella ställningen.²⁶

Vi har övervägt om de nu förespråkade rutinerna bör lagfästas genom bestämmelser i rättegångsbalken och förfarandelagen. Vi har dock inte funnit att detta är nödvändigt. I sammanhanget kan noteras att enligt 1 b § åklagarförordningen (2004:1265) får Åklagarmyndigheten efter samråd med Ekobrottsmyndigheten meddela de föreskrifter som behövs för att uppnå samordning, effektivitet, enhetlighet och följdriktighet i åklagarverksamheten. Bestämmelser om hur en talan om företagsbot närmare bör utformas bör i första hand meddelas genom tillägg i dessa föreskrifter.

²⁶ När det gäller sanktionsvärdet kan åklagaren t.ex. ange att sanktionsvärdet av ett arbetsmiljöbrott genom vållande till kroppsskada uppgår till 500 000 kronor med hänsyn till att brottet har begåtts på uppdrag av företagets VD och till att arbetstagaren har tillfogats allvarliga skador i form av omfattande ansiktsfrakturer med lång sjukskrivning som följd. I fråga om den finansiella ställningen och den slutliga storleken på företagsboten kan åklagaren t.ex. ange att förhöjd företagsbot bör utgå med 800 000 kronor och kan därvid hänvisa till att företagets eget kapital uppgår till 60 miljoner kronor. På så vis får företaget en god uppfattning om vad som har legat till grund för åklagarens yrkande och därigenom möjlighet att på ett tidigt stadium bemöta yrkandet och anföra egna omständigheter av betydelse.

13.4.3 Åklagaren bör kunna ändra ett yrkande om företagsbot under målets handläggning vid tingsrätten

Bedömning: Åklagaren bör även fortsättningsvis kunna ändra storleken på ett yrkande om företagsbot i både skärpande och mildrande riktning under målets handläggning vid tingsrätt.

Skälen för vår bedömning

I dag finns inte något hinder för en åklagare att ändra storleken på ett yrkande om företagsbot under målets handläggning i tingsrätt. Av 45 kap. 5 § rättegångsbalken följer visserligen att huvudregeln är att ett väckt åtal inte får ändras. En justering av storleken på ett yrkande om företagsbot kan emellertid inte anses utgöra en otillåten åtalsjustering så länge yrkandet avser samma gärning.

Det bör understrykas att det kan vara svårt för åklagaren att redan vid tidpunkten för talans väckande förutse vilket yrkande om företagsbot som slutligen bör framställas. Även om frågor om sanktionsvärdet och – i mål om förhöjd företagsbot – företagets finansiella ställning har varit uppe under förundersökningen kan det innan målet slutförs tillkomma nya uppgifter som gör att det finns skäl för åklagaren att ändra sitt yrkande uppåt eller neråt. Om åklagaren skulle vara bunden av sitt ursprungliga yrkande, kan det leda till att yrkandet inte kan anpassas efter nya omständigheter som kommer fram under rättegången. Enligt vår mening är det rimligt att en åklagare som t.ex. i samband huvudförhandlingen har fått tillgång till ett annat och mer fullständigt beslutsunderlag för bedömningen av företagsbotens storlek än när talan väcktes kan anpassa sitt yrkande till detta. Så kan t.ex. vara fallet om åklagaren bedömer att sanktionsvärdet är högre eftersom det har kommit fram att brottsligheten har varit sanktionerad av företagets ledning eller om han eller hon bedömer att ett företags finansiella ställning är starkare än vad som tidigare har framkommit.

För ett företag kan visserligen en möjlighet för åklagaren att justera sitt företagsbotsyrkande innebära att förutsebarheten minskar. En justering i mildrande riktning måste dock i regel anses vara oproblematiske. När det gäller justeringar i skärpande riktning får det antas att behov av sådana uppkommer endast undantagsvis. Vi

bedömer därför att övervägande skäl talar för att åklagaren även fortsättningsvis bör ha möjlighet att ändra ett yrkande om företagsbot i både skärpande och mildrande riktning under tingsrättens handläggning av målet.

13.4.4 Åklagaren bör inte kunna skärpa ett yrkande om företagsbot i hovrätten eller Högsta domstolen

Bedömning: Det bör inte införas någon möjlighet för åklagaren att skärpa ett vid tingsrätten framställt yrkande om företagsbot i hovrätten eller Högsta domstolen.

Skälen för vår bedömning

Som har framgått ovan finns det inte något hinder för en åklagare att ändra ett yrkande om företagsbot i skärpande riktning under målets handläggning vid tingsrätt (se avsnitt 13.4.3).

I hovrätt och Högsta domstolen förhåller det sig något annorlunda. Hovrätten kan i och för sig besluta om en högre företagsbot än vad tingsrätten har bestämt. Av 51 kap. 25 § och 55 kap. 15 § rättegångsbalken följer emellertid att detta förutsätter ett överklagande från åklagaren.²⁷ Ett överklagande från åklagaren förutsätter i sin tur att åklagaren har rätt att överklaga. Åklagaren har givetvis alltid rätt att överklaga och yrka på att hans eller hennes vid tingsrätten framställda talan ska vinna fullt bifall. Men om han eller hon har fått fullt bifall vid tingsrätten, följer det av allmänna processrättsliga principer att han eller hon inte har rätt att överklaga och yrka på ett högre belopp. Enligt vår bedömning innebär detta att också en åklagare som inte har fått full framgång med sin talan är förhindrad att överklaga och i hovrätten yrka på en högre företagsbot än vad han eller hon yrkade vid tingsrätten. Av detta följer att en åklagare aldrig kan yrka ett högre belopp i hovrätt eller Högsta domstolen än han eller hon yrkade vid tingsrätten.

Vi har övervägt om detta är en tillfredsställande ordning. En åklagare har i regel goda möjligheter att senast vid slutanförandet vid

²⁷ Se NJA 2014 s. 139 I.

tingsrätten slutligt bestämma sitt yrkande om företagsbot. Man kan emellertid tänka sig undantagssituationer då åklagaren först efter tingsrättens dom får vetskap om förhållanden som är av betydelse för företagsbotens storlek. Så kan vara fallet även om åklagaren har fått fullt bifall till sitt vid tingsrätten framställda yrkande om företagsbot. Det kan synas tala för att åklagaren bör ha ett visst utrymme för att ändra ett vid tingsrätten framställt yrkande om företagsbot i skärpande riktning i hovrätten. Som framgår ovan skulle emellertid en sådan bestämmelse stå i strid med allmänna processrättsliga principer. Behovet av en bestämmelse av detta slag framstår också som mycket begränsat. Vi bedömer därför att det inte finns tillräckliga skäl för att ändra nuvarande ordning.

13.4.5 I mål om förhöjd företagsbot bör rätten överväga att förelägga företaget att skriftligen ange sin inställning

Bedömning: I mål om förhöjd företagsbot finns det ofta skäl för rätten att överväga om det finns behov av att med stöd av 45 kap. 10 § tredje stycket rättegångsbalken förelägga företaget att skriftligen ange sin inställning till talan om företagsbot och grunden för inställningen. I sådana mål kan det också finnas särskild anledning att överväga behovet av att hålla ett förberedande sammanträde enligt 45 kap. 13 § rättegångsbalken.

Skälen för vår bedömning

Om en stämningsansökan med ett yrkande om företagsbot inte avisas, ska rätten utfärda stämning på den tilltalade, eller i fråga om mål om företagsbot, företaget (jfr 45 kap. 9 § rättegångsbalken). Stämningen innebär en uppmaning till företaget att svara på åklagarens yrkande. Rätten kallar ofta till huvudförhandling omedelbart i samband med att stämning utfärdas utan att invänta eventuellt svar från motparten. När så sker, förväntas företaget normalt svara på stämningen först i samband med huvudförhandlingen. Efter det att stämning har utfärdats är rätten skyldig att alltefter målets beskaffenhet verka för att målet förbereds så att huvudförhandlingen kan genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Förberedelsen får ske vid ett

sammanträde eller genom skriftväxling eller annan handläggning. Om det behövs, får rätten i samband därmed förelägga företaget att skriftligen redovisa sin inställning till yrkandet om företagsbot och grunden för den (jfr 45 kap. 10 § tredje stycket). Vid behov ska rätten hålla ett sammanträde med parter och andra som berörs (jfr 45 kap. 13 §).

Möjligheten för rätten att före huvudförhandlingen ålägga en tilltalad att skriftligen redovisa sin inställning och grunden för denna infördes i syfte att skapa förutsättningar för en effektiv handläggning vid huvudförhandlingen och minska risken för uppskov. I förarbetena angavs att det i de flesta mål saknas anledning att före huvudförhandlingen ta reda på vilken ståndpunkt en tilltalad har till åtalet och att det endast i mer komplicerade mål finns något att vinna på att den tilltalade i förväg utvecklar sin syn på åtalet.²⁸ Också behovet av att rätten vidtar förberedande åtgärder anses vara beroende av det enskilda målets beskaffenhet. Av förarbetena framgår att det framför allt är i omfattande mål som det finns behov av att rätten före huvudförhandlingen aktivt förbereder målet i olika avseenden.²⁹ När möjligheten att hålla ett förberedande sammanträde i brottmål infördes krävdes särskilda skäl för att så skulle ske. I förarbetena angavs att ett sammanträde exempelvis kunde behövas för att fastställa i vilka hänseenden parterna har olika uppfattning om olika moment i den åtalade gärningen. Syftet med sammanträdet är i sådana fall främst att argumentering och bevisning vid huvudförhandlingen ska kunna koncentreras till de kontroversiella punkterna.³⁰ Förutsättningarna att hålla sammanträde har därefter utökats väsentligt och i dag gäller att ett sammanträde ska hållas om det behövs för målets förberedelse eller av något annat skäl. Vid bedömningen av om ett sammanträde behövs ska rätten särskilt beakta om målets omfattning gör att ett sammanträde kan antas främja att huvudförhandlingen kan genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

Mål om företagsbot, och då särskilt mål om förhöjd företagsbot, kan innehålla komplicerade frågor av bl.a. ekonomiskt slag och kan också i övrigt vara förhållandevis omfattande. Särskilt i mål om förhöjd företagsbot kommer det därför ofta att finnas skäl för rätten

²⁸ Se prop. 1986/87:89 s. 230 f.

²⁹ Se prop. 2013/14:170 s. 51 f.

³⁰ Se prop. 1986/87:89 s. 231.

att överväga att förelägga företaget att skriftligen ange sin inställning till talan om företagsbot och grunden för inställningen. Också en kortfattad motivering till företagets inställning – inklusive upplysningar om hur företaget ställer sig till vad åklagaren har uppgett om företagets finansiella ställning – kan regelmässigt bidra till att underlätta den följande handläggningen av målet och genomförandet av huvudförhandlingen. På så vis bör också fler mål om företagsbot kunna genomföras utan förseningar eller inställda huvudförhandlingar.

Även efter det att åklagaren och företaget har angett grunderna för sin inställning i skrift kan det kvarstå oklarheter i målet. Det gäller i synnerhet i mål om förhöjd företagsbot, där parterna exempelvis kan ha mycket skilda uppfattningar om företagets finansiella ställning och hur denna bör påverka företagsbotens storlek. Det är angeläget att sådana oklarheter så långt det är möjligt reds ut före huvudförhandlingen för att undvika att denna ställs in eller skjuts upp. I mål om förhöjd företagsbot kan det därför finnas särskild anledning för rätten att överväga behovet av ett förberedande sammanträde där det reds ut vilka sakförhållanden som är tvistiga mellan parterna.

14 Konsekvenser av förslagen

14.1 Inledning

I 14–16 §§ kommittéförordningen (1998:1474) finns bestämmelser om redovisning av konsekvenser av förslagen i ett betänkande. Bestämmelserna innebär att varje utredning ska beräkna och redovisa i vilken mån dess förslag

- påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, lands-ting, företag eller andra enskilda,
- innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt,
- har betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, eller
- har betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om förslagen innebär kostnadsökningar eller intäktsminskningar för det allmänna, ska en finansiering föreslås. Om betänkandet innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagens konsekvenser anges på ett sätt som motsvarar de krav som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Vårt uppdrag har varit förhållandevis omfattande och vi har lämnat flera förslag till nya eller ändrade regler. Förslagen innebär i huvudsak

- att tillämpningsområdet för bestämmelserna om företagsbot utvidgas så att företagsbot ska kunna åläggas för – utöver brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet – brott som har

begåtts i utövningen av sådan offentlig verksamhet som kan jämföras med näringsverksamhet och för brott som har begåtts i utövningen av annan verksamhet som en juridisk person bedriver, om brottet har varit ägnat att bereda den juridiska personen en ekonomisk fördel,

- att maximibeloppet för företagsboten höjs från 10 miljoner kronor till 100 miljoner kronor,
- att grunderna för bestämmandet av företagsbotens storlek ändras,
- att större företags finansiella ställning ska beaktas vid bestämmandet av företagsbotens storlek när det är fråga om särskilt klandervärd brottslighet,
- att sanktionskumulation i första hand ska beaktas när företagsboten bestäms i stället för vid påföljdsbestämningen,
- att talan om företagsbot för vissa mutbrott som har begåtts utom riket ska kunna prövas efter svensk lag och vid svensk domstol, och
- att gränsen för när företagsbot får åläggas genom strafföreläggande höjs från 500 000 kronor till 3 miljoner kronor.

Förslagen bedöms få ekonomiska konsekvenser för staten, kommuner, landsting och företag samt samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt. De kan också antas ha betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet och för små företags möjlighet att konkurrera med större företag. De bedöms däremot inte få några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för sysselsättningen eller för offentlig service i olika delar av landet. De kommer inte heller att påverka jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

En utredning ska bl.a. beskriva problemet och vad man vill uppnå samt vilka alternativa lösningar som finns och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd. Den ska också lämna uppgift om vilka som berörs av regleringen och bedöma om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Vi har valt att fortlöpande i betänkandet göra den här typen av överväganden i anslutning till de förslag

som har lämnats. I den mån vi har funnit det nödvändigt redovisas emellertid våra överväganden i dessa avseenden även i detta avsnitt.

Det har varit svårt att fullt ut bedöma de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag. De bedömningar som vi har gjort har bl.a. förutsatt antaganden om i hur många fler fall som frågan om företagsbot kan komma att aktualiseras med anledning av våra förslag. Det har inte varit möjligt att göra den uppskattningen med någon form av exakthet. Det beror bl.a. på att det inte finns någon statistik på antalet brott i de verksamheter som enligt vårt förslag ska omfattas av företagsbotsregleringen. Konsekvenserna av våra förslag är också i stor omfattning beroende av externa faktorer. Bland dessa kan nämnas brottslighetens struktur och omfattning samt vilka satsningar och prioriteringar som görs för att minska brottsligheten. Våra förslag innebär att ytterligare uppgifter kommer att läggas på några av rättsväsendets myndigheter. De kostnadsökningar som kan förväntas till följd av detta har varit svåra att bedöma, eftersom det inte har varit möjligt att ta reda på vad genomsnittskostnaden för att hantera en företagsbotsfråga uppgår till hos åklagarväsendet, polisväsendet respektive domstolarna.¹ Sammantaget har det därför varit nödvändigt att i betydande utsträckning bygga analysen av, framför allt, de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag på antaganden.

Konsekvensanalysen består av ett inledande avsnitt som behandlar förslagets övergripande konsekvenser. I följande avsnitt redogörs mer detaljerat för förslagets individuella konsekvenser i den utsträckning vi har bedömt att det finns behov av detta. I det avslutande avsnittet redogör vi kortfattat för behovet av informationsinsatser m.m.

¹ Av Domstolverkets årsredovisning framgår att "styckkostnaden" för ett brottmål i tingsrätt år 2015 uppgick till 15 866 kronor, se Domstolverkets årsredovisning 2015 s. 137. Av Åklagarmyndighetens årsredovisning framgår att genomsnittskostnaden för en brottsmisstanke år 2015 uppgick till 2 688 kronor, se Åklagarmyndighetens årsredovisning 2015 s. 18. För Ekobrottsmyndigheten var genomsnittskostnaden per brottsmisstanke år 2015 11 300 kronor, se Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2015 s. 48. Vi bedömer emellertid inte att dessa siffror ger en rättvisande bild av hanteringskostnaden för respektive myndighet när det gäller företagsbotsfrågor. För domstolarna utgör företagsbotsfrågan t.ex. typiskt sett endast en mindre del av ett brottmål.

14.2 Övergripande konsekvenser

14.2.1 Ekonomiska konsekvenser för staten

Bedömning: För några av rättsväsendets myndigheter kommer det att uppstå kostnadsökningar. Dessa bedöms uppgå till sammanlagt 1 250 000 kronor per år och kommer framför allt att drabba åklagarväsendet.

Kostnadsökningarna kan finansieras inom ramen för befintliga anslag.

Förslagen bedöms medföra intäktsökningar med 51 800 000 kronor per år för staten.

Skälen för vår bedömning

Kostnadsökningar och intäktsminskningar

De föreslagna lagändringarna innebär bl.a. att tillämpningsområdet för företagsboten utvidgas. Ytterligare uppgifter kommer därför att läggas på rättsvärdande myndigheter. Som närmare framgår av avsnitt 14.3.1 bedömer vi att förslaget att utvidga företagsbotens tillämpningsområde kommer att medföra kostnadsökningar med sammanlagt 655 000 kronor per år för staten. Av dessa hänför sig 140 000 kronor till domstolarna, 425 000 kronor till åklagarväsendet och 90 000 kronor till polisväsendet. Också förslaget att införa s.k. förhöjd företagsbot kommer att innebära kostnadsökningar för staten (se avsnitt 14.3.2). De sammanlagda kostnadsökningarna av det förslaget bedöms uppgå till 595 000 kronor per år, varav 395 000 kronor hänför sig till åklagarväsendet, 150 000 kronor till domstolarna och 50 000 kronor till polisväsendet.

För åklagarväsendet uppgår därmed de sammantagna kostnadsökningarna till 820 000 kronor per år. Motsvarande siffra för domstolarna och polisväsendet är 290 000 kronor respektive 140 000 kronor. De sammanlagda kostnadsökningarna för staten bedöms uppgå till 1 250 000 kronor per år.

Såväl förslaget om att utöka möjligheterna att föra talan om företagsbot för vissa utom riket begångna mutbrott som förslaget om att sanktionskumulation i första hand ska beaktas när företagsboten bestäms kan medföra vissa kostnadsökningar och intäktsminsk-

ningar för staten. Dessa bedöms emellertid bli försumbara (jfr avsnitten 14.3.3 och 14.3.4).

En sammantagen bedömning leder till slutsatsen att ett aktivt nyttjande av det utvidgade tillämpningsområdet för bestämmelserna om företagsbot tillsammans med tillkommande utredningskrav i mål om förhöjd företagsbot kan antas leda till marginellt ökad arbetsbelastning och därmed också till marginella kostnadsökningar för rättsväsendets myndigheter, främst Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Som framgår av avsnitt 14.3.1 bedömer vi inte att det totala antalet ärenden hos polis eller åklagare kommer att öka, eftersom de ytterligare brott som kan föranleda företagsbot redan i dag är föremål för utredningsinsatser. Flera ärenden än i dag kommer emellertid att behöva utredas när det gäller just frågan om företagsbot. Förslaget om förhöjd företagsbot kan dessutom föranleda att enstaka ärenden kommer att kräva större utredningsresurser (jfr avsnitt 14.3.2).

Intäktsökningar och kostnadsminskningar

När förslagets ekonomiska konsekvenser för staten ska bedömas bör det framhållas att en betald företagsbot enligt 36 kap. 17 § brottsbalken tillfaller staten. Såväl utvidgningen av företagsbotsbestämmelsernas tillämpningsområde som införandet av förhöjd företagsbot bedöms därför leda till att staten tillförs ytterligare medel. Storleken av dessa är svåra att bedöma mer exakt. Som närmare framgår av avsnitten 14.3.1 och 14.3.2 uppskattar vi emellertid att förslagen kommer att medföra intäktsökningar för staten om sammanlagt 51 800 000 kronor per år. Den stora merparten av intäktsökningarna (45 miljoner kronor per år) förväntas uppstå genom införandet av förhöjd företagsbot för större företag.

Förslaget att höja gränsen för när företagsbot ska få åläggas genom straffreläggande innebär att arbetsbördan för domstolar och åklagare i någon utsträckning kan förväntas minska. Vi bedömer emellertid att minskningen i arbetsbelastningen – åtminstone inledningsvis – kommer att vara försumbar (se avsnitt 14.3.5).

Avslutning och sammantagen bedömning

Övriga förslag i betänkandet bedöms inte ha några ekonomiska konsekvenser för staten. Förslaget innebär i och för sig att också staten själv kommer att kunna åläggas företagsbot i flera fall än tidigare. Detta förhållande torde emellertid inte påverka statens ekonomi, eftersom betalda företagsböter tillfaller staten.

Samtliga nu angivna kostnadsökningar bedöms kunna finansieras inom ramen för befintliga anslag.

Om våra förslag får större genomslag än förväntat kommer kostnadsökningarna för staten att bli större än vad som nu har redovisats. I så fall kommer emellertid också intäktsökningarna att bli större. Om kostnadsökningarna för t.ex. åklagarväsendet blir större än beräknat, kan därför behovet av ökade anslag finansieras genom de intäktsökningar som förslagen kommer att medföra.

Avslutningsvis kan nämnas att de nya reglerna kan komma att föranleda ett behov inom myndigheterna av intern information, utbildning och revidering av eventuella handböcker (se avsnitt 14.4). Kostnaderna för detta bedöms dock bli försumbara.

14.2.2 Ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting

Bedömning: Förslagen kan leda till kostnadsökningar för vissa kommuner och landsting. Kostnadsökningarna beräknas inte överstiga 8 500 000 kronor per år och omfattas inte av den kommunala finansieringsprincipen.

Skälen för vår bedömning

Våra förslag innebär bl.a. att en kommun eller ett landsting kan komma att åläggas företagsbot med anledning av brott som begås i utövningen av sådan offentlig verksamhet som kan jämföras med näringsverksamhet, t.ex. vård, skola och omsorg. Det kan därmed förväntas att kommuner och landsting kommer att åläggas företagsbot i större utsträckning än vad som sker i dag. Kommuner och landsting kommer också att kunna åläggas företagsbot med stöd av den föreslagna bestämmelsen i 36 kap. 7 a § första stycket 3 brottsbalken, dvs. för brott som har begåtts i utövningen av annan verk-

samhet som en juridisk person bedriver, om brottet har varit ägnat att bereda den juridiska personen en ekonomisk fördel; vi bedömer dock att detta kommer att bli sällsynt.

Som närmare framgår av avsnitt 14.3.1 bedömer vi att utvidgningen av företagsbotsbestämmelsernas tillämpningsområde kommer att föranleda att företagsbot åläggs i 85 fler fall per år samt att medelstorleken på företagsböterna kommer att uppgå till 100 000 kronor. De sammanlagda årliga kostnadsökningarna för juridiska personer till följd av förslaget bedöms alltså uppgå till 8 500 000 kronor per år. Det får dock förutsättas att flertalet kommuner och landsting har goda förutsättningar att organisera och styra sin verksamhet så att brott i verksamheten väsentligen kan undvikas; för dessa kommuner och landsting torde det enbart undantagsvis uppkomma några kostnader av betydelse. I den mån en kommun eller ett landsting har eftersatt kontrollen av verksamheten kan dock givetvis kostnaderna bli mera kännbara.

De kostnadsökningar som kan uppkomma för enskilda kommuner och landsting omfattas inte av den kommunala finansieringsprincipen, eftersom våra förslag inte innebär att nya uppgifter läggs på kommuner eller landsting.

14.2.3 Ekonomiska konsekvenser m.m. för företag

Bedömning: Förslagen kan leda till kostnadsökningar för vissa företag. Kostnadsökningarna kommer framför allt att drabba vissa större företag.

Förslagen förväntas bidra till bättre konkurrensförhållanden för bl.a. små företag.

Skälen för vår bedömning

Antalet aktiva företag i Statistiska centralbyråns företagsregister uppgick i november 2015 till 1 177 761. Såsom aktiva företag räknas juridiska personer och fysiska personer som är registrerade för mervärdesskatt, som arbetsgivare eller, i branscher som inte är mervärdesskattepliktiga, för F-skatt. Till skillnad mot vad som gäller för flertalet andra juridiska personer finns det inte något krav på att

ideella föreningar ska registreras. Företagsregistret omfattar därför inte alla ideella föreningar utan endast sådana som har registrerats och fått ett organisationsnummer.

