

Kommittédirektiv



Ett effektivt, ändamålsenligt och modernt
straffrättsligt regelverk för juridiska personer

Dir.
2015:58

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 företagsboten,
- se över grunderna för beräkningen av företagsbotens storlek,
- överväga om företagsboten 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 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.

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 anti-korruptionsrapport 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 överträdelse 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 allvarligaste 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 kon-

staterade dock att betalningsförmågan bör kunna beaktas i samband med allvarigare 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 håll 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 närings-

verksamhet. 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 företagsbotsinstitutets 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 företagsbotsregleringen 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 ansva-

rig 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 företräde 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 oaksamhet 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 företagsbetsregleringen 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-korruptionsrapport 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 relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, utredningsväsendet, EU och andra internationella organisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2016.

(Justitiedepartementet)