Våra förslag berör samtliga slag av juridiska personer (med undantag av dödsbon) och även samtliga enskilda näringsidkare. För alla dessa kan därför, i ett enskilt fall, våra förslag få ekonomiska effekter. Det bör dock framhållas att enskilda näringsidkare (som utgör drygt 50 procent av alla registrerade företag) inte omfattas av vårt förslag att utvidga tillämpningsområdet för bestämmelserna om företagsbot och i praktiken inte kommer att beröras av de föreslagna bestämmelserna om förhöjd företagsbot. Våra förslag kommer därför att få mycket begränsade ekonomiska effekter för enskilda näringsidkare.

Förslaget att företagsbot i vissa fall ska kunna åläggas för brott som har begåtts i utövningen av annan verksamhet kan, i enskilda fall, leda till kostnadsökningar för, framför allt, ideella föreningar och andra juridiska personer som bedriver annan verksamhet än näringsverksamhet. Statistiska Centralbyråns företagsregister upptog 28 741 aktiva ideella föreningar i november 2015.² Antalet oregistrerade ideella föreningar i Sverige är inte känt men torde vara relativt stort. Det bör även beaktas att det aktuella registret skiljer mellan aktiva och inaktiva företag. Eftersom endast en liten del av de ideella föreningar som har organisationsnummer är registrerade för mervärdesskatt eller F-skatt, räknas merparten av de ideella föreningarna som inaktiva i registret. Att en ideell förening i Statistiska Centralbyråns register har betecknats som inaktiv innebär dock inte nödvändigtvis att det inte bedrivs någon verksamhet inom föreningen. När det gäller antalet ideella föreningar som kan få konsekvenser av våra förslag är därför mörkertalet stort. År 2012 var t.ex. knappt 30 000 av sammanlagt 160 000 registrerade ideella föreningar upptagna som ”aktiva” i företagsregistret.

Som närmare framgår av avsnitt 14.3.1 uppskattar vi att utvidgningen av tillämpningsområdet för bestämmelserna om företagsbot kommer att föranleda att företagsbot åläggs i 85 fler fall per år, att medelstorleken på företagsböterna kommer att uppgå till 100 000 kronor och att de sammanlagda årliga kostnadsökningarna därmed kommer att uppgå till 8 500 000 kronor.

² Vidare upptog registret 10 186 samfälligheter, 912 trossamfund, 4 436 stiftelser och 18 405 bostadsrättsföreningar.

Vår bedömning är att en endast förhållandevis liten del av dessa kostnadsökningar kommer att beröra annat än verksamhet som kan jämföras med näringsverksamhet. I den mån en ideell förening har efterlämnat kontrollen av verksamheten kan dock givetvis, i ett enskilt fall, kostnaderna bli kännbara.

Förslaget om förhöjd företagsbot kommer att innebära kostnadsökningar endast för sådana företag som omfattas av årsredovisningslagens definition av större företag (se 1 kap. 3 § första stycket 4 årsredovisningslagen). År 2013 fanns det 6 983 företag i Sverige som uppfyllde fler än ett av de i 1 kap. 3 § årsredovisningslagen uppställda villkoren (a–c) för större företag (se avsnitt 10.12.4). Som närmare framgår av avsnitt 14.3.2 bedömer vi att de årliga kostnadsökningarna för större företag kommer att uppgå till sammanlagt 45 miljoner kronor. Dessa kostnader kommer dock givetvis inte att fördelas jämnt över företagen utan väsentligen drabba de företag som har efterlämnat kontrollen över verksamheten.

Förslaget att utöka åklagarnas möjlighet att föra talan om företagsbot vid svensk domstol för mutbrott som har begåtts utom riket förväntas inte medföra några märkbara kostnadsökningar för företagen (jfr avsnitt 14.3.4).

Det förhållandet att kostnadsökningarna framför allt kommer att drabba företag som har efterlämnat kontrollen över sin verksamhet innebär en fördel i konkurrenssynpunkt för företag som redan i dag bedriver sin verksamhet på ett sådant sätt att brott kan undvikas. Eftersom kostnadsökningarna kommer att drabba endast större företag, kan det också förutsättas att konkurrensfördelarna sammantaget sett blir särskilt stora för små företag. Dessa kommer få bättre förutsättningar att konkurrera med större företag på lika villkor. Detta kan få en inte oväsentlig betydelse på sådana marknader där såväl små som större företag är verksamma. Våra förslag är emellertid ägnade att främja all seriös verksamhet på bekostnad av mindre seriös sådan.

Våra förslag bedöms inte medföra några generella konsekvenser när det gäller företagens arbetsförutsättningar eller förhållanden i övrigt. Regleringen kommer t.ex. inte att föra med sig någon ökad tidsåtgång eller några ytterligare administrativa kostnader för företagen.

14.2.4 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Bedömning: Förslagen kan antas ha en brottsavhållande verkan.

Skälen för vår bedömning

Bestämmelserna om företagsbot ger företagen ett incitament att förebygga brott i utövningen av den egna verksamheten. I och med att tillämpningsområdet för bestämmelserna om företagsbot utvidgas ökar antalet verksamheter som riskerar att åläggas företagsbot. Syftet med våra förslag är att förmå företagen att bedriva sin verksamhet på ett sådant sätt att brott i större utsträckning kan undvikas (se avsnitt 14.3.1).

Utsikten att uppnå ekonomisk vinning är en av de främsta drivkrafterna bakom många brott. Av kriminalpolitiska skäl är det därför viktigt att företag som tillåter att brott begås i utövningen verksamheten kan drabbas av tillräckligt ingripande sanktioner. Genom de föreslagna bestämmelserna om förhöjd företagsbot säkerställs att även finansiellt starka företag kan drabbas av ingripande och ekonomiskt kännbara sanktioner när allvarliga brott begås i utövningen av deras verksamhet. Därmed ökar också incitamenten för större företag att organisera och driva sin verksamhet på ett brottsförebyggande sätt (se avsnitt 14.3.2).

Den utökade möjligheten att föra talan om företagsbot mot svenska företag för mutbrott som har begåtts utom riket utgör ytterligare ett incitament för svenska företag att förebygga korrupcion inom verksamheten (se avsnitt 14.3.4).

Sammanfattningsvis bedömer vi att de föreslagna bestämmelserna kommer att ha en brottsavhållande effekt.

14.2.5 Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt

Bedömning: Förslagen kan antas medföra positiva effekter för samhällsekonomin.

Skälen för vår bedömning

Våra förslag innebär att bestämmelserna om företagsbot kommer att få en bättre brottsavhållande verkan, särskilt i fråga om vissa slag av brottslighet, såsom arbetsmiljöbrott och ekonomisk brottslighet. Det råder inte något tvivel om att brottslighet av dessa slag orsakar samhället stora kostnader. Den brottspreventiva effekten av våra förslag kan därför bidra till en positiv utveckling av samhällsekonomin.

14.3 Särskilda konsekvenser av förslagen

14.3.1 Ett utvidgat tillämpningsområde

Bedömning: För några av rättsväsendets myndigheter kommer det att uppkomma kostnadsökningar. Dessa bedöms uppgå till sammanlagt 655 000 kronor per år och framför allt drabba åklagarväsendet. Vissa kommuner, landsting och företag kommer också att drabbas av kostnadsökningar.

Kostnadsökningarna för statliga myndigheter kan finansieras inom ramen för befintliga anslag.

Kostnadsökningarna för kommuner och landsting omfattas inte av den kommunala finansieringsprincipen.

Förslaget bedöms medföra intäktsökningar med 6 800 000 kronor per år för staten.

Förslaget kan antas ha en brottsavhållande verkan.

Skälen för vår bedömning

Vi föreslår att företagsbot ska kunna åläggas för – utöver brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet – brott som har begåtts i utövningen av sådan offentlig verksamhet som kan jämföras

med näringsverksamhet och brott som har begåtts i utövningen av annan verksamhet som en juridisk person bedriver, om brottet har varit ägnat att bereda den juridiska personen en ekonomisk fördel.

Förslaget kan antas leda till en ökning av antalet ärenden om företagsbot hos de rättsvårdande myndigheterna. Hur stor den ökade arbetsbelastningen blir är svårt att bedöma, bl.a. eftersom det inte finns någon statistik som visar i vilken omfattning som det begås brott i utövningen av sådan verksamhet som inte utgör näringsverksamhet. Det torde emellertid inte råda något tvivel om att företagsbot även fortsättningsvis kommer att vara vanligast vid brott i näringsverksamhet. Vi har därför uppskattat att ungefär 15 procent av det framtida antalet mål om företagsbot kommer att avse situationer där det i dag inte är möjligt att ålägga företagsbot; det innebär att företagsbot kommer att åläggas genom dom eller strafföreläggande i cirka 85 fler fall per år.³ Företagsbotsfrågan kommer därutöver att aktualiseras i ytterligare ett antal fall där talan om företagsbot ogillas eller överhuvudtaget aldrig väcks. Vi har bedömt antalet sådana fall till 45 per år, varav 30 avser mål som har prövats i domstol men ogillats.

När det gäller den ökade arbetsbelastning som detta kommer att medföra bör det beaktas att det inte är fråga om någon nykriminalisering. De ”nya brott” som kan föranleda företagsbot är brott av de slag som redan i dag är föremål för utredningsinsatser och lagföring. Det förhållandet att företagsbot kan åläggas i fler fall innebär också att antalet åtal för brott som har begåtts av oaktsamhet och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter i någon mån bör bli färre (jfr åtalsprövningsregeln i 36 kap. 10 § brottsbalken). I så fall kommer den ökade arbetsbelastningen att balanseras av att annat arbete – åtalet och dess bedömande – faller bort.

För domstolarnas del bedömer vi att arbetstiden för domare ökar med i genomsnitt 3 timmar per tillkommande mål där frågan om företagsbot prövas i domstol. Den ökade handläggningstiden för övriga personalkategorier bedöms uppgå till 1 timme per mål.⁴ Eftersom flertalet, ungefär två tredjedelar, av alla tillkommande ärenden kan förväntas avgöras genom strafföreläggande (jfr avsnitt 14.3.5) bedömer

³ Av statistik från Polismyndigheten framgår att företagsbot ålades i 379 strafförelägganden och 171 domar år 2014, dvs. i sammanlagt 550 fall. 15 procent av 550 motsvarar 82,5 mål per år.

⁴ Tidsåtgången för domare och övriga personalkategorier innefattar även eventuell prövning i hovrätt och Högsta domstolen.

vi att antalet tillkommande företagsbotsfrågor i domstol kommer att uppgå till 60 per år.⁵ Den sammanlagda arbetstidsökningen bedöms därmed uppgå till 240 timmar (60 x 4). Kostnaden för detta beräknas till knappt 140 000 kronor per år.⁶

För åklagarväsendets del bedömer vi att arbetstiden för åklagare ökar med i genomsnitt 6 timmar per tillkommande ärende som prövas i domstol och med 3 timmar per tillkommande ärende som inte prövas i domstol (antingen därför att ett strafföreläggande utfärdas eller därför att ärendet avslutas utan åtgärd). Den ökade handläggningstiden för övriga personalkategorier bedöms uppgå till 1 timme per ärende oavsett hur det avslutas.⁷ Även för åklagarnas del kommer 60 mål per år att avgöras i domstol. Den sammanlagda arbetstidsökningen för dessa bedöms uppgå till 420 timmar (60 x 7). Resterande 70 mål (130–60) förväntas innebära en arbetstidsökning om sammanlagt 280 timmar (70 x 4). Den sammanlagda arbetstidsökningen bedöms därför uppgå till 700 timmar (420 + 280). Kostnaden för detta beräknas till knappt 425 000 kronor.⁸

Arbetstiden för poliser och övrig personal i polisväsendet bedöms öka med i genomsnitt 2 timmar per tillkommande mål oavsett om detta prövas i domstol eller inte. Den sammanlagda arbetstidsök-

⁵ Av de 85 tillkommande åläggandena av företagsbot väntas en tredjedel, dvs. knappt 30, åläggas i domstol. Till det kommer ytterligare 30 fall där talan ogillas.

⁶ Vid beräkningen har vi utgått från att den genomsnittliga årliga kostnaden för en domare, inklusive sociala avgifter, uppgår till 1 200 000 kronor, att den genomsnittliga årliga kostnaden för övriga personalkategorier, inklusive sociala avgifter, uppgår till 600 000 kronor samt att den genomsnittliga årsarbetstiden uppgår till 1 800 timmar (225 arbetsdagar x 8 timmar). Ett annat sätt att beräkna kostnaderna för domstolarna är att uppskatta kostnadsökningarna genom att titta på styckkostnaden för brottmål i tingsrätt. Kostnadsökningarna för tingsrätterna skulle i sådana fall uppgå till 951 960 kronor (60 x 15 866). Vi bedömer emellertid att en sådan beräkning inte är rättvisande (jfr fotnot nr 1).

⁷ Tidsåtgången för åklagare och övriga personalkategorier innefattar även eventuell prövning i hovrätt och Högsta domstolen.

⁸ Vid beräkningen har vi utgått från att den genomsnittliga årliga kostnaden för en åklagare, inklusive sociala avgifter, uppgår till 1 200 000 kronor, att den genomsnittliga årliga kostnaden för övriga personalkategorier, inklusive sociala avgifter, uppgår till 600 000 kronor samt att den genomsnittliga årsarbetstiden uppgår till 1 800 timmar (225 arbetsdagar x 8 timmar). Ett alternativt sätt att beräkna kostnaderna för åklagarväsendet skulle kunna vara att uppskatta kostnadsökningarna enligt genomsnittskostnaden för brottsmisstankar. Kostnadsökningarna för åklagarväsendet skulle i sådana fall, mot bakgrund av att den stora merparten av alla företagsbotsfrågor handläggs av Åklagarmyndigheten, uppskattas till 349 440 kronor (130 x 2 688). Vi bedömer emellertid inte att en sådan beräkning är rättvisande (jfr fotnot nr 1).

ningen kommer därmed att uppgå till 260 timmar (130 x 2). Kostnaden för detta beräknas till knappt 90 000 kronor.⁹

Vad som nu har sagts innebär att utvidgningen av tillämpningsområdet för bestämmelserna om företagsbot kommer att innebära kostnadsökningar för staten med 655 000 kronor per år. Vi bedömer att dessa kostnader kan finansieras inom ramen för respektive myndighets anslag.

Den föreslagna utvidgningen innebär att fler verksamheter som bedrivs av staten, kommuner, landsting och andra juridiska personer kommer att omfattas av företagsbotens tillämpningsområde. I och med att en betald företagsbot tillfaller staten kommer detta inte att innebära några ökade kostnader för staten. Det förhållandet att andra juridiska personer, däribland kommuner och landsting, kommer att kunna åläggas företagsbot i fler fall än i dag kan däremot innebära kostnadsökningar för dessa. Kostnaderna kommer i första hand att drabba juridiska personer där delar av verksamheten bedrivs enligt ofullständiga instruktioner eller med eftersatt kontroll och övervakning.¹⁰

De kostnadsökningar som i enskilda fall kan uppkomma för kommuner och landsting omfattas inte av den kommunala finansieringsprincipen.

En betald företagsbot tillfaller staten. Det förhållandet att företagsbot väntas åläggas i fler fall än tidigare kommer därmed att innebära intäktsökningar för staten. Storleken av dessa är svår att bedöma. Som har framgått ovan bedömer vi emellertid att företagsbot kommer att åläggas i ungefär 85 fler fall per år. Medelstorleken på de företagsböter som har ålagts från och med den 1 januari 2006 till och med den 23 september 2015 har uppgått till nästan 100 000 kronor.¹¹ Betalningsviljan och -förmågan har varit förhållandevis god. Drygt 80 procent av alla utfärdade företagsböter har betalats fullt ut.¹² Det

⁹ Vid beräkningen har vi utgått från att den genomsnittliga årliga kostnaden för poliser och övriga personalkategorier, inklusive sociala avgifter, uppgår till 600 000 kronor samt att den genomsnittliga årsarbetstiden uppgår till 1 800 timmar (225 arbetsdagar x 8 timmar).

¹⁰ Som framgår nedan bedömer vi att den sammanlagda ”tillkommande summan” av ålagda företagsböter kommer att öka med 8 500 000 kronor per år. Det bedöms alltså inte bli aktuellt med några betydande kostnadsökningar för kommunerna och landstingen.

¹¹ Enligt statistik från Polismyndigheten ålades företagsbot under denna tid i 2 835 domar och strafförelägganden. Det sammanlagda bötesbeloppet uppgick till knappt 282 miljoner kronor, dvs. i genomsnitt knappt 99 500 kronor.

¹² Enligt statistik från Polismyndigheten har 2 032 av 2 495 ålagda företagsböter under åren 2006 till och med 2014 betalats fullt ut den 16 september 2016.

förväntade tillskottet till statskassan kan därmed uppskattas till 6 800 000 kronor per år.¹³

Företagsboten utgör ett incitament för företag att förebygga brott i den egna verksamheten. I och med att tillämpningsområdet för företagsboten utvidgas kan fler juridiska personer åläggas företagsbot. Vår förhoppning att förslaget ska leda till bättre kontroll och rutiner inom kommuner, landsting och andra juridiska personer samt att detta i sin tur innebär att färre brott kommer att begås i verksamhetsutövningen. I vilken närmare omfattning förslaget kommer att påverka förekomsten av brottslighet är svårt att ha någon grundad uppfattning om.

Som framgår av avsnitten 9.6–9.8 har förslaget föranletts bl.a. av behovet av att anpassa den svenska lagstiftningen till de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

14.3.2 Förhöjd företagsbot m.m.

Bedömning: För några av rättsväsendets myndigheter, kommer kostnadsökningar att uppstå. Dessa bedöms uppgå till 595 000 kronor per år och kommer att drabba främst åklagarväsendet. Kostnadsökningar är även att förvänta för vissa större företag.

Kostnadsökningarna för staten kan finansieras inom ramen för befintliga anslag.

Förslagen bedöms medföra intäktsökningar med 45 miljoner kronor per år för staten.

Förslagen väntas bidra till bättre konkurrensförhållanden för bl.a. små företag.

Förslaget kan antas ha en brottsavhållande verkan.

Skälen för vår bedömning

Vi föreslår att grunderna för att bestämma företagsbotens storlek ändras, att större företags finansiella ställning ska ha betydelse för företagsbotens storlek när det är fråga om särskilt klandervärd brotts-

¹³ 85 (antalet tillkommande fall av ålagda företagsböter) x 100 000 (medelstorleken) x 0,8 (förväntad betalningsvilja) = 6 800 000.

lighet samt att företagsboten i sådana fall ska kunna bestämmas till, som högst, 100 miljoner kronor (s.k. förhöjd företagsbot).

Avsikten med att ändra grunderna för att bestämma företagsboten storlek är inte att generellt höja nivån på framtida företagsbotsbelopp. Företagsbotens storlek förväntas i stället kvarstå på i huvudsak samma nivå som i dag (jfr avsnitt 10.12.3). När det är fråga om större företag och särskilt klandervärd brottslighet innebär förslaget emellertid att företagsboten kan bestämmas till avsevärt högre belopp än tidigare genom införandet av s.k. förhöjd företagsbot.

För att förhöjd företagsbot ska åläggas krävs *dels* att sanktionsvärdet¹⁴ för brottsligheten uppgår till minst 500 000 kronor, *dels* att det är fråga om ett större företag i årsredovisningslagens mening. Förhöjd företagsbot kommer därför att tillämpas endast undantagsvis. Som en jämförelse kan t.ex. nämnas att företagsboten har bestämts till 500 000 kronor eller mer endast i 135 av de domar och strafförelägganden som har föranlett företagsbot från och med den 1 januari 2006 till och med den 23 september 2015.¹⁵ Det motsvarar färre än fem procent av det totala antalet domar och strafförelägganden där företagsbot har ålagts. Till det kommer att brottet ska ha begåtts i utövningen av ett större företags verksamhet. År 2013 var knappt 7 000 av över en miljon företag i Sverige att bedöma som större enligt den föreslagna definitionen.¹⁶ Det stora flertalet företag är alltså inte att bedöma som större. Mot bakgrund av den omfattande verksamhet som bedrivs inom ”större företag” torde dessa emellertid vara överrepresenterade när sanktionsvärdet av brottsligheten uppgår till i vart fall 500 000 kronor. Även med beaktande av en sådan överrepresentation står det dock klart att förhöjd företagsbot kommer att tillämpas endast undantagsvis. Vi bedömer att det inte kommer att bli fråga om fler än 30 fall per år.¹⁷ Frågan om förhöjd företagsbot kommer därutöver att aktualiseras i ytterligare ett antal fall där talan om företagsbot ogillas eller överhuvudtaget

¹⁴ Sanktionsvärdet kommer typiskt sett att uppgå till samma belopp som företagsboten bestäms till enligt den nuvarande regleringen (jfr avsnitt 10.12.3).

¹⁵ Se avsnitt 10.5.

¹⁶ Enligt statistik från SCB. Företag med finansiell verksamhet ingår inte i statistiken.

¹⁷ År 2014 ålades företagsbot i 550 fall. Vi har bedömt att det utvidgade tillämpningsområdet innebär att företagsbot fortsättningsvis kommer att åläggas i 635 fall per år (se avsnitt 14.3.1). 5 procent av 635 mål motsvarar 31,75 mål. Eftersom de fall som avser belopp om 500 000 kronor eller mer i dag inte alltid gäller större företag, är vår uppskattning om antalet mål förhållandevis hög.

aldrig väcks. Vi har bedömt antalet sådana ärenden till 20 per år, varav hälften avser mål som har prövats i domstol men ogillats.

I de fall där förhöjd företagsbot tillämpas kommer utredningskravet i fråga om företagens ekonomi att vara höge än tidigare. Arbetsbelastningen för framför allt åklagare men också i någon mån poliser och domstolar kommer därför att öka.

För domstolarnas del bedömer vi att arbetstiden för domare ökar med i genomsnitt 5 timmar per tillkommande mål om förhöjd företagsbot som prövas i domstol. Den ökade handläggningstiden för övriga personalkategorier bedöms öka med 1 timme.¹⁸ Antalet mål om förhöjd företagsbot som kan avgöras genom strafföreläggande förväntas bli försumbart. Vi bedömer därför att antalet tillkommande mål i domstol kommer att uppgå till 40 per år. Den sammanlagda arbetstidsökningen bedöms därmed uppgå till 240 timmar (40 x 6). Kostnaden för detta beräknas till knappt 150 000 kronor.¹⁹

För åklagarväsendets del bedömer vi att arbetstiden för åklagare och kvalificerad ekonomisk expertis ökar med i genomsnitt 12 timmar per tillkommande ärende som prövas i domstol och med 6 timmar per tillkommande ärende som inte prövas i domstol. Den ökade handläggningstiden för övriga personalkategorier bedöms uppgå till 2 timmar per ärende oavsett hur det avslutas.²⁰ Även för åklagarnas del kommer 40 mål per år att avgöras i domstol. Den sammanlagda arbetstidsökningen för dessa bedöms uppgå till 560 timmar (40 x 14). Resterande 10 mål (50–40) förväntas innebära en arbetstidsökning om sammanlagt 80 timmar (10 x 8). Den sammanlagda arbetstidsökningen bedöms därför uppgå till 640 timmar (560 + 80). Kostnaden för detta beräknas till knappt 395 000 kronor.²¹

¹⁸ Tidsåtgången för domare och övrig personal innefattar även eventuell prövning i hovrätt och Högsta domstolen.

¹⁹ Vid beräkningen har vi utgått från att den genomsnittliga årliga kostnaden för en domare, inklusive sociala avgifter, uppgår till 1 200 000 kronor, att den genomsnittliga årliga kostnaden för övriga personalkategorier, inklusive sociala avgifter, uppgår till 600 000 kronor samt att den genomsnittliga årsarbetstiden uppgår till 1 800 timmar (225 arbetsdagar x 8 timmar).

²⁰ Tidsåtgången för åklagare och övriga personalkategorier innefattar även eventuell prövning i hovrätt och Högsta domstolen.

²¹ Vid beräkningen har vi utgått från att den genomsnittliga årliga kostnaden för en åklagare respektive en ekonomisk expert, inklusive sociala avgifter, uppgår till 1 200 000 kronor, att den genomsnittliga årliga kostnaden för övriga personalkategorier, inklusive sociala avgifter, uppgår till 600 000 kronor samt att den genomsnittliga årsarbetstiden uppgår till 1 800 timmar (225 arbetsdagar x 8 timmar).

För polisväsendets del bedömer vi att arbetstiden för poliser och övriga personalkategorier ökar med i genomsnitt 3 timmar per tillkommande mål oavsett om detta prövas i domstol eller inte. Den sammanlagda arbetstidsökningen bedöms därmed uppgå till 150 timmar (50 x 3). Kostnaden för detta beräknas till knappt 50 000 kronor.²²

Sammantaget bedömer vi alltså att införandet av förhöjd företagsbot kommer att innebära kostnadsökningar för staten med 595 000 kronor per år. Enligt vår mening bör belopp på denna nivå kunna finansieras inom ramen för respektive myndighets anslag.

Genom att säkerställa att företagsboten kan bestämmas till kända belopp även för större företag kommer sådana företag att få starkare incitament att organisera och bedriva sin verksamhet på ett sådant sätt att brott kan undvikas. Vid sidan av ålagda företagsbotsbelopp kan också behovet av bl.a. omorganiseringar och bättre rutiner föranleda kostnadsökningar för större företag där verksamheten i dag bedrivs på ett bristfälligt sätt. Detta innebär en fördel i konkurrenssynpunkt för företag som redan i dag bedriver sin verksamhet på ett sådant sätt att brott kan undvikas. Eftersom kostnadsökningarna kommer att drabba endast större företag, kan det förutsättas att konkurrensfördelarna sammantaget sett blir särskilt stora för små företag. Dessa kommer få bättre förutsättningar att konkurrera med större företag på lika villkor. Detta kan få en inte oväsentlig betydelse på sådana marknader där såväl små som större företag är verk samma. Våra förslag är emellertid ägnade att främja all seriös verksamhet på bekostnad av mindre seriös sådan.

En betald företagsbot tillfaller staten. Det förhållandet att företagsboten i vissa fall kommer att bestämmas till högre belopp än tidigare innebär därmed intäktsökningar för staten. Storleken av ett sådant tillskott till statskassan är svår att bedöma. Som har framgått ovan bedömer vi att förhöjd företagsbot kan förväntas åläggas i 30 fall per år. I tidigare fall där företagsboten har uppgått till 500 000 kronor eller mer har storleken på företagsboten uppgått till i genomsnitt drygt 1 miljon kronor.²³ Vi bedömer därför att sank-

²² Vid beräkningen har vi utgått från att den genomsnittliga årliga kostnaden för poliser och övriga personalkategorier, inklusive sociala avgifter, uppgår till 600 000 kronor samt att den genomsnittliga årsarbetstiden uppgår till 1 800 timmar (225 arbetsdagar x 8 timmar).

²³ Enligt statistik från Polismyndigheten avseende tiden från den 1 mars 2006 till och med den 23 september 2015 bestämdes företagsbotens storlek till minst 500 000 kronor i 135 domar och

tionsvärdet för förhöjda företagsböter kommer att uppgå till i genomsnitt 1 miljon kronor. Med hänsyn därtill och med beaktande av att medelstorleken på det egna kapitalet hos större företag enligt definitionen 1 kap. 3 § första stycket 4 årsredovisningslagen år 2013 uppgick till 323 miljoner kronor (se avsnitt 10.12.4) uppskattar vi att förhöjda företagsböter kommer att bestämmas till i genomsnitt 2 500 000 kronor.²⁴ Betalningsviljan och -förmågan hos företag som åläggs förhöjd företagsbot kan förväntas vara närmare 100 procent. Detta innebär att det förväntade tillskottet till statskassan kan beräknas till 45 miljoner kronor per år.²⁵

Företagsboten utgör ett incitament för företag att förebygga brott i den egna verksamheten. Som framgår ovan innebär förhöjd företagsbot att större företag får starkare incitament att bedriva verksamheten på ett sådant sätt att brott i utövningen av densamma kan undvikas. Detta bör på sikt leda till färre brott i verksamhetsutövningen. Det är dock svårt att ha någon grundad uppfattning om hur stor denna brottsavhållande verkan kommer att bli.

Förslaget att höja maximibeloppet för företagsboten har sin grund i kritik som har riktats mot Sverige från bl.a. EU (se avsnitt 10.1). Enligt vår bedömning torde Sverige emellertid leva upp till de skyldigheter som följer av EU-anslutningen oavsett om förslaget genomförs eller inte.

Vi har övervägt – som ett alternativ till den föreslagna lösningen – att föreslå att det ska införas ett dagsbotssystem för företag (se avsnitt 10.13). En sådan lösning skulle emellertid innebära att det alltid – även i fråga om mindre företag – måste företas fullständiga utredningar om företagets ekonomi. Detta skulle innebära betydligt större kostnadsökningar för staten än det förslag som vi har lämnat. Intäkterna torde däremot inte öka i lika stor omfattning. Vi har bedömt att nackdelarna med ett sådant förslag överväger fördelarna. Vi har också övervägt en snävare avgränsning gällande vilka företag

straffförelägganden. Det sammanlagda beloppet för dessa företagsböter uppgick till 144 190 000 kronor. Medelstorleken per ålagd företagsbot uppgick därmed till 1 068 074 kronor.

²⁴ I författningskommentaren sägs att sanktionsvärdet bör höjas med upp till tre gånger när det egna kapitalet i ett företag uppgår till mellan 101 miljoner kronor och 500 miljoner kronor. Därmed är det rimligt att anta att den förhöjda företagsboten för större företag kommer att höjas till i genomsnitt 2,5 gånger sanktionsvärdet.

²⁵ Den förväntade intäkten av förhöjda företagsböter uppskattas till 75 miljoner kronor per år (2,5 x 30). 30 miljoner av de förväntade intäkterna kommer emellertid att tillföras statskassan även om förslaget om förhöjd företagsbot inte genomförs.

som ska kunna åläggas förhöjd företagsbot (se avsnitt 10.12.4). Med den avgränsningsmetoden skulle knappt 1 700 i stället för 7 000 företag omfattas av bestämmelserna om förhöjd företagsbot. En sådan lösning skulle innebära såväl lägre kostnads- som intäktsökningar för staten. Vi har emellertid bedömt att det finns behov av mer kännbara reaktioner redan för sådana företag som är att bedöma som större enligt definitionen i 1 kap. 3 § första stycket 4 årsredovisningslagen. Vi har också övervägt ett system där företagsbotens storlek ska bestämmas i enlighet med brottslighetens straffvärde. Som närmare framgår av avsnitt 10.10 har vi emellertid bedömt att nackdelarna med ett sådant system skulle överväga fördelarna.

14.3.3 Sanktionskumulation ska i första hand beaktas när företagsboten bestäms

Bedömning: Förslaget om sanktionskumulation bedöms inte medföra några märkbara intäktsminskningar eller kostnadsökningar för staten.

Skälen för vår bedömning

Vi föreslår att förekomsten av dubbla sanktioner (sanktionskumulation) i första hand ska beaktas när företagsboten bestäms i stället för vid påföljdsbestämningen. Detta innebär en återgång till vad som gällde före år 2006 års lagändringar.

Det förhållandet att sanktionskumulation som utgångspunkt ska beaktas när företagsboten bestäms i stället för när påföljden bestäms skulle kunna innebära att fler företagare kommer att dömas till fängelse och att ålagda företagsböter i större omfattning kommer att jämkas. Det förra skulle innebära kostnadsökningar för Kriminalvården och det senare intäktsminskningar för staten. Även om lagstiftarens avsikt med den nuvarande regleringen har varit att sanktionskumulation i första hand ska beaktas vid påföljdsbestämningen och att det endast undantagsvis ska komma i fråga att jämka eller efterge företagsboten har emellertid utvecklingen i praxis blivit en annan (se avsnitt 11.5). Mot den bakgrunden bedömer vi inte att vårt förslag kommer att föranleda några märkbara intäktsminsk-

ningar eller kostnadsökningar för staten. Om sådana trots allt skulle uppstå, råder det inte något tvivel om att de kan finansieras inom ramen för befintliga anslag.

Vi har övervägt om det är lämpligare att hålla fast vid utgångspunkten i den nuvarande lagstiftningen – att sanktionskumulation i första hand ska beaktas vid påföljdsbestämningen – men har kommit fram till att den av oss nu föreslagna lösningen är att föredra (beträffande skälen för detta, se avsnitt 11.7).

14.3.4 Utökade möjligheter att pröva en talan om företagsbot för mutbrott som har begåtts utom riket vid svensk domstol

Bedömning: Förslaget bedöms inte medföra några märkbara intäkts- eller kostnadsökningar för staten eller några märkbara kostnadsökningar för företag.

Förslaget kan antas ha en viss begränsad brottsavhållande verkan.

Skälen för vår bedömning

Vi föreslår att talan om företagsbot för vissa mutbrott som har begåtts utom riket i utövningen av ett svenskt företags näringsverksamhet ska kunna prövas efter svensk lag och vid svensk domstol även om domsrätt inte föreligger enligt bestämmelserna i 2 kap. 2 §, 3 § eller 3 a § brottsbalken. En sådan talan ska endast få föras efter förordnande av regeringen eller den regeringen bemyndigat därtill.

Förslaget innebär att ytterligare uppgifter kan komma att läggas på rättsväsendets myndigheter och då i första hand åklagarväsendet. I och med att en betald företagsbot tillfaller staten skulle bestämmelsen också kunna innebära ökade intäkter för staten. Som framgår redan av allmänmotiveringen (se avsnitt 12.4.4) förväntas bestämmelsen emellertid komma att tillämpas i mycket begränsad utsträckning. Mot den bakgrunden bedömer vi inte att vårt förslag kommer att föranleda några märkbara intäkts- eller kostnadsökningar för staten. Av samma skäl bedömer vi inte heller att förslaget kommer att innebära några märkbara kostnadsökningar för företag.

De kostnadsökningar som skulle uppstå för det allmänna, kan under alla förhållanden bedömas vara så begränsade att de kan finansieras inom ramen för befintliga anslag.

Som tidigare har framgått utgör företagsboten ett incitament för företag att förebygga brott i den egna verksamheten. I och med att det införs ökade möjligheter att föra talan om företagsbot mot svenska företag för mutbrott som har begåtts utom riket får dessa företag ytterligare incitament att förebygga korruption inom verksamheten. Det bör leda till att färre brott begås utom riket i utövningen av svenska företags näringsverksamhet och bör alltså ha viss brottsavhållande verkan, även om denna kan antas vara begränsad.

Vi har övervägt att ge bestämmelsen ett bredare tillämpningsområde men kommit fram till att det inte vore lämpligt (se avsnitt 12.4.4). Förslaget har sin grund i den kritik som har riktats mot Sverige från OECD. Som närmare framgår av avsnitt 12.4 har vi övervägt om ytterligare lagstiftningsåtgärder behövs med anledning av OECD-konventionens krav på ansvar för juridiska personer. Vi har kommit fram till att så inte är fallet. Som har framgått i avsnitt 10.1 har även EU riktat viss kritik mot den svenska företagsbotslagstiftningen. Vi bedömer emellertid att Sverige lever upp till de skyldigheter som följer av EU-anslutningen oavsett om förslaget genomförs eller inte.

14.3.5 Höjd beloppsgräns för när företagsbot får åläggas genom strafföreläggande

Bedömning: Förslaget bedöms inte medföra några märkbara kostnadsminskningar för staten.

Skälen för vår bedömning

Vi förslår att företagsbot ska kunna åläggas genom strafföreläggande i de fall där boten inte överstiger 3 miljoner kronor. Den nu gällande beloppsgränsen är 500 000 kronor.

Redan i dag åläggs ungefär två tredjedelar av alla företagsböter genom strafföreläggande (jfr avsnitt 13.2). I de fall där företagsboten bestäms till 500 000 kronor, dvs. det högsta belopp som får åläggas

genom strafföreläggande förhåller det sig dock något annorlunda. Från och med år 2009 till och med år 2014 har företagsböter om 500 000 kronor ålagts i 23 domar och 17 strafförelägganden.²⁶ Strafföreläggande har alltså använts i omkring 40 procent av fallen. På senare år har användandet av strafföreläggande vid höga belopp emellertid ökat något. År 2014 ålades 500 000 kronor i 6 strafförelägganden och 3 domar. Försiktighetsvis bedömer vi dock att endast att en tredjedel av alla företagsbotsärenden där företagsboten bestäms till mellan 501 000 kronor och 3 miljoner kronor kommer att avgöras genom strafförelägganden. På senare år har företagsboten bestämts till mellan 501 000 kronor och 3 miljoner kronor ungefär 15 gånger per år.²⁷ Vi bedömer att så kommer att ske även fortsättningsvis.²⁸ Den utökade möjligheten att använda strafföreläggande kan således förväntas att komma till användning endast fem gånger per år.

När ett företagsbotsärende avgörs genom strafföreläggande i stället för efter domstolsprövning innebär det en arbetsbesparing och därmed en kostnadsminskning för domstolarna och åklagarväsendet.

För domstolarnas del bedömer vi att arbetstiden för domare minskar med i genomsnitt 3 timmar per mål som avgörs genom strafföreläggande i stället för efter domstolsprövning. Den minskade handläggningstiden för övriga personalkategorier bedöms uppgå till 1 timme.²⁹ Som har framgått ovan uppskattar vi antalet mål per år till fem. Den sammanlagda arbetstidsbesparingen bedöms därmed uppgå till 20 timmar (4 x 5). Besparingen för detta beräknas till knappt 12 000 kronor.³⁰

²⁶ Enligt statistik från Polismyndigheten. Eftersom strafföreläggande användes i mycket begränsad utsträckning före år 2009 har vi valt att lämna tidigare år utanför jämförelsen.

²⁷ Enligt statistik från Polismyndigheten bestämdes företagsboten till mellan 501 000 kronor och 3 miljoner kronor vid fem tillfällen år 2012, 13 tillfällen år 2013, 15 tillfällen år 2014 och 16 tillfällen år 2015 (fram till och med den 23 september).

²⁸ Det är dock möjligt att förslaget om förhöjd företagsbot kommer att innebära att antalet fall där företagsboten bedöms till mellan 501 000 kronor och 3 miljoner kronor i viss utsträckning kommer att öka. Som framgår i avsnitt 14.3.2 bedömer vi dock att antalet fall där ärenden om förhöjd företagsbot avgörs genom strafföreläggande kommer att vara försumbart. Vi har därför bortsett från dessa fall i denna beräkning.

²⁹ Tidsbesparingen för domare och övriga personalkategorier innefattar även eventuell prövning i hovrätt och Högsta domstolen.

³⁰ Vid beräkningen har vi utgått från att den genomsnittliga årliga kostnaden för en domare, inklusive sociala avgifter, uppgår till 1 200 000 kronor, att den genomsnittliga årliga kostnaden för övriga personalkategorier, inklusive sociala avgifter, uppgår till 600 000 kronor samt att den genomsnittliga årsarbetstiden uppgår till 1 800 timmar (225 arbetsdagar x 8 timmar). Ett alternativt sätt att beräkna besparingarna för domstolarna skulle kunna vara att

För åklagarväsendets del bedömer vi att arbetstiden för åklagare minskar med i genomsnitt 3 timmar per mål som avgörs genom strafföreläggande i stället för efter domstolsprövning. Den minskade handläggningstiden för övriga personalkategorier bedöms uppgå till 1 timme.³¹ Även för åklagarnas del rör det sig om fem mål per år. Den sammanlagda arbetstidbesparingen bedöms därmed uppgå till 20 timmar (4 x 5). Besparingen för detta beräknas till knappt 12 000 kronor.³²

Den sammanlagda besparingen kan alltså väntas uppgå till blygsamma 24 000 kronor. Vår förhoppning är emellertid att strafföreläggandeinstitutet på längre sikt ska kunna tillämpas i betydligt fler fall än enligt beräkningarna ovan.

Vi har övervägt att helt avskaffa beloppsgränsen för när företagsbot ska få åläggas genom strafföreläggande. En sådan ändring skulle innebära något större kostnadsminskningar för staten än det förslag som vi har lämnat. Vi har emellertid bedömt att det förhållandet att vi föreslår flera ändringar i grunderna för bestämmandet av företagsbotens storlek innebär att det finns skäl att iakttäta viss försiktighet vid utökningen av åklagarnas befogenhet att använda sig av strafföreläggande. Vi har därför förordat att en beloppsgräns bibehålls men att denna höjs till 3 miljoner kronor. När den nya metoden för bestämmandet av företagsbotens storlek har utvärderats, får det övervägas om beloppsgränsen bör slopas helt.

uppskatta besparingarna enligt styckkostnaden för brottmål i tingsrätt. Besparingarna för tingsrätterna skulle i sådana fall uppskattas till 79 330 kronor (5 x 15 866). Vi bedömer emellertid inte att en sådan beräkning är rättvisande (jfr fotnot nr 1).

³¹ Tidsbesparingen för åklagare och övriga personalkategorier innefattar även eventuell prövning i hovrätt och Högsta domstolen.

³² Vid beräkningen har vi utgått från att den genomsnittliga årliga kostnaden för en åklagare, inklusive sociala avgifter, uppgår till 1 200 000 kronor, att den genomsnittliga årliga kostnaden för övriga personalkategorier, inklusive sociala avgifter, uppgår till 600 000 kronor samt att den genomsnittliga årsarbetstiden uppgår till 1 800 timmar (225 arbetsdagar x 8 timmar). Ett alternativt sätt att beräkna besparingarna för åklagarväsendet skulle kunna vara att uppskatta besparingarna enligt genomsnittskostnaden för brottsmisstankar. Besparingarna för åklagarväsendet skulle i sådana fall, mot bakgrund av att den stora merparten av alla företagsbotsfrågor handläggs av Åklagarmyndigheten, uppskattas till 13 440 kronor (5 x 2 688). Vi bedömer emellertid inte att en sådan beräkning är rättvisande (jfr fotnot nr 1).

14.4 Ikraftträdande och eventuella informationsinsatser

De lagändringar som följer av utredningens förslag föreslås träda i kraft den 1 juli 2018 (se avsnitt 15.1). Förslagen innebär att Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten kan komma att behöva uppdatera de riktlinjer och vägledningar som finns beträffande företagsbot. Vi bedömer inte att det är nödvändigt att vidta några ytterligare informationsåtgärder med anledning av förslagen.

15 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

15.1 Lagändringarna bör träda i kraft den 1 juli 2018

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2018.

Skälen för vårt förslag

Mot bakgrund bl.a. av den kritik som har riktats mot Sverige från OECD är det angeläget att våra förslag genomförs så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som krävs för remissförfarande, beredning i Regeringskansliet samt riksdagsbehandling torde dock inte lagändringarna kunna träda i kraft före den 1 juli 2018.

15.2 Det behövs inte några övergångsbestämmelser

Bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Skälen för vår bedömning

Av 2 kap. 10 § regeringsformen, 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken (brottsbalkens promulgationslag) och artikel 7 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skyddet för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen) följer att en straffbestämmelse inte får ges retroaktiv tillämpning till den enskildes nackdel (förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning). Denna princip bör tillämpas även i fråga om företagsböter, eftersom en företagsbot i praktiken framstår som jämförbar

med ett straff. Detta får till följd att den utvidgning av tillämpningsområdet för bestämmelserna om företagsbot som nu föreslås, liksom den föreslagna domsrättsbestämmelsen, bara bör gälla för brott som har begåtts efter ikraftträdandet.

Av förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning följer också att straff normalt ska bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs men att, om en annan lag gäller när dom meddelas eller strafföreläggande utfärdas, den lagen ska tillämpas om den leder till ett lindrigare straff. Motsvarande bör gälla i fråga om företagsbot. Vårt förslag innebär bl.a. att grunderna för att bestämma företagsbotens storlek ändras. I fråga om särskilt klandervärd brottslighet som har begåtts i utövningen av ett större företags verksamhet kommer ändringarna regelmässigt att leda till högre företagsbotbelopp. När det gäller företagsbot för annan brottslighet är det emellertid inte säkert att så är fallet. En företagsbot bestämd enligt vårt förslag kan någon gång bli lägre än en företagsbot som bestäms enligt den nuvarande regleringen. Också när det gäller frågan om sanktionskumulation beror utfallet av prövningen på omständigheterna i det enskilda fallet. Det är därför inte möjligt att lämna några mera precisa anvisningar om hur domstolar och åklagare ska bedöma enskilda situationer. Av regeringsformen, brottsbalkens promulgationslag och Europakonventionen följer emellertid att de föreslagna bestämmelserna inte ska tillämpas på gärningar som har begåtts före ikraftträdandet, om detta skulle leda till mer ingripande effekter för företaget än de tidigare bestämmelserna hade föranlett. Om något av de brott som företagsboten ska avse har begåtts före ikraftträdandet, ska således den för företaget mest fördelaktiga lagstiftningen väljas.

Vad som nu har sagts får anses följa av allmänna principer och några särskilda övergångsbestämmelser är därför inte nödvändiga.

16 Författningskommentar

16.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

2 kap. 3 b §

Talan om företagsbot som grundas på brotten givande av muta, grovt givande av muta eller handel med inflytande enligt 10 kap. 5 d § 2 prövas efter svensk lag och vid svensk domstol om brottet har begåtts utom riket i utövningen av ett svenskt företags näringsverksamhet även om svensk domsrätt inte föreligger enligt bestämmelserna i 2 §, 3 § eller 3 a §.

Första stycket gäller inte om gärningen är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten.

Talan om företagsbot enligt första stycket får inte väckas utan att regeringen eller den myndighet som regeringen har bemyndigat har förordnat om det.

Paragrafen är ny. Bestämmelserna har utformats efter förebild av 2 och 5 §§ och anger förutsättningar för svensk domstol att pröva en talan om företagsbot efter svensk lag, trots att förutsättningar för domsrätt enligt bestämmelserna i 2 §, 3 § eller 3 a § inte är uppfyllda. Frågan har behandlats i avsnitt 12.4.4.

I *första stycket* föreskrivs att svensk domstol är behörig att pröva en talan om företagsbot enligt svensk lag även om domsrätt saknas enligt 2 §, 3 § eller 3 a § när talan grundas på brotten givande av muta, grovt givande av muta eller handel med inflytande enligt 10 kap. 5 d § 2 och brottet har begåtts utom riket i utövningen av ett svenskt företags näringsverksamhet. Det här innebär att åklagare i vissa situationer kan yrka att ett företag ska åläggas företagsbot vid en svensk domstol även om domsrätt inte föreligger enligt 2 §, 3 § eller 3 a §.

En första förutsättning för att bestämmelsen ska vara tillämplig är att brottet är givande av muta, grovt givande av muta eller handel med inflytande enligt 10 kap. 5 d § 2. Bestämmelsen är således inte tillämplig exempelvis om det misstänkta brottet är tagande av muta eller vårdslös finansiering av mutbrott. Som andra förutsättning för att bestämmelsen ska vara tillämplig gäller att brottet har begåtts i utövningen av ett svenskt företags näringsverksamhet. Med svenska företag avses enskilda näringsidkare som är bosatta i Sverige eller bedriver sin huvudsakliga verksamhet i riket samt juridiska personer som på grund av registrering eller, om registrering saknas, platsen för styrelsens säte eller någon annan sådan omständighet är att anse som svenska juridiska personer. Saknar den juridiska personen styrelse får man se till andra omständigheter, såsom att den huvudsakliga verksamheten bedrivs i Sverige.

Om företaget inte är svenskt, gäller inte bestämmelsen. Detta innebär att svensk domsrätt inte föreligger enligt bestämmelsen om brottet har begåtts i utövningen av näringsverksamhet som bedrivs inom en i Sverige etablerad filial till ett utländskt bolag eller i utövningen av näringsverksamhet som bedrivs av ett utländskt dotterbolag till ett svenskt företag. I det senare fallet bör framhållas att det överhuvudtaget inte är möjligt att ålägga ett företag företagsbot, om det inte har begåtts ett brott i utövningen av *det* företags verksamhet (jfr 36 kap. 7 a §).

Med begreppet ”näringsverksamhet” avses varje yrkesmässigt bedriven verksamhet av ekonomisk art, oavsett om denna är inriktad på vinst eller inte. I kravet på yrkesmässighet ligger att verksamheten måste vara av tämligen varaktig karaktär men det är inte nödvändigt att verksamheten bedrivs i någon större omfattning. Ett brott ska anses begånget i utövningen av näringsverksamhet, om det ingår som ett led i denna verksamhet. Endast näringsidkaren eller dennes ställföreträdare,¹ anställda eller uppdragstagare, kan begå brott i utövningen av näringsverksamhet. Om näringsverksamheten bedrivs i Sverige eller utomlands eller både i Sverige och utomlands är utan betydelse.

Av *andra stycket* följer att en förutsättning för talan om företagsbot enligt första stycket är att gärningen är straffbelagd även på gärningsorten. Bestämmelsen har sin förebild i 2 § andra stycket.

¹ Även faktiska företrädare är i detta sammanhang att anse som ställföreträdare.

Frågan om gärningens straffbarhet enligt lagen på gärningsorten ska bedömas enligt de bestämmelser i gärningsortens lag som gäller när domen meddelas (och således inte enligt de bestämmelser som gällde vid gärningstillfället). Detta innebär emellertid inte att svensk domsrätt föreligger om gärningen var fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten vid gärningstillfället även om gärningen till följd av en lagändring senare har blivit straffbar. Innebörden är i stället att preskriptionsregler och ändringar som har skett i strafflagstiftningen på gärningsorten efter gärningstidpunkten ska beaktas vid bedömningen av om gärningen är fri från straff. Om preskriptionstiden har gått ut i gärningslandet utan att preskriptionsavbrott har skett, är gärningen fri från ansvar på gärningsorten och kan därmed inte ligga till grund för en talan om företagsbot enligt första stycket. Detta gäller även om preskription på gärningsorten inträder först under målets handläggning i domstol i Sverige. En talan om företagsbot enligt första stycket kan inte vinna bifall under sådana förutsättningar.² Motsvarande bedömning ska göras i det fallet att en lagändring i gärningslandet medför att gärningen inte längre kan straffas.

Kravet på dubbel straffbarhet innebär inte att det ställs upp något krav på att juridiska personer ska kunna hållas ansvariga för brott enligt lagstiftningen på gärningsorten för att bestämmelsen ska vara tillämplig. Det utgör inte heller något hinder för en svensk domstol att ålägga ett företag en högre företagsbot än vad som motsvarar den sanktion som eventuellt kan dömas ut på gärningsorten.

Enligt *tredje stycket* får talan om företagsbot enligt första stycket väckas endast efter förordnande av regeringen eller den myndighet som regeringen har bemyndigat att meddela sådana förordnanden. Regeln har sin förebild i 5 § andra stycket. Som har framgått av avsnitt 12.4.4 är syftet med lagändringen främst att åstadkomma domsrättsregler som är ändamålsenliga för att bekämpa internationella mutbrott i OECD-konventionens mening. Bedömningen av om tillstånd att föra talan om företagsbot ska beviljas bör avgöras med beaktande av detta syfte och med utgångspunkt i omständigheterna i det enskilda fallet.

² Jfr NJA 2008 s. 930.

36 kap. 7 §

Under de förutsättningar som anges i 7 a och 7 b §§ ska, på yrkande av allmän åklagare, ett företag åläggas företagsbot.

Med företag avses enskilda näringsidkare och juridiska personer.

Paragrafen anger, i förening med 7 a och 7 b §§, i vilka situationer som företagsbot ska åläggas. Frågorna har behandlats i avsnitten 9.8 och 9.9.

Ändringarna i 7 § och förslagen till nya bestämmelser i 7 a och 7 b §§ innebär att förutsättningarna att ålägga företagsbot utvidgas bl.a. genom att även juridiska personer som inte bedriver näringsverksamhet kan bli föremål för en talan om företagsbot. Det införs nya bestämmelser som innebär att företagsbot kan åläggas även för *dels* brott som har begåtts i utövningen av sådan offentlig verksamhet som kan jämföras med näringsverksamhet, *dels* brott som har begåtts i utövningen av annan verksamhet som en juridisk person bedriver, om brottet har varit ägnat att bereda den juridiska personen en ekonomisk fördel.

Enligt paragrafens *första stycke* ska, på yrkande av allmän åklagare, företagsbot åläggas företag under de förutsättningar som anges i 7 a och 7 b §§. Av *andra stycket* framgår att det i lagen med företag avses enskilda näringsidkare och juridiska personer. Det innebär bl.a. att företagsbegreppet omfattar även juridiska personer som inte utgör företag i ordets mera vardagliga bemärkelse, däribland ideella föreningar som inte bedriver någon näringsverksamhet samt staten, kommunerna och landstingen. Begreppet omfattar även dödsbon och konkursbon (jfr dock den begränsning i dödsbons ansvar som följer av 7 a § andra stycket).

36 kap. 7 a §

Företagsbot ska åläggas för brott som har begåtts i utövningen av

- 1. näringsverksamhet,*
- 2. sådan offentlig verksamhet som kan jämföras med näringsverksamhet, eller*

3. annan verksamhet som en juridisk person bedriver, om den brottsliga handlingen eller, i förekommande fall, underlåtenheten har varit ägnad att bereda den juridiska personen en ekonomisk fördel.

Första stycket 3 gäller inte verksamhet som ett dödsbo bedriver.

Den föreslagna regleringen innebär, liksom den hittillsvarande, att förutsättningarna för åläggande av företagsbot är beroende av arten av den verksamhet som företaget bedriver. Frågor kring detta har behandlats i avsnitten 9.8 och 9.9. Paragrafen ska läsas tillsammans med 7 b § som anger ytterligare förutsättningar för åläggande av företagsbot.

Första stycket, punkten 1

Enligt punkten 1 gäller, liksom hittills, att företagsbot kan åläggas för brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet. En motsvarande bestämmelse har hittills funnits i 7 § första stycket. Begreppet näringsverksamhet är inte avsett att ha någon annan innebörd än tidigare och omfattar alltså all yrkesmässigt bedriven verksamhet av ekonomisk art. Vilket slag av rättssubjekt som bedriver näringsverksamheten – enskild näringsidkare, bolag, offentligrättsligt rättssubjekt etc. – saknar betydelse.

Första stycket, punkten 2

Av punkten 2 – som saknar tidigare motsvarighet – följer att företagsbot även kan åläggas för brott som har begåtts i utövningen av sådan offentlig verksamhet som kan jämföras med näringsverksamhet. Med ”*offentlig verksamhet*” avses i det här sammanhanget enbart verksamhet som utövas direkt av staten, kommuner eller landsting i egen regi och som utgör en del av det offentliga åtagandet gentemot medborgarna. Verksamhet som utövas i statliga, kommunala eller landstingskommunala bolag ska inte bedömas enligt andra kriterier än verksamhet som utövas i privata bolag och faller därför, typiskt sett, in under punkten 1.

Punkten 2 avser inte all offentlig verksamhet utan endast sådan ”*som kan jämföras med näringsverksamhet*”. Härmed avses sådan verksamhet som visserligen är en del av det offentliga åtagandet

gentemot medborgarna – och som därför tidigare bedrevs nästan uteslutande av staten eller av kommuner eller landsting – men som numera kan utövas även av privata aktörer. Till sådan verksamhet hör vård, skola och omsorg. Hit hör även verksamhet som ofta, men inte alltid, utförs av kommunala organ, t.ex. snöröjning, asfaltläggning och parkering som handhas av ett kommunalt gatukontor. Vid bedömningen av om offentlig verksamhet kan jämföras med näringsverksamhet ska hänsyn framför allt tas till om verksamheten kan utövas av eller överlämnas till privata näringsidkare. Huruvida verksamheten till någon del faktiskt har överlämnats till en privat näringsidkare saknar däremot betydelse. Vidare har verksamhetens finansiering inte någon avgörande betydelse för frågan om verksamheten kan jämföras med näringsverksamhet.

Bestämmelsen innebär t.ex. att en kommun kan åläggas företagsbot för brott som har begåtts i utövningen av verksamhet som bedrivs i en kommunal skola eller ett kommunalt hem för vård eller boende, medan ett landsting kan åläggas företagsbot för brott som har begåtts i utövningen av verksamheten på en av landstinget bedriven vårdinrättning. Genom bestämmelsen förlorar rättsfallet NJA 2016 s. 429 sin betydelse när det gäller frågan om vilken offentlig verksamhet som omfattas av tillämpningsområdet för företagsbotsregleringen.

Brott som har begåtts i utövningen av sådan offentlig verksamhet som inte kan jämföras med näringsverksamhet, t.ex. statens eller kommunernas interna förvaltning eller i sådan verksamhet som inte kan överlämnas till privata rättssubjekt, t.ex. kriminalvård, kan inte föranleda företagsbot enligt förevarande bestämmelse. Sådana brott kan däremot någon gång leda till att företagsbot åläggs enligt punkten 3. Det sagda innebär bl.a. att frågan om ett arbetsmiljöbrott bör föranleda företagsbot ska bedömas enligt punkten 2 om det påstådda brottet har begåtts i den kommunala skolan, medan det ska bedömas enligt punkten 3 om det har begåtts i kommunens skolförvaltning.

På samma sätt som i fråga om punkten 1 förutsätter bestämmelsen att brottet har begåtts ”i utövningen av” den aktuella verksamheten. Gärningen måste därför, typiskt sett, ha en klar anknytning till den verksamhet som staten, kommunen eller landstinget bedriver. Såväl brottets som gärningsmannens anknytning till verksamheten är här av betydelse. Anknytningen måste i princip vara densamma

som den anknytning som enligt punkten 1 ska finnas mellan brottet och näringsverksamheten. Därav följer att endast förtroendevalda, anställda och uppdragstagare inom staten, en kommun eller ett landsting kan begå brott i utövningen av verksamheten.

Första stycket, punkten 3

Bestämmelsen i punkten 3 är ny. Den innebär att företagsbot kan åläggas för brott som har begåtts i utövningen av annan verksamhet som en juridisk person bedriver, om brottet har varit ägnat att bereda den juridiska personen en ekonomisk fördel.

Med ”*annan verksamhet*” avses all verksamhet som inte omfattas av punkten 1 eller punkten 2. Verksamheten behöver varken vara av ekonomisk art eller ha ett ekonomiskt syfte. Exempel på verksamhet som omfattas av bestämmelsen är insamling av pengar för ideella ändamål, idrottsverksamhet, verksamhet inom vägföreningar och sällskapsföreningar samt facklig, opinionsbildande eller partipolitisk verksamhet; uppräkningslistan kan göras mycket lång. Även sådan offentlig verksamhet som inte kan jämföras med näringsverksamhet omfattas av bestämmelsen.

Ett brott som har begåtts i utövningen av annan verksamhet kan dock bara leda till företagsbot ”*om den brottsliga handlingen eller, i förekommande fall, underlåtenheten har varit ägnad att bereda den juridiska personen en ekonomisk fördel*”.

Exempel på ett *aktivt handlande* som kan föranleda företagsbot är ett bidragsbrott, som begås genom att företrädare för den juridiska personen lämnar felaktiga uppgifter i syfte att tillskanska den juridiska personen bidrag som denna inte har varit berättigad till. Ett annat exempel är en forskare som i sitt arbete vid ett forskningsinstitut gör sig skyldig till subventionsmissbruk enligt 9 kap. 3 a § och därigenom berikar forskningsverksamheten. Ett ytterligare exempel är ett miljöbrott, bestående i att en företrädare för en juridisk person dumpar visst avfall i skogen.

Exempel på brottslig *underlåtenhet* som kan föranleda företagsbot är ett arbetsmiljöbrott, som har sin grund i att företrädare för den juridiska personen, av okunnighet eller av annat skäl, underlåter att införskaffa nödvändiga skyddsanordningar.

Den brottsliga handlingen eller underlåtenheten måste ha varit ”ägnad” att bereda den juridiska personen en ekonomisk fördel. Med ”ekonomisk fördel” avses en tillkommande intäkt eller en inbesparad kostnad. Det krävs inte att brottet har syftat till att åstadkomma en sådan fördel. I stället är det tillräckligt att gärningen vid en objektiv bedömning har kunnat förväntas leda till en ekonomisk fördel för den juridiska personen; så blir i det nyss nämnda avfalls-exemplet fallet om föreningen genom företrädarens agerande besparas kostnader för avfallshantering. Det är inte heller nödvändigt att brottet faktiskt bereder den juridiska personen en ekonomisk fördel. Ett arbetsmiljö- eller miljöbrott behöver i sig inte leda till några ekonomiska fördelar för huvudmannen; vid en inträffad olycka kan det vara huvudmannen som lider den största ekonomiska skadan och även drabbas av tillkommande kostnader, t.ex. skadestånd, administrativa sanktioner, förverkande eller goodwillförlust. Den brottsliga gärningen – t.ex. underlåtenhet att införskaffa tillräckliga säkerhetsanordningar – kan likväl ha varit ägnad att bereda den juridiska personen en ekonomisk fördel och förutsättningarna för att ålägga företagsbot kan därmed vara för handen. Om gärningsmannens agerande å andra sidan enbart är ägnat att bereda vinning för hans eller hennes egen skull eller om brottet av annat skäl saknar betydelse för den juridiska personens ekonomi, finns inte förutsättningar för att ålägga företagsbot.

Liksom enligt punkterna 1 och 2 krävs också en klar anknytning mellan brottet och den aktuella verksamheten (... *i utövningen av* ...). Såväl brottets som gärningsmannens anknytning till verksamheten är av betydelse. Detta innebär att endast brott som har begåtts av förtroendevalda, ställföreträdare, anställda, medlemmar eller uppdragstagare inom en juridisk person kan föranleda företagsbot. Även faktiska företrädare är i detta sammanhang att anse som ställföreträdare.

För enskilda näringsidkare – som ju alltid är fysiska personer – innebär punkten 3 inte någon utvidgning av nu gällande ansvar. Enskilda näringsidkare kommer även fortsättningsvis att kunna åläggas företagsbot endast för brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet. Som har framgått ovan innebär punkten 3 däremot ett utvidgat ansvar för juridiska personer. Punkten 3 får t.ex. betydelse i verksamheter som staten, landstingen eller kommunerna bedriver och som hittills inte har omfattats av bestämmelser om företagsbot.

Staten, ett landsting eller en kommun kan t.ex. åläggas företagsbot med anledning av arbetsmiljöbrott som har begåtts i utövningen av statlig, landstingskommunal eller kommunal förvaltning under förutsättning att brottet har varit ägnat att uppnå en ekonomisk fördel för verksamhetsutövaren.

Andra stycket

I andra stycket har införts en ny bestämmelse som innebär att ett dödsbo inte kan åläggas företagsbot för brott som har begåtts i utövningen av "annan verksamhet". Däremot kan givetvis ett dödsbo som bedriver eller har bedrivit näringsverksamhet åläggas företagsbot för brott som har begåtts i den verksamheten.

36 kap. 7 b §

Företagsbot ska åläggas om företaget inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottet.

Företagsbot ska också åläggas om brottet har begåtts av en person med ledande ställning i företaget, grundad på befogenhet att företräda företaget eller att fatta beslut på dess vägnar, eller av en person som annars har haft ett särskilt ansvar för tillsyn eller kontroll i verksamheten.

Företagsbot ska dock inte åläggas, om

- 1. brottet har varit riktat mot företaget, eller*
- 2. för brottet är föreskrivet enbart penningböter som straff.*

Om ett företag ska åläggas företagsbot med anledning av flera brott, ska det bestämmas en gemensam företagsbot.

Paragrafen är ny och har behandlats i avsnitten 9.9 och 10.10.

Såsom ytterligare förutsättning för åläggande av företagsbot föreskrivs i *första stycket* att företaget inte ska ha gjort vad som skäligen har kunnat krävas för att förebygga brottsligheten. Bestämelsen motsvarar den hittillsvarande i 7 § första stycket 1 (jfr prop. 1985/86:23 s. 66 ff.)

Av *andra stycket* framgår att företagsbot liksom tidigare också ska åläggas om brottet har begåtts av en person i ledande ställning, grundad på befogenhet att företräda företaget eller att fatta beslut

på dess vägnar, eller av en person som annars har haft ett särskilt ansvar för tillsyn eller kontroll i verksamheten. Bestämmelserna motsvarar hittillsvarande bestämmelser i 7 § första stycket 2 (jfr prop. 2005/06:59 s. 60 f.).

Av *tredje stycket 1* följer att företagsbot inte ska åläggas i anledning av brottslighet som har varit riktad mot företaget. Bestämmelsen överensstämmer med den bestämmelse som hittills har funnits i 7 § andra stycket (jfr prop. 1985/86:23 s. 66).

Av *tredje stycket 2* följer att en förutsättning för åläggande av företagsbot är att det för brottet är föreskrivet strängare straff än penningböter. En motsvarande förutsättning för företagsbot har hittills funnits i 7 § första stycket.

I *fjärde stycket* behandlas den situationen att ett företag ska åläggas företagsbot med anledning av flera brott. Det ska då åläggas en gemensam företagsbot för samtliga brott. Storleken av denna ska bestämmas enligt de principer som framgår av 8–10 §§. Det innebär att det först ska fastställas ett gemensamt sanktionsvärde för brotten (beträffande begreppet ”sanktionsvärde”, se kommentaren till 8 §). Sanktionsvärdet ska, liksom vid bestämmandet av straffvärdet avseende flerfaldig bötesbrottslighet för fysiska personer, bestämmas med tillämpning av den s.k. asperationsprincipen. När det gäller penningböter tillämpar riksåklagaren en princip enligt vilken storleken på penningböterna bestäms genom att man till de penningböter som ska utgå för det svåraste brottet lägger till hälften av summan av böterna för övriga brott.³ Motsvarande beräkningsmodell tillämpas vid dagsbotsstraff. I normalfallet ökas antalet dagsböter för det svåraste brottet med hälften av antalet dagsböter för övriga brott. Metoden bör emellertid inte tillämpas helt undantagslöst och bl.a. när det är fråga om att döma ut ett gemensamt bötesstraff för ett stort antal bötesbrott kan det, enligt uttalanden i doktrinen, finnas anledning att justera beloppet genom en större reduktion.⁴

När ett gemensamt sanktionsvärde för flera brott bestäms, ska det alltså normalt ske så att man till sanktionsvärdet för brottet med högst sanktionsvärde adderar hälften av sanktionsvärdet för övriga brott. Liksom vid straffvärdebestämningen för fysiska personer är det dock viktigt att framhålla att det måste göras en helhetsbedöm-

³ Se 3 § Riksåklagarens föreskrifter (1999:178) om ordningsbot för vissa brott.

⁴ Se Borgeke, Heidenborg, Att bestämma påföljd för brott, 3 u., 2016, s. 176 f.

ning som leder till att det slutliga sanktionsvärdet blir lämpligt avvägt. Särskilt när det är fråga om ett stort antal brott kan det därför bli aktuellt att bestämma sanktionsvärdet avsevärt lägre än vad som följer av den ovan redovisade huvudregeln.

36 kap. 8 §

Vid fastställandet av företagsbotens storlek ska först bestämmas ett sanktionsvärde om lägst femtusen kronor och högst tio miljoner kronor. Sanktionsvärdet ska bestämmas med utgångspunkt i straffvärdet av den samlade brottslighet som företagsboten ska avse. Särskild hänsyn ska tas till brottslighetens förhållande till verksamheten och till den skada eller fara som brottsligheten har inneburit för liv, hälsa eller miljö. Skälig hänsyn ska också tas till om företaget tidigare har ålagts att betala företagsbot.

Om inte annat följer av 9 § eller 10 §, ska företagsboten fastställas till ett belopp som motsvarar sanktionsvärdet.

I denna paragraf och följande regleras närmare hur företagsbotens storlek ska bestämmas. Frågan har behandlats i avsnitten 10.10, 10.11 och 10.12. Paragraferna anger också den lägsta och högsta företagsbot som kan fastställas. Den frågan har behandlats i avsnitt 10.9. Det angivna minimibeloppet, 5 000 kronor, är detsamma som tidigare. Maximibeloppet för företagsboten kommer däremot – till följd av bestämmelserna om förhöjd företagsbot i 9 § – att vara avsevärt högre än tidigare, 100 miljoner kronor.

Motiven till bestämmelserna i *första stycket* har redovisats i avsnitten 10.10, 10.12.2 och 10.12.3. Innebörden är att fastställandet av företagsboten ska ske i flera steg. I ett första steg bestäms ett *sanktionsvärde*. Sanktionsvärdet är avsett att svara mot det mått av klander som kan riktas mot företaget med anledning av den samlade brottslighet som har begåtts i utövningen av företagets verksamhet. Det ska bestämmas inom samma ramar som hittills har gällt för bestämmandet av storleken på företagsboten, dvs. till lägst 5 000 kronor och högst 10 miljoner kronor.

Sanktionsvärdet ska bestämmas med utgångspunkt i straffvärdet av den samlade brottsligheten som företagsboten ska avse. Särskild hänsyn ska tas till brottslighetens förhållande till verksamheten och

till den skada eller fara som brottsligheten har inneburit för liv, hälsa eller miljö. Skälig hänsyn ska också tas till om företaget tidigare har ålagts att betala företagsbot. Trots de föreslagna förändringarna torde sanktionsvärdet ofta kunna bestämmas till i huvudsak samma nivå som företagsboten har bestämts till enligt den hittillsvarande regleringen.

Beträffande begreppet ”**samlade brottslighet**” och dess betydelse vid flerfaldig brottslighet kan hänvisas till kommentaren till 7 b § fjärde stycket.

Uttrycket ”**ska bestämmas med utgångspunkt i straffvärdet**” är avsett att klargöra att brottslighetens allvar ska tjäna som utgångspunkt när sanktionsvärdet bestäms. Bedömningen av brottslighetens straffvärde ska ske enligt de principer som anges i 29 kap. 1 §. Vid bedömningen av straffvärdet ska således beaktas bl.a. den skada, kränkning eller fara som gärningen eller gärningarna har inneburit.

Den övre delen av sanktionsvärdesskalan bör förbehållas den mest klandervärda brottsligheten. Exempel på allvarliga brott som typiskt sett är ägnade att leda till ett högt sanktionsvärde är arbetsmiljöbrott som innefattar vållande till annans död (grovt brott)⁵, grovt givande av muta⁶, grovt bokföringsbrott⁷, grovt miljöbrott⁸ och grovt skattebrott⁹. Gemensamt för dessa brott är att straffskalan sträcker sig upp till fängelse i sex år. Redan straffvärden i närheten av sex års fängelse bör därför kunna ligga till grund för ett sanktionsvärde om 10 miljoner kronor. På motsvarande sätt bör brottslighet som har ett straffvärde nära minimum, dvs. låga bötesstraff, sällan föranleda annat än ett sanktionsvärde i skalans nedersta del. Om brottsligheten inte är allvarligare än att påföljden kan stanna vid böter, bör utgångspunkten därför vara att sanktionsvärdet fastställs till mellan 5 000 kronor och 50 000 kronor. Som exempel på andra riktvärden kan anges att sanktionsvärdet för brottslighet med någon eller några månaders straffvärde ofta kan bestämmas till mellan 100 000 kronor och 300 000 kronor, att sanktionsvärdet för brottslighet med ett straffvärde om sex månader ofta bör uppgå till åtminstone 500 000 kronor och att sanktionsvärdet för brottslighet

⁵ 3 kap. 7 § andra stycket och 10 § brottsbalken.

⁶ 10 kap. 5 c § brottsbalken.

⁷ 11 kap. 5 § andra stycket brottsbalken.

⁸ 29 kap. 1 § andra stycket miljöbalken.

⁹ 4 § skattebrottslagen (1971:69).

med ett straffvärde om två år ligger kring 2 miljoner kronor. Det är viktigt att framhålla att de nu nämnda riktvärdena är avsedda endast som exempel och att även brottslighetens förhållande till verksamheten liksom den skada eller fara som brottsligheten har inneburit för liv, hälsa eller miljö kan ha avgörande betydelse för sanktionsvärdet. I ett enskilt fall där även dessa andra faktorer beaktas kan därför sanktionsvärdet komma att avvika kraftigt från angivna riktvärden.

Som har framgått ovan ska särskild hänsyn tas till bl.a. ”**brottslighetens förhållande till verksamheten**”. I detta avseende bör det, liksom enligt den hittills gällande regleringen, tas hänsyn till i vilken utsträckning företaget kan klandras för brottsligheten. Så är i synnerhet fallet om brottet har begåtts av någon i företagets ledning eller om syftet med brottet har varit att berika företaget eller att uppnå någon annan fördel för detta. Vid bedömningen av i vilken utsträckning som företaget kan klandras bör hänsyn tas till bl.a. graden av åsidosättande av företagets skyldigheter; grövre åsidosättanden ger anledning till högre företagsbot. Vidare bör gärningsmannens ställning i företaget beaktas; att gärningsmannen har haft en högre position talar för en högre företagsbot. Av betydelse är också om brottsligheten på något sätt har varit godtagen eller påbjuden av ledningen eller av någon annan person i motsvarande ställning; även detta talar för en högre företagsbot än vad som annars hade blivit fallet. Det gäller självfallet i synnerhet om ett företag har använts utslutande i ett brottsligt syfte (s.k. brottsverktyg). Och tvärtom; har företagets ledning enbart i mindre grad försummat sina skyldigheter att övervaka verksamheten eller har det saknats allt syfte att berika företaget eller uppnå andra fördelar för detta, talar det givetvis för att företagsboten kan sättas lägre.

Vid bestämmandet av sanktionsvärdet ska också tas särskild hänsyn till ”**den skada eller fara som brottsligheten har inneburit för liv, hälsa eller miljö**”. Syftet med detta är att säkerställa att sanktionsvärdet kan bestämmas till en tillräckligt ingripande nivå vid brottslighet som har inneburit skada eller fara för dessa särskilt utpekade skyddsintressen (jfr avsnitt 10.10). Det förhållandet att ett brott medför skada eller fara av dessa slag ska visserligen beaktas redan när brottets straffvärde bestäms för gärningsmannen (jfr 29 kap. 1 §) och får redan därigenom genomslag vid bedömningen av brottets sanktionsvärde. När samma förhållande omnämns särskilt i förevarande paragraf innebär det emellertid att förhållanden av detta slag ska till-

mätas särskild vikt vid bestämmandet av sanktionsvärdet för företaget och således medföra ett högre sanktionsvärde än vad som annars – om enbart straffvärdet för gärningsmannen hade beaktats – hade blivit fallet. Miljö- och arbetsmiljöbrott är exempel på brott som typiskt sett innebär skada eller fara för liv, hälsa eller miljö och där bestämmelsen är avsedd att ha särskild betydelse. När det gäller exempelvis arbetsmiljöbrott genom vållande till kroppsskada bör sanktionsvärdet kunna bestämmas till 1 miljon kronor under förutsättning att det har varit fråga om en allvarlig skada, t.ex. invalidisering. Sanktionsvärdet kan i sådana fall alltså bestämmas till ett belopp som är flera gånger högre, ända upp till 20 gånger, än vad som är ”normalt” för bötesbrottslighet som inte har inneburit någon skada eller fara för liv, hälsa eller miljö. Även om skadan i ett enskilt fall har varit lindrig, kan det vara befogat att bestämma sanktionsvärdet till ett väsentligt högre belopp än annars om det har funnits en påtaglig fara för en betydligt allvarligare skada. När en sådan situation är för handen, finns det anledning att vid bedömningen mer beakta graden av fara än den skada som faktiskt har inträffat. Med graden av fara förstås såväl hur stor risk som har funnits för att en skada skulle inträffa som hur allvarlig skadan hade kunnat bli. Graden av fara kan också ge anledning till en mildare bedömning; så blir fallet om en arbetsolycka visserligen har fått mycket allvarliga effekter men den fara som kan tillräknas företaget har varit förhållandevis begränsad.

Slutligen ska, enligt lagtexten, skälig hänsyn tas till **”om företaget tidigare har ålagts att betala företagsbot”**. Liksom tidigare ska en tidigare ålagd företagsbot beaktas endast i försvarande riktning. Uttrycket ”skälig” markerar att bestämmelsen är avsedd att tillämpas med viss försiktighet. Bedömningen av om en tidigare ålagd företagsbot ska beaktas vid bestämmandet av sanktionsvärdet för en ny bot bör ske med hänsyn till bl.a. verksamhetens omfattning och vilka typer av överträdelse det har varit fråga om. För att ett återfall ska kunna tillmätas betydelse bör normalt krävas att det har varit fråga om någorlunda likartade överträdelse som är hänförliga till samma typ av verksamhet. När det gäller stora företag bör också krävas att överträdelse har varit hänförliga till samma gren av verksamheten. Det är främst flagranta fall av lagtrots som bör föranleda att sanktionsvärdet bestäms till ett högre belopp än vad som annars hade blivit fallet.

En omständighet som kan tala mot att en tidigare ålagd företagsbot beaktas är – såvitt gäller juridiska personer – att nya personer har tagit över kontrollen av den juridiska personen. Den tidigare ålagda företagsboten bör i ett sådant fall inte nödvändigtvis föranleda ett högre sanktionsvärde än vad som annars hade kommit i fråga.

Av *andra stycket* följer att företagsboten ska bestämmas till sanktionsvärdet om inte annat följer av 9 § eller 10 §, dvs. om det inte finns skäl att ålägga företaget förhöjd företagsbot eller skäl att sätta ned eller efterge företagsboten.

36 kap. 9 §

Om sanktionsvärdet uppgår till minst 500 000 kronor, ska företagsboten för ett större företag fastställas till det högre belopp som är befogat med hänsyn till företagets finansiella ställning. Företagsboten får dock högst bestämmas till ett belopp som motsvarar tio gånger sanktionsvärdet.

Med större företag avses enskilda näringsidkare och juridiska personer som uppfyller kriterierna för större företag enligt 1 kap. 3 § första stycket 4 årsredovisningslagen (1995:1554).

Bestämmelserna i denna paragraf ska inte tillämpas i fråga om staten, kommuner eller landsting.

Bestämmelserna i paragrafen är nya. Motiven har redovisats i avsnitten 10.11, 10.12.2 och 10.12.4.

Av *första stycket* framgår att företagsboten i vissa fall ska höjas till ”det högre belopp som är befogat med hänsyn till företagets finansiella ställning” (s.k. förhöjd företagsbot). Två förutsättningar måste då vara för handen. *Dels* måste sanktionsvärdet (jfr 8 §) av brottet eller brotten uppgå till 500 000 kronor eller mera. *Dels* måste det aktuella företaget vara ett s.k. större företag. Den förhöjda företagsboten får högst bestämmas till ett belopp som motsvarar tio gånger sanktionsvärdet. Bestämmelsen innebär t.ex. att en förhöjd företagsbot kan bestämmas till 50 miljoner kronor om sanktionsvärdet är 5 miljoner kronor och till 5 miljoner kronor om sanktionsvärdet är 500 000 kronor. Vad som avses med större företag framgår av paragrafens andra stycke.

Vid bedömningen av vad som ”är befogat med hänsyn till företagets finansiella ställning” ska framför allt storleken på företagets eget kapital beaktas. Viss hänsyn kan dock någon gång tas även till andra näraliggande omständigheter som har betydelse för företagets finansiella ställning eller som indikerar att storleken av det egna kapitalet inte ger en rättvisande bild av företagets ekonomiska situation. Sålunda kan företagets soliditet vara av intresse, eftersom den ger en indikation på företagets stabilitet och förmåga att klara sig på längre sikt. Soliditeten kan beräknas genom förhållandet mellan främmande kapital och eget kapital. Också företagets likviditet och kassaflöde kan vara av intresse. Om företaget visserligen har stora tillgångar men dessa är låsta i verksamheten eller om företaget måste ha ett särskilt stort eget kapital med anledning av bestämmelser om kapitalkrav, kan det finnas skäl att bestämma den förhöjda företagsboten till ett något lägre belopp än vad som annars hade varit fallet. Företagets resultat speglar normalt inte dess finansiella ställning i den bemärkelse som uttrycket har i denna paragraf. Undantagsvis kan det dock finnas anledning att ta hänsyn till att företaget under en följd av år har haft dålig resultatutveckling, eftersom detta långsiktigt kan antas påverka också företagets finansiella ställning.

Begreppet ”företag” syftar här på den juridiska personen eller, i förekommande fall, den enskilda näringsidkaren i vars verksamhet brottet har begåtts. Det är alltså den juridiska personens eller den enskilda näringsidkarens finansiella ställning som ska beaktas. Att företaget ingår i en koncern eller att det aktuella brottet har begåtts inom ramen för en rörelsegren eller en filial saknar därmed betydelse.

Det är i första hand åklagarens sak att presentera en utredning om företagets finansiella ställning. Normalt kan denna utredningsbörda fullgöras genom hänvisning till företagets årsredovisning. Gör företaget gällande att årsredovisningen inte ger en rättvisande bild av företagets förhållanden, får det normalt anses ankomma på företaget att visa detta.

Vanligtvis bör bedömningen grundas på den *senast upprättade* årsredovisningen. Någon gång kan det dock, för att bedömningen inte ska bli missvisande, vara motiverat att se även till förhållandena under tidigare räkenskapsår. Så kan vara fallet om företaget exempelvis gör det sannolikt att storleken på det egna kapitalet i den senast upprättade årsredovisningen berodde enbart på tillfälliga omständigheter. Det får anses ankomma på den som påstår att uppgifterna i ett före-

tags årsredovisning är oriktiga – eller att de av annan anledning inte bör läggas till grund för en bedömning av företagets finansiella ställning – att lägga fram utredning som visar att företagets faktiska finansiella ställning är en annan.

Om storleken på ett större företags eget kapital inte överstiger 100 miljoner kronor (vilket år 2016 motsvarar knappt 2 300 prisbasbelopp), kan en lämplig tumregel vara att företagsboten ska bestämmas till det dubbla sanktionsvärdet. Om det egna kapitalet är mycket lågt eller om det finns andra omständigheter som talar för att företagets finansiella ställning är särskilt svag, t.ex. ett långsiktigt dåligt verksamhetsresultat eller dålig soliditet, kan det dock någon gång finnas anledning att bestämma företagsboten till ett lägre belopp än det dubbla sanktionsvärdet. Möjligheten att tiodubbla sanktionsvärdet bör, som tumregel, användas enbart om det egna kapitalet överstiger 25 miljarder kronor (motsvarande drygt 564 000 prisbasbelopp). Andra lämpliga tumregler kan vara att företagsboten bestäms till

1. högst tre gånger sanktionsvärdet, om det egna kapitalet uppgår till mellan 101 miljoner kronor och 500 miljoner kronor (motsvarande knappt 11 300 prisbasbelopp),
2. högst fem gånger sanktionsvärdet, om det egna kapitalet uppgår till mellan 501 miljoner kronor och 5 miljarder kronor (motsvarande knappt 113 000 prisbasbelopp), eller
3. högst åtta gånger sanktionsvärdet, om det egna kapitalet överstiger 5 miljarder kronor men inte 25 miljarder kronor.

Ju större företagets eget kapital är, desto närmare respektive högstanivå bör företagsbotens storlek bestämmas.

Vid tillämpningen av de tumregler som nu har angetts bör – i enlighet med vad som ovan har sagts – hänsyn även kunna tas till speciella omständigheter som indikerar att företagets eget kapital inte ger en rättvisande bild av företagets finansiella ställning. Exempelvis bör ett flerårigt dåligt verksamhetsresultat undantagsvis kunna medföra att den förhöjda företagsboten bestäms till ett lägre belopp än vad som hade varit fallet vid en ren bedömning av storleken på det egna kapitalet.

De ovan angivna tumreglerna innebär – i fråga om brott som har ett sanktionsvärde om 1 miljon kronor – att om företagets eget kapital uppgår till högst 100 miljoner kronor ska den förhöjda före-

tagsboten bestämmas till det dubbla beloppet, dvs. 2 miljoner kronor. Ett mycket lågt eget kapital eller särpräglade förhållanden, t.ex. att företagets tillgångar är låsta i anläggningar som inte kan avyttras eller att företaget sedan flera år har en dålig resultatutveckling, kan ge anledning att sätta den förhöjda företagsboten till ett belopp som är lägre än 2 miljoner kronor. Om företagets egna kapital uppgår till 475 miljoner kronor, är utgångspunkten i stället att den förhöjda företagsboten ska bestämmas till 3 miljoner kronor, eftersom storleken på det egna kapitalet är i närheten av "maximum" för att motivera en höjning med upp till tre gånger sanktionsvärdet (jfr punkten 1 ovan); även här gäller dock att särpräglade förhållanden kan ge anledning att sätta boten lägre. Om företagets eget kapital i stället uppgår till 12 miljarder kronor, kan – med tumreglerna i punkterna 2 och 3 som grund – en lämplig förhöjd företagsbot vara 6,5 miljoner kronor. Även i detta fall kan dock givetvis särpräglade förhållanden motivera att boten sätts lägre.

Det är förhållandena vid tidpunkten för domen eller utfärdandet av strafföreläggandet som ska ligga till grund för bedömningen av företagets finansiella ställning. Undantagsvis kan ett företags finansiella ställning ha förändrats markant från gärningstillfället fram till tidpunkten för dom eller utfärdande av strafföreläggande. Det kan t.ex. bero på att ett mindre företag har blivit uppköpt av ett större företag. Även när sådana omständigheter är för handen ska förhållandena vid tidpunkten för avgörandet ligga till grund för bedömningen av företagets finansiella ställning. Liksom en vanlig företagsbot, bestämd enbart med tillämpning av 8 §, kan emellertid en förhöjd företagsbot sättas ned eller jämkas enligt bestämmelserna i 10 §. Inom ramen för de bestämmelserna kan också sådana omständigheter som att företagets finansiella ställning har förändrats markant från gärningstillfället fram till tidpunkten för avgörandet beaktas.

Enligt *andra stycket* är enskilda näringsidkare och juridiska personer som uppfyller kriterierna för större företag i 1 kap. 3 § första stycket 4 årsredovisningslagen (1995:1554) att anse som större företag också i den här bestämmelsens mening. Med större företag avses enligt årsredovisningslagen *dels* företag vars överlåtbara värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad eller en motsvarande marknad utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet ("noterade företag"), *dels* företag som uppfyller fler än ett av följande villkor:

- a) medelantalet anställda i företaget har under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 50,
- b) företagets redovisade balansomslutning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 40 miljoner kronor,
- c) företagets redovisade nettoomsättning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 80 miljoner kronor.

Årsredovisningslagen är normalt tillämplig enbart på svenska företag. Såsom lagtexten är utformad kommer emellertid även ett utländskt företag att utgöra ett ”större företag” i paragrafens bemärkelse om det uppfyller de i 1 kap. 3 § första stycket 4 årsredovisningslagen angivna kriterierna.

När det gäller bedömningen av om kriterierna i 1 kap. 3 § första stycket 4 årsredovisningslagen är uppfyllda, är det förhållandena hos det företag som talan riktas mot som ska ligga till grund för prövningen. Detta innebär t.ex. att om ett brott har begåtts i utövningen av en filials verksamhet, så är det förhållandena i huvudföretaget, inbegripet filialen, och inte enbart filialens förhållanden som ska ligga till grund för bedömningen av om företaget är att bedöma som ett större företag. Och om brottet har begåtts i utövningen av ett dotterbolags verksamhet, är det dotterbolagets, och inte koncernens eller moderbolagets, förhållanden som ska ligga till grund för bedömningen av om företaget utgör ett större företag.

Vid en bedömning enligt 1 kap. 3 § första stycket 4 (andra strecksatsen) årsredovisningslagen är det förhållandena under ”de två senaste räkenskapsåren” som är av betydelse. I detta sammanhang innebär det att det är förhållandena under de närmaste två räkenskapsåren före tidpunkten för dom eller utfärdande av strafföreläggandet som ska beaktas. Om det vid denna tidpunkt ännu inte har upprättats någon årsredovisning för det senaste räkenskapsåret, får bedömningen grundas på ett år äldre förhållanden. Som framgår ovan är ”noterade företag” alltid att anse som större företag. Frågan om ett företag är att bedöma som ett större företag med anledning av att det är noterat ska därmed bestämmas med utgångspunkt i förhållandena vid tidpunkten för domen eller utfärdande av strafföreläggandet.

Undantagsvis kan ett företags status ändras under handläggningen av ett mål i domstol. Ett företag som vid tidpunkten för

tingsrättens dom var ett mindre företag kan, när målet handläggs i hovrätten, ha blivit ett större företag. Företaget kan då inte åläggas förhöjd företagsbot, eftersom en åklagare inte kan yrka på ett högre företagsbotsbelopp i högre rätt än vad han eller hon yrkade vid tingsrätten. Inte heller i den motsatta situationen – ett företag som vid tingsrätten utgjorde ett större företag övergår under processen i hovrätten till att bli ett mindre företag – kan företaget åläggas förhöjd företagsbot.

Av *tredje stycket* framgår att staten, kommunerna och landstingen inte kan åläggas en förhöjd företagsbot. Däremot kan givetvis ett statligt, kommunalt eller landstingskommunalt bolag åläggas en förhöjd företagsbot, om det uppfyller kriterierna i 1 kap. 3 § första stycket 4 årsredovisningslagen.

36 kap. 10 §

En företagsbot får sättas lägre än vad som borde ha skett med tillämpning av 8 och 9 §§, om

1. brottet medför annan betalningsskyldighet eller särskild rättsverkan för företaget och den samlade reaktionen på brottsligheten skulle bli oproporionerligt sträng,

2. företagets ägare döms till påföljd för brottet och den samlade reaktionen på brottsligheten för honom eller henne skulle bli oproporionerligt sträng,

3. företaget efter förmåga har försökt förebygga, avhjälpa eller begränsa de skadliga verkningarna av brottet,

4. företaget frivilligt har angett brottet, eller

5. det annars finns särskilda skäl för jämkning.

Om det är särskilt påkallat med hänsyn till något förhållande som avses i första stycket, får företagsboten efterges.

Paragrafen anger förutsättningarna för att sätta ned eller efterge den företagsbot som har bestämts med tillämpning av 8 och 9 §§. Frågor kring detta har behandlats i avsnitten 10.12.5 och 11.7.

Paragrafen har ändrats genom att det i första stycket 2 har införts en ny jämningsbestämmelse. Denna innebär att företagsboten får sättas lägre än vad som borde ha skett med tillämpning av 8 och 9 §§ om företagets ägare döms till påföljd för brottet och den

samlade reaktionen på brottsligheten för den dömda skulle bli oproportionerligt sträng. Bestämmelsen får också – såsom följer av andra stycket – till följd att företagsboten i denna situation, om det är särskilt påkallat, kan efterges. Paragrafen har också ändrats på så sätt att hänvisningen till 9 § har kompletterats med en hänvisning till 8 § och genom att begreppet ”näringsidkaren” har ersatts med begreppet ”företaget”.

Som en allmän förutsättning gäller att det är den som påstår att det finns förutsättningar att jämka eller efterge företagsboten som har bevisbördan för de omständigheter som ska ligga till grund för jämkning eller eftergift.

I *första stycket* anges grunderna för att sätta ned företagsboten.

Punkten 1 är i sak oförändrad och innebär att företagsboten får sättas ned i vissa fall av sanktionskumulation. Bestämmelsen avser framför allt sådana fall där det företag som åläggs företagsbot också åläggs att betala en sanktionsavgift eller blir skadeståndsskyldigt eller där brottet föranleder förverkande eller annan särskild rättsverkan för företaget. Sådana fall av sanktionskumulation utgör skäl för jämkning endast om den samlade reaktionen på brottsligheten annars skulle bli oproportionerligt sträng.¹⁰

I *punkten 2* anges att det förhållandet att företagets ägare döms till påföljd för brottet kan utgöra grund för att sätta ned företagsboten, om den samlade reaktionen på brottsligheten för honom eller henne annars skulle bli oproportionerligt sträng. Skälen bakom bestämmelsen, som är ny, har redovisats i avsnitt 11.7.

Den outtalade utgångspunkten för bestämmelsen i punkten 2 är att företagsbot ska utgå fullt ut även om den, direkt eller indirekt, drabbar den som själv döms för det aktuella brottet. Bestämmelsen har därför karaktär av undantagsbestämmelse, avsedd att tillämpas när det står klart att den samlade reaktionen annars skulle ge upphov till obilliga effekter.

En första förutsättning för att bestämmelsen ska kunna tillämpas är att ”företagets ägare” döms för det brott som föranleder företagsbot och samtidigt berörs av den ålagda företagsboten. Bestämmelsen får därmed framför allt betydelse när en enskild näringsidkare som åläggs företagsbot också döms till straff eller motsvarande påföljd (t.ex. villkorlig dom) för det aktuella brottet. Den kan också

¹⁰ Se t.ex. NJA 2015 s. 885.

få betydelse om ett handelsbolag åläggs företagsbot samtidigt som en obegränsat ansvarig bolagsman i handelsbolaget döms till påföljd för brottet. Undantagsvis kan det också finnas anledning att tillämpa bestämmelsen i fall där företagets ägare inte blir personligen betalningsskyldig för företagsboten. Så kan vara fallet när ett aktiebolag åläggs företagsbot samtidigt som den som äger bolaget – eller aktier i bolaget – döms till påföljd för brottet och den ålagda företagsboten får effekter för honom eller henne, såsom företagets ägare, t.ex. genom att han eller hon förlorar det i bolaget investerade kapitalet eller tvingas infria personliga borgensåtaganden. Motsvarande gäller när en ekonomisk förening åläggs företagsbot och detta får privat-ekonomiska effekter för en medlem.

Bestämmelsen är däremot inte avsedd att tillämpas när den som döms för brottet och samtidigt ”drabbas” av företagsboten inte själv äger företaget. Givetvis kan det förekomma t.ex. att den som döms för brottet är anställd i företaget och att han eller hon förlorar denna anställning som en indirekt följd av den företagsbot som företaget åläggs och en därav föranledd nedläggning av företaget. Detta är emellertid inte ett skäl för jämkning enligt förevarande punkt. Inte heller det förhållandet att den dömda – själv inte ägare till företaget – tvingas infria de borgensåtaganden som han eller hon har gjort för företaget utgör skäl för jämkning enligt punkten 2. Frågan om jämkning i situationer av detta slag får i stället bedömas enligt punkten 5.

En andra förutsättning för jämkning enligt punkten 2 är att den samlade reaktionen på brottsligheten för den dömda annars skulle bli ”oproportionerligt sträng”. I detta ligger att åläggandet av en företagsbot enligt 8 och 9 §§ medför att den samlade reaktionen av påföljden och företagsboten, i en omfattning som är obillig, blir strängare för den dömda än den hade blivit om någon företagsbot inte hade ålagts. Enbart det förhållandet att förekomsten av en företagsbot leder till en viss reaktionsskärpning för den dömda utgör inte skäl för jämkning.

När det gäller *enskilda näringsidkare* – som ju själva svarar helt och fullt för betalningen av företagsboten – torde det ofta finnas skäl för en viss jämkning. Skälen för jämkning ökar när en sträng påföljd kombineras med en hög företagsbot. En mera omfattande jämkning torde främst komma i fråga när den utdömda påföljden är ett längre fängelsestraff. Om en annan påföljd än fängelse väljs, bör

en eventuell jämkning typiskt sett inte bli lika omfattande. Jämkningsen ska endast undantagsvis vara så omfattande att den helt raderar ut den reaktionsskärpning som en tillkommande företagsbot innebär (eftergift).

Som ovan har konstaterats kan bestämmelsen tillämpas även när en obegränsat ansvarig bolagsman i ett handelsbolag eller en aktieägare i ett aktiebolag döms för det brott som föranleder företagsbot. Det faktiska utrymmet för jämkning är i fråga om dessa personkategorier mindre än i fråga om enskilda näringsidkare. Det bör – för att jämkning överhuvudtaget ska komma i fråga – i det enskilda fallet vara i vart fall övervägande sannolikt att den dömde slutligt kommer att få svara för åtminstone en del av företagsboten eller, såvitt gäller t.ex. aktieägare, att han eller hon kommer att lida en motsvarande privatekonomisk skada. Även här gäller därutöver att jämkning ska ske endast om den samlade reaktionen för den dömde skulle bli oproportionerligt sträng.

Frågan om jämkning bör ske ska avgöras genom en samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Det är också omständigheterna i det enskilda fallet som avgör till vilken nivå jämkning ska ske. Det gäller oavsett vilken företagsform som verksamheten bedrivs i. Jämkningsen bör därvid ske till en nivå som gör att den samlade reaktionen för den dömde inte längre framstår som oproportionerligt sträng. Om det företag som åläggs företagsbot är en juridisk person, ska ägarförhållandena i företaget beaktas så att jämkningen inte leder till att en delägare gynnas omotiverat av att den dömde blir betalningsskyldig för en del av företagsboten. Om endast en av flera bolagsmän i ett handelsbolag döms till påföljd, ska alltså företagsboten normalt jämkas i mindre omfattning än när samtliga bolagsmän döms till påföljd.

En konsekvens av att företagsboten i större utsträckning kan jämkas med anledning av att företagets ägare döms till påföljd för brottet är att ålagd företagsbot normalt inte ska beaktas vid straffmätningen (jfr 29 kap. 5 § första stycket 8). En ålagd företagsbot bör dock även i fortsättningen kunna beaktas vid straffmätningen när frågan om företagsbot och individuellt straffansvar hanteras inom olika processer. Det sammanhänger med att det inte är möjligt att jämka företagsboten med anledning av påföljd, om frågan om påföljd avgörs först sedan ett åläggande om företagsbot har vunnit laga kraft.

Punkterna 3 och 4 överensstämmer med den nuvarande regleringen i punkterna 2 och 3. Bestämmelserna har sina förebilder i 29 kap. 5 § första stycket 4 och 5.

Punkten 5 är ny men motsvarar i sak den hittillsvarande punkten 4. För tillämpning av denna punkt krävs liksom tidigare att omständigheterna som talar för jämkning har särskild tyngd. Detta har markerats genom kravet på särskilda skäl. Under punkten faller en del situationer som är mindre vanliga och därför inte närmare har specificerats. I tidigare förarbeten har angetts att särskilda skäl för jämkning kan vara att det framstår som uppenbart oskäligt att ålägga full företagsbo på grund av att brottet indirekt har riktat sig mot företaget. Typiskt sett bör det vara fråga om omständigheter som är hänförliga till företagets eller gärningsmannens individuella situation eller som har inträffat efter brottet. Exempel på senare inträffade omständigheter som har ansetts kunna föranleda att företagsboten jämkas är sen lagföring och långsam handläggning.¹¹ Även företagets betalningsförmåga har ansetts undantagsvis kunna utgöra skäl för jämkning.¹²

Införandet av bestämmelserna om förhöjd företagsbot och bestämmelsen om jämkning i punkten 2 aktualiserar frågan om punkten 5 i fortsättningen bör kunna tillämpas i andra och flera fall än i dag. Detta är i och för sig en fråga för rättstillämpningen. I detta sammanhang kan dock följande noteringar göras.

I detta lagstiftningsärende har övervägts om jämningsbestämmelserna ska kunna användas för att ”finjustera” den förhöjda företagsbot som följer av bestämmelserna i 8 och 9 §§. Det har dock ansetts att det inte finns något generellt behov av detta, eftersom redan en tillämpning av 8 och 9 §§ bör göra det möjligt att finna en rimlig företagsbotsnivå. Det kan emellertid finnas undantagsfall där en jämkning trots allt kan vara befogad. En sådan situation kan t.ex. vara att ett mindre företag före domen på företagsbot genom fusion har gått in i ett avsevärt mycket större företag och omständigheterna är sådana att en förhöjd företagsbot – i stället för en vanlig företagsbot – framstår som orimlig.

¹¹ Jfr NJA 2014 s. 139 I p. 39. Av domskälen går emellertid inte att utläsa om jämkning har skett med stöd av punkten 5 eller punkterna 3 och 4.

¹² Jfr NJA 2014 s. 139 I p. 40 och prop. 2005/06:59 s. 40.

Utredningen har ovan bedömt att den nya bestämmelsen i punkten 2 bör tillämpas enbart där den som döms för brottet är en av företagets ägare. Utredningen har samtidigt konstaterat att det kan förekomma situationer då den dömde "drabbas" av företagsboten, trots att han eller hon inte är ägare av företaget (se avsnitt 11.7). Också i sådana situationer kan det någon gång framstå som rimligt att företagsboten jämkas med stöd av punkten 5. Det bör emellertid aldrig komma i fråga att jämka en företagsbot enbart på den grunden att en närstående till företagets ägare döms till påföljd för brottet.

Slutligen bör framhållas att jämkning av företagsbot kan vara befogad när det är fråga om s.k. "nyupptäckt brottslighet", dvs. när ett företag har ålagts företagsbot och det sedan blir aktuellt att ålägga företaget en ny företagsbot för brottslighet som hade kunnat vara uppe för prövning i den tidigare processen (jfr avsnitt 10.10 om den s.k. asperationsprincipen).

Enligt *andra stycket*, som är oförändrat, kan företagsboten efterges om det är särskilt påkallat med hänsyn till något förhållande som avses i första stycket. Eftersom företagsboten är avsedd att utgöra ett komplement till det individuella straffansvaret, kan det inte komma i fråga att helt efterge företagsboten med stöd av den nya jämningsbestämmelsen i första stycket 2 annat än i mycket speciella fall. Eftergift bör ske endast när den samlade reaktionen för den dömde framstår som oproportionerligt sträng även vid en jämkning till miniminivån för företagsboten.

16.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

48 kap. 4 §

Bötesstraff får föreläggas genom straffföreläggande beträffande brott, för vilket böter ingår i straffskalan, dock inte normerade böter. Det finns särskilda bestämmelser om föreläggande av bötesstraff för brott som har begåtts av någon som är under arton år. Bestämmelsen i 34 kap. 1 § första stycket brottsbalken är tillämplig vid föreläggande av bötesstraff.

Villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter får föreläggas genom straffföreläggande i fall då det är uppenbart att rätten skulle döma till sådan påföljd. Detta gäller dock inte för brott som har begåtts av någon som inte har fyllt arton år eller om det finns anledning att förena den villkorliga domen med en föreskrift om samhällstjänst.

Företagsbot får föreläggas genom straffföreläggande i fall då boten inte överstiger tre miljoner kr.

Paragrafen som har behandlats i avsnitt 13.2 innehåller bestämmelser om i vilka fall straffföreläggande får användas.

Tredje stycket har ändrats genom att den tidigare begränsningen till fall då företagsboten inte överstiger 500 000 kronor har ersatts av en begränsning till 3 miljoner kronor. Ändringen innebär att företagsbot kan åläggas genom straffföreläggande när beloppet inte överstiger 3 miljoner kronor. En företagsbot som åläggs genom straffföreläggande ska bestämmas på motsvarande sätt som vid en prövning i domstol. Åklagaren ska i det enskilda fallet – med tillämpning av 36 kap. 8, 9 och 10 §§ brottsbalken – bestämma företagsboten efter vad han eller hon anser att brottsligheten bör föranleda.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Alf Johansson

Maximibeloppet för företagsboten

Enligt direktiven ska utredningen bl.a. ”överväga och föreslå en höjning av maximibeloppet för företagsboten”. I betänkandet har utredningen på närmare angivna skäl kommit fram till att det även fortsättningsvis bör finnas en övre gräns för hur stor företagsbot som får åläggas och därvid föreslagit att den gränsen bör vara 100 miljoner kronor.

Jag delar uppfattningen om att det bör finnas en fastställd övre gräns för företagsbotens storlek men är av följande skäl skiljaktig i fråga om hur hög den övre gränsen bör vara.

Offentliga upphandlingar rör ofta stora ekonomiska värden – oavsett om det handlar om svensk eller utländsk upphandling. Vid utländsk upphandling är det inte sällan fråga om mångmiljardaffärer avseende varor eller stora infrastrukturella projekt med inblandning av starka politiska intressen i länder som är hårt ansatta av korrup­tion. I sådana affärer deltar även stora svenska företag i en många gånger knivskarp internationell konkurrens. Det krävs under sådana förhållanden mycket för att en sanktion i form av företagsbot ska vara avskräckande och på ett effektivt och ändamålsenligt sätt motverka klandervärda affärsmetoder. En sådan sanktion ska dessutom vara utformad under iakttagande av principerna om proportionalitet och ekvivalens. Det finns därvidlag även anledning att ta i beaktande konventionsåtaganden innebärande att enskilda länders sanktions-system för juridiska personer inte får utformas i avsikt att utgöra ett positivt konkurrensmedel för inhemska företag.

En internationell jämförelse bör för Sveriges del lämpligen i första hand ske i ett nordiskt sammanhang. Av betänkandet framgår att vare sig Norge eller Danmark har någon övre gräns för de böter som

kan åläggas juridiska personer. Ett sådant system gör det möjligt att i varje enskilt fall kunna anpassa bötesbeloppet så att det alltid kan utgöra en lämplig sanktion oavsett det aktuella företagets storlek. Om man i stället i linje med betänkandets förslag väljer att lägga en övre gräns för företagsboten så måste den i så fall vara så väl tilltagen att den täcker in även mycket klandervärda ageranden begångna inom ramen för även de största aktörernas verksamheter.

Ett lämpligt åskådningsexempel utgörs av det i Norge relativt nyligen avhandlade s.k. Yara-fallet (refererat på norska myndigheten för bekämpning av ekonomisk brottslighet, ÖKO-krim, hemsida www.okokrim.no/www-9fdaqu?).

Det norska bolaget Yara ålades den 15 januari 2014 en företagsbot på 270 miljoner NOK samt ett vinningsförverkande på ytterligare 25 miljoner NOK för att vid tre tillfällen under tiden 2004–2009 ha betalat mutor till offentliga tjänstemän i Indien, Libyen och Ryssland. Mutorna uppgick totalt till 12 miljoner USD. Bolaget är verksamt i ett stort antal länder, hade totalt 8 000 anställda i de länder där det var verksamt, en årsomsättning på 84 miljarder NOK och ett resultat på 10 miljarder NOK. Bolaget medgav sitt ansvar och förelades därför boten av åklagaren.

Enligt uppgift (sammanställning av de 500 största svenska företagens årsredovisningar för 2015 i tidningen Veckans Affärer www.va.se/nyheter/2015/12/16/det-har-ar-sveriges-500-storsta-foretag-2015/) har ett tjugotal svenska företag motsvarande storlek eller är större än Yara. Cirka 200 svenska företag har en omsättning som överstiger 5 miljarder kronor och lika många har ett resultat som överstiger 3 miljarder kronor. Många av dessa företag är exporterande och har, liksom Yara, en del av sin marknad lokaliserad till korrupsionsutsatta länder.

Verksamheter i denna storleksordning har inte sällan en sådan finansiell styrka att en företagsbot om 100 miljoner kronor kan, om möjligheten till avkastning är tillräckligt stor, riskera att räknas in i affärsrisken. Sanktionen kommer då inte att ha den eftersträvade avhållande effekten. Redan i jämförelse med de kostnader som kan uppstå för legala marknadsföringsåtgärder och andra kostnader för att på legalt sätt vinna eftertraktade kontrakt torde en företagsbot om 100 miljoner kronor inte sällan framstå som oproportionerligt låg och inte tillräckligt kraftfull för att tillräckligt kunna påverka företagets riskbedömningar.

Det finns också anledning att påpeka att utdömandet av företagsbot även vid flerfaldig brottslighet kommer att begränsas av en fast övre gräns. Det innebär att inte ens vid ett sådant fall som det norska, vilket i ett internationellt perspektiv inte är exceptionellt, kommer den svenska företagsboten att kunna överstiga 100 miljoner kronor trots att det rör sig om flerfaldig brottslighet.

Mot bakgrund av vad jag ovan anförde föreslår jag att den övre gränsen ska uppgå till 500 miljoner kronor.

Särskilt yttrande av experterna Olle Lindén och Anne Wigart

Avgränsningen av kretsen företag som ska kunna åläggas en förhöjd företagsbot

Utredningen föreslår ett nytt system för bestämmande av företagsbot där ”större företag” ska kunna åläggas en förhöjd företagsbot vid särskilt klandervärd brottslighet. Övriga företag ska, liksom i dag, kunna åläggas en företagsbot på mellan 5 000 kronor och 10 miljoner kronor. Förslaget innebär att företagsboten kommer att bestämmas till i huvudsak samma belopp som hittills när det gäller brottslighet som inte anses särskilt klandervärd. För ”större företag” ska företagsboten som högst kunna uppgå till 100 miljoner kronor. Vi har inga invändningar mot ett sådant system i sig, men anser att avgränsningen av vilka företag som ska anses vara ”större företag” bör göras på ett annat sätt än vad utredningen föreslår.

Av kommittédirektiven för utredningen framgår att det inte finns något behov att generellt höja repressionsnivån mot näringsidkare för brott som begås i utövningen av näringsverksamhet. Utredning har också funnit att det inte finns några tecken på att företagsbotens nuvarande maximinivå har uppfattats som otillräcklig i den praktiska rättstillämpningen. Den kritik som främst OECD riktat mot den svenska företagsbotsregleringen har tagit sin utgångspunkt i internationella affärsförhållanden och har bl.a. gällt att nuvarande maximibelopp är för lågt för att vara en tillräckligt kännbar sanktion för internationella mutbrott. OECD:s kritik, som är ett tungt vägande skäl för förslaget att införa förhöjd företagsbot för ”större företag”, är inriktad på stora multinationella företag. Sammantaget innebär detta enligt vår uppfattning att man bör sträva efter att hitta en avgränsning av ”större företag” – kretsen företag som ska kunna åläggas en förhöjd företagsbot – som inte berör fler företag än vad som är en nödvändig konsekvens av kommittédirektiven och OECD:s kritik.

Vi delar utredningens uppfattning att en avgränsning av ”större företag” efter en modell som innehåller flera parametrar är att föredra framför en ren nettoomsättningsgräns. Vi anser också att det är av värde att använda en definition som återfinns i annan lagstiftning eller som på annat sätt kommit att bli etablerad och vedertagen. Det är därför naturligt att anknyta till en definition i årsredovisningslagen. Utredningen har valt definitionen av större företag i 1 kap.

3 § första stycket 4 årsredovisningslagen, som bygger på definitionen av *medelstora* företag i EU:s redovisningsdirektiv. Att använda den definitionen innebär dock att ett mycket stort antal företag kommer att omfattas – 6 983 stycken år 2013 enligt betänkandet – och därför enligt förslaget ska åläggas en förhöjd företagsbot när sanktionsvärdet är 500 000 kronor eller mer. Vi anser att utredningens förslag därmed *de facto* innebär en höjning av repressionsnivån. Enligt vår uppfattning är en sådan repressionshöjning inte motiverad.

Ett bättre alternativ är därför enligt vår uppfattning att i stället utgå från definitionen av *stora* företag i EU:s redovisningsdirektiv. Detta är särskilt intressant i sammanhanget eftersom det är den definition (omräknad till svenska kronor) som regeringen föreslagit ska tas in i 6 kap. 10 § årsredovisningslagen från och med den 1 december 2016 för att avgränsa de företag som ska lämna hållbarhetsrapport (se prop. 2015/16:193).

Med den definition av ”större företag” som utredningen valt blir brytpunkten i fråga om företag som ska kunna åläggas en förhöjd företagsbot för lågt ställd i förhållande till den förhöjda botens potentiella storlek. Utredningens förslag innebär att företag som uppfyller fler än ett av kriterierna mer än 50 anställda, mer än 40 miljoner kronor i balansomslutning och mer än 80 miljoner kronor i nettoomsättning *ska* åläggas en förhöjd företagsbot om sanktionsvärdet är 500 000 kronor eller mer. Om dessa förutsättningar är uppfyllda *ska* en multiplikator tillämpas på sanktionsvärdet där multiplikatorn baseras på storleken på företagets egna kapital. Av författningskommentaren framgår att en tumregel är att sanktionsvärdet ska dubbleras för företag där det egna kapitalet är 100 miljoner kronor eller lägre. Detta innebär att ett företag med mer än 50 anställda som exempelvis har 40 miljoner kronor i balansomslutning och ett eget kapital på 20 miljoner kronor enligt huvudregeln ska åläggas en företagsbot som uppgår till hela företagets egna kapital för brott med det högsta sanktionsvärdet 10 miljoner kronor. Lagförslaget, såsom det är utformat, gör det till och med möjligt att utdöma en företagsbot som är större än företagets egna kapital. Effekterna av den låga brytpunkten blir därmed orimligt stora för de relativt sett mindre företagen. En företagsbot som uppgår till en så hög andel av det egna kapitalet att företaget inte längre kan fortsätta sin verksamhet drabbar i dessa fall en betydligt vidare krets än företagets ägare, exempelvis anställda och borgenärer.

Även med tanke på den förhöjda företagsbotens potentiella storlek är det enligt vår uppfattning mer lämpligt att i stället använda sig av gränsvärdena fler än ett av kriterierna mer än 250 anställda, mer än 175 miljoner kronor i balansomslutning och mer än 350 miljoner kronor i nettoomsättning, dvs. samma definition som regeringen föreslagit ska gälla för att avgränsa företag som ska lämna hållbarhetsrapport. Med denna definition blir det endast företag som verkligen kan betecknas som ”större företag” som kan åläggas förhöjd företagsbot.

Alternativet att på situationer som den ovan nämnda tillämpa jämningsbestämmelserna i den föreslagna 36 kap. 10 § första stycket 5 brottsbalken för att sätta ned den förhöjda företagsboten innebär att jämkning skulle behöva göras i betydligt fler fall än rent undantagsvis. En sådan ordning har avvisats av utredningen. Som redan framgått anser vi det bättre att i stället ändra definitionen av ”större företag” i huvudregeln (förslaget till 36 kap. 9 § brottsbalken) till den definition som regeringen föreslagit ska tas in i 6 kap. 10 § årsredovisningslagen och som bygger på EU:s redovisningsdirektivs definition av *stora* företag.

Kommittédirektiv 2015:58

Ett effektivt, ändamålsenligt och modernt straffrättsligt regelverk för juridiska personer

Beslut vid regeringssammanträde den 21 maj 2015

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska göra en bred översyn av företagsbottsregleringen och föreslå nödvändiga författningsändringar. Syftet är att säkerställa att det straffrättsliga regelverket för juridiska personer är effektivt, ändamålsenligt och modernt och att det är anpassat till Sveriges EU-rättsliga och övriga internationella åtaganden.

Utredaren ska särskilt

- överväga och föreslå en höjning av maximibeloppet för företagsbotten,
- se över grunderna för beräkningen av företagsbotens storlek,
- överväga om företagsbotten ska vara konstruerad som ett straff eller som en särskild rättsverkan av brott,
- överväga om begränsningen till brott som begås i utövningen av näringsverksamhet är ändamålsenlig eller om tillämpningsområdet bör förändras,
- se över förhållandet mellan företagsbotten och det individuella straffansvaret samt ta ställning till hur frågor om sanktionskumulation bör lösas, och
- analysera om det finns behov av ytterligare lagstiftningsåtgärder för att Sverige ska leva upp till sina åtaganden gentemot OECD.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2016.

Behovet av en utredning

Regelverket

Bestämmelserna om företagsbot infördes 1986 och fick sin nuvarande utformning genom lagändringar som trädde i kraft 2006. Tillkomsten av systemet med företagsbot motiverades med att det då gällande sanktionssystemet ansågs otillräckligt för att komma till rätta med brott i näringsverksamhet (prop. 1985/86:23 s. 14 f.). Företagsboten konstruerades inte som en brottspåföljd utan som en särskild rättsverkan av brott och skulle utgöra ett komplement till det individuella straffansvaret. De centrala bestämmelserna om företagsbot finns i 36 kap. 7–10 a §§ brottsbalken.

Enligt 7 § ska företagsbot åläggas för brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet om det för brottet är föreskrivet strängare straff än penningböter och näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen har kunnat krävas för att förebygga brottsligheten. Företagsbot ska också åläggas om brottet har begåtts antingen av en person i ledande ställning grundad på en befogenhet att företräda näringsidkaren eller att fatta beslut på näringsidkarens vägnar eller av en person som annars har haft ett särskilt ansvar för tillsyn eller kontroll i verksamheten. Företagsbot ska inte åläggas om brottsligheten varit riktad mot näringsidkaren.

Företagsboten ska enligt 8 § fastställas till lägst fem tusen kronor och högst tio miljoner kronor. När storleken av boten bestäms ska enligt 9 §, med beaktande av straffskalan för brottet, särskild hänsyn tas till den skada eller fara som brottsligheten har medfört samt till brottslighetens omfattning och förhållande till näringsverksamheten. Skälig hänsyn ska också tas till om näringsidkaren tidigare ålagts att betala företagsbot. I 10 § finns regler om jämkning och eftergift av företagsbot.

En särskild åtalsprövningsregel finns i 10 a §, där det anges att om ett brott som kan föranleda talan om företagsbot har begåtts av oaktsamhet och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får brottet åtalas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

Utvecklingen på sanktionsområdet och kritiken mot företagsboten

Under senare år har en betydande rättsutveckling skett på sanktionsområdet både i Sverige, inom EU och internationellt. Den svenska företagsbotsregleringen har kritiserats, bl.a. av OECD, för att inte ha hållit jämna steg med utvecklingen. Framför allt är det den övre beloppsgränsen, tio miljoner kronor, som har fått kritik för att vara låg både i sig och i jämförelse med nivån på de sanktionsavgifter som förekommer i andra sammanhang.

Både internationella konventioner och straffrättsliga EU-rättsakter innehåller regelmässigt bestämmelser om ansvar och påföljder för juridiska personer för brott som begås för deras räkning. EU har inte i något fall har riktat kritik mot det svenska företagsbotssystemet. Trenden inom EU är emellertid att allt fler länder inför straffansvar för juridiska personer. Utvecklingen är snabb och medför att det nu finns anledning att överväga om det behöver vidtas åtgärder för att säkerställa att det svenska regelverket när det gäller ansvar för juridiska personer även på sikt är så utformat att Sverige kan leva upp till de krav som bl.a. unionsrätten ställer.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det finns behov av att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en bred översyn av företagsbotsregleringen.

Uppdraget

Utgångspunkten för utredningsuppdraget är att säkerställa att det straffrättsliga regelverket när det gäller ansvar för juridiska personer är effektivt, ändamålsenligt och modernt och att det är anpassat till Sveriges åtaganden inom EU och internationellt. I det följande anges de frågor som utredaren ska ägna särskild uppmärksamhet.

Maximibeloppet för företagsboten

Det nuvarande maximibeloppet för företagsboten, tio miljoner kronor, infördes 2006. Regeringen konstaterade i propositionen Företagsbot (2005/06:59 s. 32 f.) att ett så bestämt maximibelopp dels var tillräckligt för att leva upp till Sveriges internationella åtaganden,

dels tillräckligt betydande för att utgöra en reell sanktion även i förhållande till stora multinationella företag. Även det nuvarande minimibeloppet, fem tusen kronor, infördes 2006.

Beloppsgränserna för företagsboten har sedan dess varit föremål för diskussion. Även om det inte konstaterats något behov att generellt höja repressionsnivån mot näringsidkare för brott som begås i utövningen av näringsverksamhet, har maximibeloppet fått kritik för att inte vara tillräckligt högt, framför allt i förhållande till stora företag. Som närmare beskrivs i avsnittet om OECD:s kritik mot Sverige, har även OECD rekommenderat Sverige att höja maximibeloppet för företagsboten när det gäller internationella mutbrott. Vidare har EU i sin antikorrupsionsrapport om Sverige konstaterat att höjda bötesnivåer för juridiska personer för internationella mutbrott är en fråga som kräver ytterligare uppmärksamhet.

Kritiken mot beloppsnivåerna har delvis sin förklaring i den rättsutveckling som skett på sanktionsområdet, där det blivit allt vanligare med sanktionsavgifter som vida överstiger taket på den svenska företagsboten. Till exempel innehåller flera av de rättsakter som under senare tid antagits inom EU på finansmarknadsområdet krav på att juridiska personer för vissa överträdelser ska kunna åläggas sanktionsavgifter på upp till tio procent av den totala nettoomsättningen i bolaget. Liknande sanktionsbestämmelser finns även på konkurrensområdet. Enligt 3 kap. 6 § konkurrenslagen (2008:579) gäller t.ex. som enda begränsning för konkurrensskadeavgiftens storlek att den inte får överstiga tio procent av företagets omsättning för föregående räkenskapsår. Det kan i sammanhanget noteras att Företagsbotsutredningen, vars betänkande inte ledde till lagstiftning, motiverade sitt förslag om fem miljoner kronor som övre beloppsgräns för böterna genom att knyta an till de belopp som då gällde för konkurrens- och marknadsstörningsavgifterna. Utredningen ansåg nämligen att bötesbeloppen för de allvarigaste brotten inte borde vara lägre än de belopp som kunde åläggas genom konkurrens- eller marknadsstörningsavgift (SOU 1997:127 s. 374).

Även om det inte finns något behov att generellt höja bötesbeloppen för juridiska personer blir slutsatsen att det kan ifrågasättas om det nuvarande maximibeloppet, särskilt i förhållande till allvarlig brottslighet, kan anses tillräckligt högt för att utgöra en reell sanktion i förhållande till stora multinationella företag och för att Sverige ska leva upp till sina åtaganden inom EU och internationellt.

Utredaren ska därför

- överväga och föreslå en höjning av maximibeloppet för företagsboten.

Grunderna för beräkningen av företagsbotens storlek

I samband med att systemet med företagsbot infördes övervägdes om företagsboten skulle konstrueras med dagsbotssystemet som förlaga eller om boten skulle bestämmas som ett direkt angivet belopp. Som skäl mot ett dagsbotssystem anfördes bl.a. att en utredning av en näringsidkares ekonomiska ställning ansågs vara resurskrävande samtidigt som det ändå fanns en uppenbar risk för att skillnaden i behandlingen av olika företag skulle framstå som tämligen slumpmässig (prop. 1985/86:23 s. 40 f.). Av samma skäl uttalades även att näringsidkarens betalningsförmåga i princip inte ska tillmätas någon avgörande betydelse när boten fastställs (samma prop. s. 41 och prop. 2005/06:59 s. 31).

Vilken betydelse näringsidkarens betalningsförmåga bör ges vid bestämningen av företagsbotens storlek övervägdes även av Företagsbotsutredningen. Utredningen förordade visserligen en viss återhållsamhet med betalningsförmågans inverkan på straffmätningen, men betonade samtidigt att brottslighetens objektiva allvar ofta hänger samman med verksamhetens omfattning. I förhållande till sådan brottslighet som inte är av särskilt allvarligt slag och som enligt utredningen utgjorde tyngdpunkten i dess förslag, bedömde utredningen att det framstod som rimligt att bötesbeloppet blev i stort sett detsamma oberoende av näringsidkarens betalningsförmåga. Utredningen konstaterade dock att betalningsförmågan bör kunna beaktas i samband med allvarligare brottslighet även om den inte bör ges en så framträdande roll som inom dagsbotssystemet (SOU 1997:127 s. 387 f.).

Ett skäl för att höja maximibeloppet är att säkerställa att företagsboten utgör en reell sanktion även i förhållande till stora multinationella företag. En allmän utgångspunkt är att företagsboten ska vara en effektiv, proportionell och avskräckande sanktion. Det kan diskuteras om det är möjligt att fullt ut uppnå detta utan att låta näringsidkarens betalningsförmåga påverka bedömningen av botens storlek, särskilt i förhållande till allvarlig brottslighet. System där

en näringsidkares ekonomiska ställning har direkt inverkan på sanktionens storlek finns även på annat hålls i lagstiftningen.

Utredaren ska därför

- se över grunderna för beräkningen av företagsbotens storlek, och
- om utredaren kommer fram till att betalningsförmågan bör ges större betydelse än i dag, överväga om ett dagsbotssystem bör införas eller om beräkningen av storleken på företagsboten på annat sätt bör kopplas till näringsidkarens betalningsförmåga.

Straff eller särskild rättsverkan av brott

Företagsboten är konstruerad som en särskild rättsverkan av brott, dvs. en författningsreglerad följd av ett brott som inte är en brottspåföljd och inte heller utgörs av en skyldighet att betala skadestånd. Genom den konstruktionen behövde lagstiftaren inte göra omfattande ingrepp i den grundläggande straffrättsliga systematiken med avseende på begrepp som brott, straff och skuld. Samtidigt är företagsboten en rent bestraffande sanktion. Företagsbotsutredningen föreslog att juridiska personer skulle kunna dömas till straff. Som huvudsakligt skäl angav utredningen att en rent repressiv sanktion bör kallas straff om det inte finns klara nackdelar med det eller fördelarna med att använda en annan benämning överväger.

Frågan om företagsboten borde ersättas med ett system enligt vilket juridiska personer kan dömas till straff behandlades även i departementspromemorian Företagsbot (Ds 2001:69). Efter en redovisning av skälen för och emot ett nytt system konstaterades att skälen inte talade entydigt i någon riktning. Värdet av att införa ett renodlat straffansvar för juridiska personer bedömdes dock inte vara sådant att det var uteslutet att ett reformerat och effektiviserat system med företagsbot skulle kunna utgöra ett alternativ till att införa ett straffansvar för juridiska personer. Regeringen konstaterade för sin del i det efterföljande lagstiftningsärendet att den avgörande frågan för om systemet med företagsbot som en särskild rättsverkan av brott borde ersättas med ett straffansvar för juridiska personer var om företagsbotens formella karaktär som straff eller särskild rättsverkan har någon betydelse för systemets effektivitet och funktion. Enligt regeringens mening fanns det inte något som talade för att så var fallet. Mot den bakgrunden och då regeringen bedömde att Sveriges

internationella åtaganden inte heller krävde att ett straffansvar för juridiska personer infördes, fick företagsboten behålla sin karaktär som särskild rättsverkan av brott (prop. 2005/06:59 s. 19).

Det finns inte heller i dag någon skyldighet för Sverige att till följd av åtaganden inom EU eller internationellt införa straffansvar för juridiska personer. Trenden inom såväl EU som internationellt går emellertid mot att allt fler länder inför ett renodlat straffansvar för juridiska personer.

Utredaren ska därför

- överväga om företagsboten bör ersättas med ett system där företag och andra juridiska personer kan dömas till straff.

I uppdraget ingår inte att föreslå någon omdefiniering av begreppet brott i brottsbalken.

Begränsningen till brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet

Enligt 36 kap. 7 § brottsbalken kan företagsbot åläggas näringsidkare för brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet. Reglerna om företagsbot har alltså en begränsad räckvidd. Tillkomsten av systemet med företagsbot motiverades med att det då gällande sanktionssystemet ansågs otillräckligt när det gällde att komma till rätta med brott i just näringsverksamhet (prop. 1985/86:23 s. 14 f.). Även i samband med de förändringar av lagstiftningen om företagsbot som genomfördes 2006 betonades att en utgångspunkt för reformeringen av företagsbotsinstitutet var att sanktionen ska utgöra ett mer effektivt instrument för att motverka och beivra brott inom näringsverksamhet. Det framhölls också att sanktioner mot juridiska personer har störst preventiv effekt när det gäller brott som begås inom ramen för en i övrigt seriös näringsverksamhet (prop. 2005/06:59 s. 22 f.).

Ett brott ska anses begånget i näringsverksamhet om det ingår som ett led i näringsidkarens verksamhet. Med näringsidkare avses varje fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt bedriver verksamhet av ekonomisk art, oavsett om verksamheten är inriktad på vinst eller inte. Brott i näringsverksamhet anses inte kunna begås av andra än näringsidkare, ställföreträdare, anställda eller uppdragstagare hos

näringsidkare. Både näringsverksamhet som bedrivs i privat och offentlig regi omfattas av regleringen. Frågan om brott som har begåtts inom ramen för offentligt bedriven verksamhet har begåtts i utövningen av näringsverksamhet är ofta svårbedömd och ibland blir avgränsningen svår att motivera.

Även om företagsbottsinstitutets största praktiska betydelse fortsättningsvis kommer gälla brott som begås i utövningen av näringsverksamhet, finns det skäl att överväga om den begränsningen är ändamålsenlig. Det kan t.ex. ifrågasättas om den kan leda till att vissa klandervärda beteenden faller utanför institutets tillämpningsområde och till att brott som begås i likartade verksamheter t.ex. inom vård, skola och omsorg behandlas olika beroende om de bedrivs i privat eller offentlig regi.

Inom EU hänvisar Sverige regelmässigt till företagsbottsregleringen för att genomföra de bestämmelser om ansvar för juridiska personer som finns i straffrättsliga rättsakter. Dessa bestämmelser är utformade så att medlemsstaterna ska se till att en juridisk person under vissa förutsättningar kan hållas ansvarig för brott som begås *för den juridiska personens räkning* eller *till dess förmån* utan någon uttalad begränsning till brott i näringsverksamhet. Även bestämmelser om juridiska personers ansvar i Europarådets straffrättsliga konventioner innehåller ofta liknande formuleringar.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om begränsningen av tillämpningsområdet till brott som begås i utövningen av näringsverksamhet är ändamålsenlig och på sikt godtagbar för att Sverige ska leva upp till sina åtaganden inom EU och internationellt.

Förhållandet mellan företagsboten och det individuella straffansvaret

När reglerna om företagsbot infördes utformades de så att den straffrättsliga påföljden gavs företräde framför företagsboten. Genom de lagändringar som genomfördes 2006 utvidgades tillämpningsområdet för företagsboten till att omfatta även mindre allvarlig brottslighet som sker inom ramen för näringsverksamhet. I förarbetena till lagändringarna behandlades förhållandet mellan företagsboten och det individuella straffansvaret. Slutsatsen var att företagsboten bör ha

företråde framför det individuella straffansvaret vid viss mindre allvarlig brottslighet (prop. 2005/06:59 s. 41 f.). Företagsboten gjordes därför till den primära sanktionen för brott som begås av oaktsamhet och inte kan föranleda annan påföljd än böter, vilket kommer till uttryck i den särskilda åtalsprövningsregeln i 36 kap. 10 a § brottsbalken. När det gäller den allvarligare brottsligheten uttalas i förarbetena att det sedan tidigare gäller att såväl individuellt straffansvar som företagsbot kan utkrävas för mer allvarliga överträdelser (samma prop. s. 44).

I propositionen uttalas också att frågor om sanktionskumulation bör beaktas vid bestämmandet av påföljd för den enskilde. Det konstateras dock att om det i ett enskilt fall skulle visa sig att det inte är möjligt att uppnå rimliga resultat genom att med stöd av 29 kap. 5 § brottsbalken sätta ned den påföljd som den enskilde döms till, finns det möjligheter att använda den mer generella jämkningsgrund som finns i 36 kap. 10 § första stycket 4 brottsbalken, dvs. att det annars finns särskilda skäl för jämkning av företagsboten (samma prop. s. 38 f.).

Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2012 s. 826 påtalat vissa svårigheter vid tillämpningen av lagstiftningen om företagsbot när det gäller förhållandet mellan det individuella straffansvaret och företagsboten. Domstolen konstaterade att även om utgångspunkten efter 2006 års reform är att sanktionskumulationen normalt ska hanteras när påföljden för den enskilde bestäms, kan det ändå finnas anledning att beakta sanktionskumulation vid övervägande av om företagsbot ska dömas ut och hur hög den i så fall ska vara. I rättsfallet fann Högsta domstolen att i sådana fall där det brott som ligger till grund för ett beslut om företagsbot har begåtts av en enskild näringsidkare och föranleder fängelse, bör den straffrättsliga påföljden ges företräde. Av rättsfallet framgår däremot inte hur sådana fall där en icke frihetsberövande påföljd kan väljas eller där brottet begåtts inom ramen för t.ex. ett fåmansbolags verksamhet ska bedömas.

Förhållandet mellan företagsboten och det individuella straffansvaret är i dag delvis oklart. Frågan om hur sanktionskumulation bör hanteras kan uppstå oavsett vilken typ av brott det rör sig om och i förhållande till såväl seriösa företag som verksamheter där företaget närmast utgör ett brottsverktyg. Frågan kan också uppstå både när sanktionerna riktar sig mot samma och när de riktar sig mot

olika rättssubjekt. Regelverket måste därför vara utformat så att det möjliggör att rimliga lösningar kan uppnås i det enskilda fallet, samtidigt som det lever upp till högt ställda krav på förutsägbarhet och rättssäkerhet. Sanktionen mot näringsidkaren eller den juridiska personen ska inte medföra någon generell strafflindring eller straffskärpning beroende på i vilken verksamhetsform verksamheten bedrivs.

Utredaren ska därför

- se över förhållandet mellan företagsboten och det individuella straffansvaret, samt ta ställning till hur frågor om sanktionskumulation bör lösas.

OECD:s kritik mot Sverige

Sverige har tillträtt flera instrument på korruptionsbekämpningens område som är försedda med övervakningsmekanismer. Inom ramen för dessa mekanismer utvärderas hur konventionsstaterna uppfyller de åtaganden som instrumenten innehåller. En av de konventioner med en sådan övervakningsmekanism som Sverige har tillträtt är OECD:s konvention om bekämpande av bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsförhållanden (prop. 1998/99:32).

I sin senaste rapport om Sverige från 2012 (*Phase 3 Report on implementing the OECD Anti Bribery Convention in Sweden*) har OECD riktat kritik mot den svenska företagsbotsregleringen och rekommenderat Sverige att ändra regelverket i vissa avseenden. OECD har bl.a. rekommenderat Sverige att i ljuset av den storlek och betydelse som flera svenska globalt verkande företag har och med beaktande av i vilka länder och branscher som de verkar höja maximibeloppet för företagsboten. OECD har även rekommenderat att Sverige ska säkerställa att företag kan hållas ansvariga för internationella mutbrott om de begås av anställda på lägre nivå, av mellanhänder, dotterbolag och självständiga uppdragstagare i alla de fall det krävs enligt konventionen och de riktlinjer som gäller för dess tillämpning. Vidare har OECD rekommenderat Sverige att säkerställa att juridiska personer kan hållas ansvariga för internationella mutbrott utan samband med åtal eller fällande dom mot den fysiska person som begått brottet. För sådana mutbrott som riktas mot

utländska offentliga tjänstemän och som begås utanför Sverige har OECD rekommenderat Sverige att skyndsamt vidta åtgärder för att kunna hålla svenska juridiska personer ansvariga för brott som begås för deras räkning utomlands även om gärningsmannen inte är svensk medborgare.

I sin anti-korrupsionsrapport om Sverige från 2013 har EU hänvisat till den kritik som OECD har framfört och konstaterat att juridiska personers ansvar för internationella mutbrott är en fråga som kräver ytterligare uppmärksamhet.

Arbetet mot korruption är en prioriterad fråga för Sverige. Det är också av stor betydelse att Sverige lever upp till sina åtaganden både inom EU och internationellt.

Utredaren ska därför

- analysera om det finns behov av ytterligare lagstiftningsåtgärder för att Sverige ska leva upp till sina åtaganden gentemot OECD.

Övriga frågor

Utöver redan nämnda frågor ska utredaren ta ställning till om företagsbot bör kunna åläggas genom strafföreläggande i fler fall än i dag och om det finns ett behov av att kunna dokumentera domar och beslut där företagsbot åläggs på ett annat sätt än i dag, t.ex. genom registerföring. Utredaren får också ta upp och ta ställning till andra frågor som anknyter till uppdraget.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med myndigheter och organisationer i den utsträckning som utredaren finner lämpligt.

Utredaren ska hålla sig informerad om och vid behov beakta relevantt arbete som pågår inom Regeringskansliet, utredningsväsendet, EU och andra internationella organisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2016.

(Justitiedepartementet)

Tabell över ansvarsbestämmelserna för juridiska personer i några europeiska länder

Tabell 1 Tabell över ansvarsbestämmelserna
för juridiska personer i några europeiska länder²

Land	Särskilda krav för ansvar	Särskilda undantag från ansvarsområdet
Belgien ¹	Brottet ska ha begåtts på den juridiska personens vägnar eller ha en tydlig koppling till verksamhetens mål.	Flertalet statliga och kommunala aktörer är undantagna.
Frankrike ²	Brottet ska ha begåtts på den juridiska personens vägnar.	Staten och – under vissa omständigheter – lokala myndigheter är undantagna.
Italien ³	Brottet ska ha begåtts helt eller delvis på den juridiska personens vägnar eller till dess fördel.	Staten och lokala myndigheter är undantagna.
Nederländerna ⁴	Brottet ska rimligen kunna tillskrivas den juridiska personen.	Undantag saknas.

¹ Se Corporate Liability in Europe, Clifford Chance, januari 2012, s.4 och European Developments in Corporate Criminal Liability, Gobert m.fl., 2011, s. 214 f.

² Se Corporate Liability in Europe, Clifford Chance, januari 2012, s.10 och European Developments in Corporate Criminal Liability, Gobert m.fl., 2011, s. 240 f.

³ Se Corporate Liability in Europe, Clifford Chance, januari 2012, s.16 och European Developments in Corporate Criminal Liability, Gobert m.fl., 2011, s. 252 ff.

⁴ Se Corporate Liability in Europe, Clifford Chance, januari 2012, s.23 och European Developments in Corporate Criminal Liability, Gobert m.fl., 2011, s. 279.

Rumänien ⁵	Brottet ska ha begåtts på den juridiska personens vägnar, i dess intresse eller inom dess verksamhet.	Offentlig verksamhet är undantagen.
Tjeckien ⁶	Brottet ska ha begåtts på den juridiska personens vägnar.	Undantag saknas.
Tyskland ⁷	Brottet ska ha inneburit vinning för den juridiska personen eller ha medfört en överträdelse av dess skyldigheter.	Undantag saknas.
Österrike ⁸	Brottet ska ha begåtts till den juridiska personens fördel eller ha inneburit en överträdelse av dess skyldigheter.	Myndighetsutövning är undantaget.

⁵ Se Corporate Liability in Europe, Clifford Chance, januari 2012, s. 30 ff. och European Developments in Corporate Criminal Liability, Gobert m.fl., 2011, s. 296 ff.

⁶ Se Corporate Liability in Europe, Clifford Chance, januari 2012, s. 7 och European Developments in Corporate Criminal Liability, Gobert m.fl., 2011, s. 337.

⁷ Se Corporate Liability in Europe, Clifford Chance, januari 2012, s. 13.

⁸ Se European Developments in Corporate Criminal Liability, Gobert m.fl., 2011, s. 209 ff.

Tabell över penningssanktionerna för juridiska personer i några europeiska länder

Tabell 2 Tabell över penningssanktionerna
för juridiska personer i några europeiska länder¹

Land	Vad som beaktas vid bestämmandet av sanktionens storlek	Maximibelopp m.m.
Belgien ²	Hänsyn ska tas till bl.a. den skada som brottet har orsakat, om brottet var planerat, eventuell vinst som uppkommit genom brottet och om den juridiska personen tidigare har gjort sig skyldig till brott.	Böter på upp till 10 miljoner euro kan dömas ut. För vissa brott kan den juridiska personen utöver böter även åläggas att betala ett belopp som motsvarar upp till tre gånger den vinst som brottet har genererat.
Frankrike ³	Hänsyn ska tas till bl.a. omständigheterna kring brottet, den vinst som brottet har genererat och den juridiska personens ekonomiska situation.	Böter på upp till 1 miljon euro kan dömas ut. Flera andra sanktioner finns också tillgängliga.
Italien ⁴	Italien tillämpar ett dagsbotssystem. Antalet dagsböter bestäms med hänsyn till brottets allvar. Storleken på dagsboten bestäms med hänsyn till den juridiska personens ekonomiska kapacitet.	Det högsta möjliga bötesbeloppet uppgår till drygt 1,5 miljoner euro. När det är fråga om marknadsmissbruk kan ett administrativt sanktionsbelopp om upp till tio gånger den vinst som brottet har genererat dömas ut.

¹ De uppgifter vi har haft tillgängliga om ländernas ansvarsbestämmelser är inte fullständiga och kan därför inte anses vara helt tillförlitliga.

² Se Corporate Liability in Europe, Clifford Chance, januari 2012, s. 4 f. och European Developments in Corporate Criminal Liability, Gobert m.fl., 2011, s. 214 ff.

³ Se Corporate Liability in Europe, Clifford Chance, januari 2012, s. 10 ff. och European Developments in Corporate Criminal Liability, Gobert m.fl., 2011, s. 240 ff.

⁴ Se Corporate Liability in Europe, Clifford Chance, januari 2012, s. 16 ff. och European Developments in Corporate Criminal Liability, Gobert m.fl., 2011, s. 252 ff.

Nederländerna ⁵	Hänsyn ska tas till samtliga omständigheter, bl.a. den juridiska personens ekonomiska situation.	Det högsta bötesbeloppet uppgår till 760 000 euro. När det är fråga om flera brott kan beloppet dömas ut för varje brott. Det finns även ett väl utvecklat administrativt sanktionssystem.
Rumänien ⁶	Rumänien tillämpar ett dagsbottsystem. Storleken på dagsboten ska bestämmas med utgångspunkt i den juridiska personens omsättning.	Antalet dagsböter bestäms till lägst 30 och högst 600. Storleken på dagsboten kan uppgå till 1 200 euro. Högsta möjliga bötesbelopp är därmed 720 000 euro.
Tjeckien ⁷	Hänsyn ska tas till bl.a. gärningens art och allvar samt den juridiska personens ekonomiska situation.	Uppgift saknas.
Tyskland ⁸	Hänsyn ska tas till bl.a. den uppkomna skadans allvar och omfattning samt om överträdelsen har medfört ekonomiska fördelar för den juridiska personen.	Det högsta bötesbeloppet höjdes år 2013 från 1 miljon euro till 10 miljoner euro. Gränsen kan emellertid överskridas om den finansiella vinning som företaget har gjort på brottsligheten överstiger 10 miljoner euro.
Österrike ⁹	Österrike tillämpar ett dagsbottsystem. Antalet dagsböter bestäms med hänsyn till brottets allvar. Storleken på dagsboten bestäms med hänsyn till den juridiska personens ekonomiska situation.	Antalet dagsböter bestäms till mellan 40 och 180. Storleken på dagsboten kan uppgå till 10 000 euro. Högsta möjliga bötesbelopp är därmed 1 800 000 euro.

⁵ Se Corporate Liability in Europe, Clifford Chance, januari 2012, s. 23 ff. och European Developments in Corporate Criminal Liability, Gobert m.fl., 2011, s. 278 ff.

⁶ Se Corporate Liability in Europe, Clifford Chance, januari 2012, s. 30 ff.

⁷ Se Corporate Liability in Europe, Clifford Chance, januari 2012, s. 7 f.

⁸ Se Corporate Liability in Europe, Clifford Chance, januari 2012, s. 13 f. och German Law Journal, Vol 15, No. 04, s. 710.

⁹ Se European Developments in Corporate Criminal Liability, Gobert m.fl., 2011, s. 209 ff. När ett företags ekonomiska situation bedöms utgå domstolen från företagets "financial return".

Ansvar och sanktioner för juridiska personer i Norge, Danmark och Finland

Norge

Förutsättningarna för ansvar

I Norge kan företag – ett begrepp som i detta sammanhang innefattar även föreningar och andra sammanslutningar, enskilda näringsidkare, stiftelser, dödsbon och offentlig verksamhet – hållas ansvariga när någon som handlar på företagets vägnar överträder en straffbestämelse.¹

Bestämmelserna om ansvar är fakultativa. När det beslutas om ansvar ska utkrävas, ska särskild hänsyn tas till bl.a. straffets förebyggande effekt, brottets allvar, om företaget genom riktlinjer, instruktioner, utbildning, kontroll eller andra åtgärder kunde ha förhindrat brottet, om brottet har begåtts för att främja företagets intressen, om företaget har fått eller kunde ha fått någon fördel av brottet, företagets ekonomiska situation och om företaget eller någon som agerar på uppdrag av företaget drabbas av andra reaktioner till följd av brottet. Det ska även beaktas om internationella förpliktelser kräver att företaget hålls ansvarigt.²

Vid införandet av bestämmelserna gjordes bedömningen att det fanns goda skäl att likställa privat och offentlig verksamhet i ansvarshänseende. Genom att låta även offentlig verksamhet omfattas av bestämmelserna antogs den preventiva effekten öka och man hoppades kunna säkerställa en högre grad av regelefterlevnad på

¹ Se 27 § norska straffeloven.

² Se 28 § norska straffeloven.

olika områden.³ Något undantag för myndighetsutövning infördes inte. Av förarbetena framgår dock att det antogs bli mindre aktuellt att tillämpa bestämmelserna vid fel i myndighetsutövning.⁴

Kravet på att någon ska ha handlat på företagets vägnar innebär att såväl gärningsmannen som handlingen måste ha viss anknytning till företaget. Gärningsmannen kan t.ex. vara anställd av företaget eller arbeta som självständig uppdragstagare. Gärningsmannens ställning i företaget har betydelse för om han eller hon kan anses ha handlat på företagets vägnar. Om gärningsmannen har en ledande ställning i företaget eller om handlingen har sin grund i ett styrelsebeslut, anses gärningen normalt vara utförd på företagets vägnar. Det har även betydelse om gärningsmannen har gått utanför vad som det är rimligt att räkna med och om gärningen över huvud taget ryms inom företagets verksamhet. Om så inte är fallet, anses gärningen sällan ha utförts på företagets vägnar.⁵

Någon specifik gärningsman behöver inte pekats ut. Sedan den 1 oktober 2015 krävs inte heller att gärningsmannen uppfyller det subjektiva skuldkravet för att ett företag ska kunna hållas ansvarigt. Gärningsmannens uppsåt eller oaktsamhet kan dock fortfarande ha betydelse för frågan om ansvar ska utkrävas eller inte.⁶

Sanktionerna

Det straff som finns tillgängligt för juridiska personer är böter, men företag kan även förbjudas att utöva viss verksamhet.⁷

När böterna bestäms ska domstolen ta särskild hänsyn till straffets förebyggande effekt, brottets allvar, om företaget genom riktlinjer, instruktioner, utbildning, kontroll eller andra åtgärder kunde ha förhindrat brottet, om brottet har begåtts för att främja företagets intressen, om företaget har fått eller kunde ha fått någon fördel av brottet, företagets ekonomiska situation och om företaget eller någon som agerar på uppdrag av företaget drabbas av andra reaktioner till följd av brottet, bl.a. om någon enskild döms till

³ Se Ot.prp. nr. 27 (1990–91) s. 28 ff.

⁴ Se Ot.prp. nr. 27 (1990–91) s. 30.

⁵ Se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 430 f.

⁶ Se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 431.

⁷ Se 27 § norska straffeloven.

straff.⁸ Uppräkningen är inte uttömmande. Hänsyn kan därför även tas till andra omständigheter.⁹

Det finns inte några beloppsgränser för böterna. Det är emellertid ovanligt med bötesbelopp som överstiger 10 miljoner norska kronor.¹⁰ Enligt uppgift från norska Økokrim har det högsta bötesbelopp som beslutats uppgått till 270 miljoner norska kronor. Eftersom företaget godtog bötesbeloppet prövades det aldrig av domstol.

Av förarbetena till straffeloven framgår att avsikten med straffen mot företag är att de ska ha en avskräckande verkan. Företag med en god ekonomi kan därför åläggas högre böter än andra företag för samma överträdelse. Bötesbeloppen ska även generellt sett vara väsentligt högre för företag än för fysiska personer. Vid beaktandet av ett företags ekonomiska situation kan hänsyn bl.a. tas till om det finns risk att en hög bot leder till förlorade arbetstillfällen. Även ett moderbolags ekonomi kan beaktas om det är rimligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.¹¹

Administrativa sanktionsavgifter förekommer i ungefär samma omfattning som i Sverige.¹²

Danmark

Förutsättningarna för ansvar

I Danmark kan juridiska personer hållas ansvariga när en överträdelse har skett i den juridiska personens verksamhet och överträdelserna kan tillskrivas den juridiska personen eller någon som är knuten till den juridiska personen.¹³ Ansvaret gäller för alla brott i strafflagen.¹⁴ Det krävs inte att en specifik gärningsman identifieras men liksom i Sverige måste åklagaren visa att en okänd gärningsman har agerat med uppsåt eller med oaktsamhet. Även om gärningsmannen ska vara knuten till den juridiska personen, krävs det inte att han eller hon ingår i dess ledning eller är anställd. Eftersom överträdel-

⁸ Se 28 § norska straffeloven.

⁹ Se Ot.prp. nr. 27 (1990–91) s. 34 och Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 239.

¹⁰ Enligt uppgift från den norska delegationen vid det nordiska departementsmötet i straffrättsliga frågor i Stockholm den 15 september 2015.

¹¹ Se Ot.prp. nr. 27 (1990–91) s. 34 f. och Ot.prp. nr 90 (2003–2004) s. 239 f. och 432.

¹² Se SOU 2013:38 s. 468.

¹³ Se 27 § första stycket danska straffeloven.

¹⁴ Se European Developments in Corporate Criminal Liability, Gobert m.fl., 2011, s. 221.

sen ska ha skett i den juridiska personens verksamhet, omfattas inte gärningar av rent privat karaktär. Även gärningar som står i strid med uttryckliga föreskrifter inom företaget kan föranleda ansvar.¹⁵

Med juridiska personer avses bl.a. bolag, föreningar, stiftelser, dödsbon, kommuner och statliga myndigheter. Även enskilda näringsidkare omfattas av bestämmelserna under förutsättning att de med hänsyn till storlek och organisation är att jämföra med andra företag.¹⁶ Enligt förarbeten och doktrin bör enskilda näringsidkare med tio eller fler anställda normalt omfattas av ansvarsbestämmelserna. Omsättning och vinst är andra omständigheter som anges kunna vara av betydelse vid bedömningen av om en enskild näringsidkare ska omfattas av ansvarsbestämmelserna.¹⁷ I förarbetena anges att den främsta anledningen till att inte alla enskilda näringsidkare kom att omfattas var att det ansågs vara tillräckligt med personligt straffansvar för enskilda näringsidkare som bedriver verksamhet i mindre omfattning.¹⁸

Också statliga myndigheter och kommuner kan hållas ansvariga. Så är dock fallet endast när brott har begåtts inom ramen för verksamhet som är likvärdig eller jämförbar med verksamhet som utövas av privata aktörer.¹⁹ Bestämmelsen innebär att offentlig verksamhet omfattas vid näringsutövning men inte vid myndighetsutövning.²⁰

Slutligen kan noteras att moderbolag normalt inte ansvarar för överträdelser som sker i dotterbolag.²¹

¹⁵ Se European Developments in Corporate Criminal Liability, Gobert m.fl., 2011, s. 222 f.

¹⁶ Se 25 och 26 §§ danska straffeloven.

¹⁷ Se European Developments in Corporate Criminal Liability, Gobert m.fl., 2011, s. 221 och p. 3.2 i förarbetena till lov nr. 474 af 12 juni 1996, Forslag til lov om ændring af straffeloven (Strafansvar for juridiske personer).

¹⁸ Se p. 2.4 i förarbetena till lov nr. 474 af 12 juni 1996, Forslag til lov om ændring af straffeloven (Strafansvar for juridiske personer).

¹⁹ 27 § andra stycket danska straffeloven.

²⁰ Se European Developments in Corporate Criminal Liability, Gobert m.fl., 2011, s. 222.

²¹ Se European Developments in Corporate Criminal Liability, Gobert m.fl., 2011, s. 222 och p. 2.5 i förarbetena till lov nr. 474 af 12 juni 1996, Forslag til lov om ændring af straffeloven (Strafansvar for juridiske personer).

Sanktionerna

Juridiska personer straffas med samma typ av böter som fysiska personer.

När straffet bestäms, ska överträdelsens allvar, den juridiska personens betalningsförmåga och den vinst eller besparing som brottet har fått eller kan förväntas få beaktas.²² Det finns inte några beloppsgränser för böterna, men de bötesbelopp som döms ut är generellt ganska låga.²³

Till skillnad från Sverige förekommer administrativa sanktionsavgifter endast i begränsad omfattning.²⁴

Finland

Förutsättningarna för ansvar

I Finland kan juridiska personer hållas ansvariga för vissa i lag särskilt angivna brott som begås i den juridiska personens verksamhet. Med juridiska personer avses såväl företag som föreningar (även helt ideella sådana) och stiftelser. Även offentlig verksamhet omfattas av ansvarsbestämmelserna, dock med undantag för myndighetsutövning.²⁵

En juridisk person kan hållas ansvarig i två olika situationer. Den första är när någon som hör till den juridiska personens ledning²⁶ har varit delaktig i brottet eller tillåtit att brottet begås. Den andra är när den omsorg och försiktighet som krävs för att förebygga brottet inte har iakttagits i den juridiska personens verksamhet. För att en juridisk person ska kunna hållas ansvarig i den senare situationen måste försummelsen på ett väsentligt sätt ha ökat möjligheten att begå brott i verksamheten. Det krävs inte att det kan utredas vem som har varit gärningsman.²⁷

²² Se European Developments in Corporate Criminal Liability, Gobert m.fl., 2011, s. 221 ff.

²³ Enligt uppgift från den danska delegationen vid det nordiska departementsmötet i straffrättsliga frågor i Stockholm den 15 september 2015.

²⁴ Se SOU 2013:38 s. 468 f.

²⁵ Se 9 kap. 1 § finska strafflagen.

²⁶ Med person som hör till den juridiska personens ledning avses någon som hör till dess styrelse eller annars hör till dess ledning eller utövar faktisk beslutanderätt inom den juridiska personen.

²⁷ Se 9 kap. 2 § finska strafflagen och RP 95/1993 rd, s. 30.

Ett brott anses vara begånget i den juridiska personens verksamhet om gärningsmannen har handlat på den juridiska personens vägnar eller till dess förmån. Vidare måste gärningsmannen tillhöra den juridiska personens ledning eller vara anställd av den juridiska personen eller annars ha handlat på uppdrag av en representant för den juridiska personen.²⁸ Bestämmelsen utesluter ansvar bl.a. när den juridiska personen drabbas av brottet och när en arbetstagare i syfte att hämnas på den juridiska personen gör sig skyldig till sabotage. Inte heller när ett brott begås mot den juridiska personens klart uttryckta vilja, anses det ha skett på den juridiska personens vägnar eller till dess förmån.²⁹

Ansvarsbestämmelserna är obligatoriska men åklagaren respektive domstolen kan under vissa omständigheter avstå från att väcka talan respektive att döma en juridisk person till samfundsbot även när förutsättningarna för att så ska ske är uppfyllda.³⁰

Vid införandet av bestämmelserna diskuterades bl.a. frågan om ansvaret för offentlig verksamhet skulle begränsas. Flera skäl, bl.a. att även offentlig verksamhet kan skada miljön, ansågs tala för att låta bestämmelserna omfatta offentlig verksamhet. Att helt lämna den offentliga verksamheten utanför tillämpningsområdet bedömdes även strida mot den grundläggande principen att låta ansvaret vara oberoende av företagsform. Offentlig verksamhet med undantag för myndighetsutövning kom därför att omfattas av ansvarsbestämmelserna. Under beredningen övervägdes även att begränsa ansvaret för vissa juridiska personer, bl.a. ideella föreningar, till brott inom näringsverksamhet. Det ansågs dock svårt att motivera en sådan särställning varför någon sådan reglering inte infördes.³¹

²⁸ Se 9 kap. 3 § finska strafflagen.

²⁹ Se RP 95/1993 rd, s. 35 f.

³⁰ Se 9 kap. 4 och 7 §§ finska strafflagen.

³¹ Se RP 95/1993 rd, s. 23 f.

Sanktionerna

Den påföljd som finns tillgänglig för juridiska personer kallas för samfundsbot och är en särskild bötesform för juridiska personer.

Samfundsboten bestäms till lägst 850 euro och högst 850 000 euro.³² Storleken på samfundsboten bestäms bl.a. med hänsyn till arten och omfattningen av den juridiska personens underlåtenhet och den juridiska personens ekonomiska ställning. Vid bedömningen av underlåtenheten beaktas brottets art och svårighet, den brottsliga verksamhetens omfattning, gärningsmannens ställning inom den juridiska personen, i vilken mån åsidosättandet av den juridiska personens skyldigheter utvisar likgiltighet inför lag eller andra myndighetsbestämmelser samt övriga i lag fastställda straffmättningsgrunder. Vid bedömningen av den juridiska personens ekonomiska ställning beaktas dess storlek och soliditet, verksamhetens ekonomiska resultat samt övriga omständigheter som väsentligt påverkar bedömningen av den juridiska personens ekonomi.³³ År 2005 uppgick medelstorleken på samfundsboten till 6 813 euro.³⁴

I förarbetena anges att en juridisk persons storlek – som lämpligen kan beskrivas exempelvis genom antalet anställda eller årlig vinst – ska vara en av grunderna för bestämmandet av den ekonomiska ställningen och därmed också samfundsbotens storlek. Skälet för detta är att även en stor juridisk person som tillfälligt dras med ekonomiska problem anses ha större möjlighet att betala en samfundsbot än en liten juridisk person. En annan grund för bedömningen av den ekonomiska ställningen är en juridisk persons soliditet, dvs. skuldsättningsgrad och förmåga att i framtiden klara av ekonomiskt sämre perioder. Soliditeten kan beskrivas genom förhållandet mellan främmande kapital och eget kapital. En kommuns soliditet anses t.ex. framgå av en jämförelse mellan å ena sidan dess sammanlagda lån och å andra sidan skatteintäkterna eller invånarantalet. Slutligen ska det ekonomiska resultatet beaktas vid bedömningen av en juridisk persons ekonomiska ställning. I företag anses denna bedömning kunna grunda sig på siffrorna i årsredovisningen, varvid räkenskapsperiodens vinst ska tillmätas störst betydelse. När det gäller offentliga aktörer anses inte resultatet ha någon stor betydelse efter-

³² Se 9 kap. 5 § finska strafflagen.

³³ Se 9 kap. 6 § finska strafflagen.

³⁴ Se European Developments in Corporate Criminal Liability, Gobert m.fl., 2011, s. 238.

som dessa i allmänhet inte är vinstdrivande.³⁵ Om bokföringen är felaktig och inte motsvarar den juridiska personens verkliga ekonomiska situation ska samfundsboten i stället bestämmas på grundval av korrekta uppgifter, så långt dessa kan utredas.³⁶ När samfundsboten bestäms behövs uppgifter om ekonomin under en längre tidsperiod. Domstolen bör ha uppgifter om transaktionerna inom en juridisk period under minst en räkenskapsperiod för att kunna bedöma det ekonomiska resultatet. När det gäller en juridisk persons storlek och soliditet anges emellertid att situationen vid tidpunkten för domen bör vara avgörande.³⁷ I förarbetena anges att domstolen kan utnyttja all tillgänglig information när den bedömer den juridiska personens ekonomiska situation. Vid bedömningen av offentliga aktörers ekonomiska ställning anses helt andra faktorer kunna vara relevanta än inom affärsdrivande företag. Bl.a. av den anledningen anses det i praktiken inte vara möjligt att uppnå någon stor exakthet i bedömningen av en juridisk persons ekonomiska ställning. Det anges därför att en uppskattning av den juridiska personens ekonomiska bärkraft måste göras på en allmän nivå baserad på all relevant information.³⁸

Den principiella utgångspunkten är att arten och omfattningen av den juridiska personens underlåtenhet och den juridiska personens ekonomiska ställning ska tillmätas ungefär lika tyngd när samfundsbotens belopp fastställs. Några exakta anvisningar om vad detta innebär i de enskilda fallen ges inte i lagens förarbeten. Vissa riktlinjer anges emellertid och exempelvis uttalas att en samfundsbot i princip inte kan fastställas inom skalans övre hälft, om den som döms är en juridisk person med svag ekonomisk ställning. Utgångspunkten är densamma som i det system med dagsböter som tillämpas på fysiska personer; ett till beloppet lika stort bötesstraff drabbar personer med små tillgångar och inkomster hårdare än förmögna personer med stora inkomster. Även juridiska personer kan befinna sig i olika ekonomiska situationer; en lika stor samfundsbot kan därför drabba ett litet företag med liten och kanske förlustbringande verksamhet mycket hårdare än en stor bank eller ett stort industribolag. Storleken på samfundsboten ska därför bestämmas till ett

³⁵ Se RP 95/1993 rd, s. 43 första och andra spalten.

³⁶ Se RP 95/1993 rd, s. 44 första spalten.

³⁷ Se RP 95/1993 rd, s. 43 andra spalten.

³⁸ Se RP 95/1993 rd, s. 44 första och andra spalten.

lägre belopp för företag med svag ekonomisk ställning än för företag med stark ekonomi.³⁹

Administrativa sanktionsavgifter förekommer i ungefär samma omfattning som i Sverige.⁴⁰

³⁹ Se RP 95/1993 rd, s. 39 andra spalten och s. 43 första spalten.

⁴⁰ Se SOU 2013:38 s. 468.

Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden!
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –
Slutredovisning från
den nationella samordnaren
för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ku.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Ku.
14. En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. S.
15. Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. Fi.
16. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. M.
17. EU:s reviderade insolvensförordning m.m. Ju.
18. En ny strafftidslag. Ju.
19. Barnkonventionen blir svensk lag. S.
20. Föräldraledighet för statsråd? Fi.
21. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. M.
22. Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. M.
23. Beskattning av incitamentsprogram. Fi.
24. En ändamålsenlig kommunal redovisning. Fi.
25. Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. U.
26. På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. N.
27. Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. N.
28. Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. N.
29. Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. U.
30. Människorna, medierna & marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. Ku.
31. Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. Fi.
32. En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. N.
33. Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. Fi.
34. Revisorns skadeståndsansvar. Ju.
35. Vägen in till det svenska skolväsendet. U.
36. Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. UD.
37. Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. Ju.
38. Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. U.

39. Polis i framtiden
– polisutbildningen som högskole-
utbildning. Ju.
40. Straffrättsliga åtgärder mot deltagande
i en väpnad konflikt till stöd för en
terroristorganisation. Ju.
41. Hur står det till med den personliga
integriteten?
– en kartläggning av Integritets-
kommittén. Ju.
42. Ett starkt straffrättsligt skydd mot
köp av sexuell tjänst och utnyttjande
av barn genom köp av sexuell hand-
ling, m.m. Ju.
43. Internationella säkerhetsrätter
i järnvägsfordon m.m.
– Järnvägsprotokollet. Ju.
44. Kraftsamling mot antiziganism. Ku.
45. En hållbar, transparent och
konkurrenskraftig fondmarknad. Fi.
46. Samordning, ansvar och
kommunikation – vägen till ökad
kvalitet i utbildningen för elever
med vissa funktionsnedsättningar. U.
47. En klimat- och luftvårdsstrategi
för Sverige. Del 1 + Del 2, bilaga med
underlagsrapporter. M.
48. Regional indelning – tre nya län. Fi.
49. En utökad beslutanderätt för
Konkurrensverket. N.
50. Genomförande av sjöfolksdirektivet. A.
51. Villkor för intjänande och bevarande
av tjänstepension. A.
52. Färre i häkte och minskad isolering. Ju.
53. Betaltjänster, förmedlingsavgifter och
grundläggande betalkonton. Fi.
54. Till sista utposten. En översyn av
postlagstiftningen i ett digitaliserat
samhälle. N.
55. Det handlar om jämlik hälsa.
Utgångspunkter för Kommissionens
vidare arbete. S.
56. Ny paketreselag. Fi.
57. Utredningen om Sveriges försvars- och
säkerhetspolitiska samarbeten. UD.
58. Ändrade mediegrundlagar.
Del 1 + Del 2. Ju.
59. På goda grunder
– en åtgärdsgaranti för läsning, skriv-
ning och matematik. U.
60. Ett starkare skydd för den sexuella
integriteten. Ju.
61. Fokus premiepension. Fi.
62. Ökad insyn i välfärden. S.
63. En robust personalförsörjning av det
militära försvaret. Fö.
64. Förutsättningar enligt
regeringsformen för fördjupat
försvarssamarbete. Fö.
65. Ett samlat ansvar för tillsyn över den
personliga integriteten. Ju.
66. Det stämmer!
– ökad transparens och mer lika
villkor. U.
67. En översyn av överskottsmålet. Fi.
68. Stärkt konsumentskydd på marknaden
för högkostnadskrediter. Ju.
69. En inkluderande kulturskola på egen
grund. Ku.
70. Ett starkt straffrättsligt skydd mot
människohandel och annat
utnyttjande av utsatta personer. Ju.
71. Snabbare omval och förstärkt skydd
för valhemligheten. Ju.
72. Entreprenörskap i det tjugoförsta
århundradet. N.
73. Begränsningar i föräldrapenningen för
föräldrar som kommer till Sverige med
barn. S.
74. Ökad insyn i partiets finansiering
– ett utbyggt regelverk. Ju.
75. Översyn av skattereglerna för
delägare i fåmansföretag. Fi.
76. Skatt på finansiell verksamhet. Fi.
77. En gymnasieutbildning för alla
– åtgärder för att alla unga ska påbörja
och fullfölja en gymnasieutbildning.
Del 1 + Del 2. U.
78. Ordning och reda i välfärden. Fi.
79. En känneteckensrättslig reform. Ju.
80. En gränsöverskridande mediepolitik.
För upplysning, engagemang och
ansvar. Ku.
81. Ett modernare utskökningsförfarande. Ju.

82. En översyn av lagstiftningen
om företagsbot. Ju.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av sjöfolksdirektivet. [50]
Villkor för intjänande och bevarande av tjänstepension. [51]

Finansdepartementet

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]
Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. [15]
Föräldraledighet för statsråd? [20]
Beskattningsprogram av incitamentsprogram. [23]
En ändamålsenlig kommunal redovisning. [24]
Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. [31]
Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. [33]
En hållbar, transparent och konkurrenskraftig fondmarknad. [45]
Regional indelning – tre nya län. [48]
Betaltjänster, förmedlingsavgifter och grundläggande betalkonton. [53]
Ny paketreselag. [56]
Fokus premiepension. [61]
En översyn av överskottsmålet. [67]
Översyn av skattereglerna för delägare i fåmansföretag. [75]
Skatt på finansiell verksamhet. [76]
Ordning och reda i välfärden. [78]

Försvarsdepartementet

En robust personalförsörjning av det militära försvaret. [63]
Förutsättningar enligt regeringsformen för fördjupat försvarssamarbete. [64]

Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]
Olika vägar till föräldraskap. [11]
EU:s reviderade insolvensförordning m.m. [17]
En ny strafftidslag. [18]
Revisorns skadeståndsansvar. [34]
Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. [37]
Polis i framtiden – polisutbildningen som högskoleutbildning. [39]
Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation. [40]
Hur står det till med den personliga integriteten?
– en kartläggning av Integritetskommittén. [41]
Ett starkt straffrättsligt skydd mot köp av sexuell tjänst och utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, m.m. [42]
Internationella säkerhetsrätter i järnvägsfordon m.m. – Järnvägsprotokollet. [43]
Färre i häkte och minskad isolering. [52]
Ändrade mediegrundlagar. Del 1 + Del 2. [58]
Ett starkare skydd för den sexuella integriteten. [60]
Ett samlat ansvar för tillsyn över den personliga integriteten. [65]
Stärkt konsumentskydd på marknaden för högkostnadskrediter. [68]
Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer. [70]
Snabbare omval och förstärkt skydd för valhemligheten. [71]
Ökad insyn i partiets finansiering – ett utbyggt regelverk. [74]
En känneteckensrättslig reform. [79]

Ett modernare utsokningsforfarande. [81]
En oversyn av lagstiftningen
om foretagsbot. [82]

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]
EU på hemmaplan. [10]
Palett för ett starkt civilsamhälle. [13]
Människorna, medierna & marknaden
Medieutredningens forskningsantologi
om en demokrati i förändring. [30]
Kraftsamling mot antiziganism. [44]
En inkluderande kulturskola på egen
grund. [69]
En gränsöverskridande mediepolitik.
För upplysning, engagemang och
ansvar. [80]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016.
Risker, osäkerheter
och framtidsutmaningar. [16]
Ett klimatpolitiskt ramverk för
Sverige. [21]
Möjlighet att begränsa eller förbjuda od-
ling av genetiskt modifierade
växter i Sverige. [22]
En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige.
Del 1 + Del 2, bilaga med underlags-
rapporter. [47]

Näringsdepartementet

Statens bredbandsinfrastruktur som
resurs. [1]
Höghastighetsjärnvägens finansiering och
kommersiella förutsättningar. [3]
På väg mot en ny politik för Sveriges
landsbygder – landsbygdernas utveck-
ling, möjligheter och utmaningar. [26]
Som ett brev på posten. Postbefordran och
pristak i ett digitaliserat samhälle. [27]
Vägen till självkörande fordon
– försöksverksamhet. [28]
En trygg dricksvattenförsörjning.
Del 1 + 2 och Sammanfattning. [32]

En utökad beslutanderätt för Konkurrens-
verket. [49]

Till sista utposten. En översyn av postlag-
stiftningen i ett digitaliserat samhälle.
[54]

Entreprenörskap i det tjugoförsta
århundradet. [72]

Socialdepartementet

Effektiv vård. [2]
Framtid sökes – Slutredovisning från den
nationella samordnaren för utsatta
EU-medborgare. [6]
En översyn av tobakslagen. Nya steg mot
ett minskat tobaksbruk. [14]
Barnkonventionen blir svensk lag. [19]
Det handlar om jämlik hälsa.
Utgångspunkter för Kommissionens
vidare arbete. [55]
Ökad insyn i välfärden. [62]
Begränsningar i föräldrapenningen för
föräldrar som kommer till Sverige
med barn. [73]

Utbildningsdepartementet

Politisk information i skolan – ett led i
demokratiuppdraget. [4]
Plats för nyanlända i fler skolor. [9]
Ökade möjligheter till modersmåls-
undervisning och studiehandledning
på modersmål. [12]
Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett
nytt nationellt system för kunskaps-
bedömning. Del 1 + 2. [25]
Trygghet och attraktivitet
– en forskarkarriär för framtiden. [29]
Vägen in till det svenska skolväsendet. [35]
Samling för skolan. Nationella målsätt-
ningar och utvecklingsområden för
kunskap och likvärdighet. [38]
Samordning, ansvar och
kommunikation – vägen till ökad
kvalitet i utbildningen för elever
med vissa funktionsnedsättningar. [46]
På goda grunder
– en åtgärdsgaranti för läsning, skriv-
ning och matematik. [59]

Det stämmer! – ökad transparens och mer
lika villkor. [66]

En gymnasieutbildning för alla
– åtgärder för att alla unga ska påbörja
och fullfölja en gymnasieutbildning.
[77]

Utrikesdepartementet

Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden
om uppehålls- och arbetstillstånd. [36]

Utredningen om Sveriges försvars- och
säkerhetspolitiska samarbeten. [57]