

PM 2017:51 RI (Dnr 110-2144/2016)

En översyn av lagstiftningen om företagsbot (SOU 2016:82)

Remiss från Justitiedepartementet

Remisstid den 31 mars 2017

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Som svar på remissen ”En översyn av lagstiftningen om företagsbot” (SOU 2016:82) hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Föredragande borgarrådet Karin Wanngård anför följande.

Ärendet

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.

Utredningen har kommit med ett betänkande, ”En översyn av lagstiftningen om företagsbot” (SOU 2016:82), vilket Justitiedepartementet remitterat till Stockholms stad.

Inom den kommunala sektorn omfattar företagsbotsregleringen idag primärt de kommunala bolagen. En utredning föreslår nu att företagsbot även ska kunna utdömas för brott som begåtts dels i utövningen av sådan offentlig verksamhet som kan jämföras med näringsverksamhet, dels i annan verksamhet som en juridisk person (det vill säga exempelvis en kommun) bedriver, om den brottsliga handlingen eller, i förekommande fall, underlåtenheten har varit ägnad att bereda den juridiska personen en fördel. Därmed föreslås att hela den kommunala verksamheten, inklusive de delar som helt eller delvis innefattar myndighetsutövning, ska omfattas av företagsbotsregleringen. Utöver detta föreslås ett antal olika justeringar av lagstiftningen, en höjning av maximibeloppet i vissa situationer m.m.

Remissen finns att läsa i sin helhet på [regeringens hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och Stockholms Stadshus AB.

Stadsledningskontoret ställer sig positivt till förslaget i de delar det innebär att lika fall bör behandlas lika oavsett vem som bedriver verksamheten, men anser att ett flertal frågor behöver utredas ytterligare.

Stockholms Stadshus AB delar utredningens uppfattning att det finns skäl att höja företagsbotens nuvarande maxnivå på 10 miljoner kronor när det är fråga om allvarlig brottslighet som begås i utövningen av ett större och finansiellt starkt företags verksamhet och har inget att invända mot definitionen av större företag, inte heller mot utredningens bedömning att det egna kapitalet är ett bra mått på ett företags finansiella ställning, även om det kan behövas kompletteras med ytterligare finansiella mått. Koncernledningen tillstyrker sammanfattningsvis förslaget om förhöjd företagsbot.

Mina synpunkter

Det är på många sätt välkommet att systemet med företagsbot ses över. Precis som *Stockholms Stadshus AB* redovisar finns det skäl att revidera storleken på företagsbotens maxnivå. Med detta sagt finns det dock som stadsledningskontoret belyser ett antal frågor som kommer behöva klarläggas innan beslut kan fattas. Precis som stadsledningskontoret påpekar är vilken del av den kommunala offentliga verksamheten som avses något som sannolikt kommer att leda till gränsdragnings- och tolkningsproblem. Vad som kan ”jämföras med näringsverksamhet” framgår inte tillräckligt klart av utredningen.

Det är en högst tveksam princip om frågan kan förväntas besvaras med att i princip all verksamhet som kan utövas av eller överlämnas till privata näringsidkare också ska vara att jämföras med näringsverksamhet i företagsbotslagens mening. Frågan bör därför utredas vidare i det kommande lagstiftningsarbetet, om inte annat för att undvika en olycklig förskjutning av begreppet näringsverksamhet till att omfatta verksamheter som överhuvud inte har inslag av vad som traditionellt sett är att förknippa med näringsverksamhet.

Även förändringen som innebär att myndighetsutövning i ökad utsträckning kommer träffas av bestämmelserna är tveksam och behöver utredas vidare – inte minst i förhållande till andra ansvarsbestämmelser.

Det är sammanfattningsvis välkommet att lagstiftningen harmonierar med EU-rätt, men i grunden tveksamt om lagstiftningen i denna del ska gå längre än gällande lagstiftning.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen ”En översyn av lagstiftningen om företagsbot” (SOU 2016:82) hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Stockholm den 9 mars 2017

KARIN WANNGÅRD

Bilaga

Remissen – en sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Utredningens förslag

I utredningens uppdrag 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.

Utredningen i sammanfattning

Företagsbotens tillämpningsområde (avsnitt 9)

Utredningen 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.

Företagsbotens storlek (avsnitt 10)

Utredningen 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).

Utredningens förslag är att företagsboten ska kunna fastställas till lägst 5 000 kronor och högst 100 miljoner kronor. Enligt utredningens 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.

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

Förhållandet mellan företagsboten och det individuella straffansvaret (avsnitt 11)

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 enligt utredningen goda skäl att normalt låta enbart företaget, och inte den enskilde, bära det straffrättsliga ansvaret för brottet.

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

Utredningen 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.

Företagsbot genom strafföreläggande (avsnitt 13)

Utredningens 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. Utredningen 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)

Utredningen har övervägt om det bör inrättas någon form av register över ålagda företagsböter och 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 utredningen bl.a. att företagsboten i vissa fall ska höjas med hänsyn till företagets finansiella ställning, s.k. förhöjd företagsbot och diskuterar i anslutning därtill vissa processuella frågor.

Konsekvenser av förslagen (avsnitt 14.2.2 och 14.3.1)

Förslagen innebär enligt utredningen 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.

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. Utredningens 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.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och Stockholms Stadshus AB.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 21 februari 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontorets bedömer att utredningens förslag i stort är godtagbart, men att vissa lämplighets-, tolknings- och gränsdragningsfrågor föreligger som bör utredas vidare.

Förslagen kan förväntas i begränsad mån påverka den kommunala verksamheten.

Nedan redovisas stadsledningskontorets synpunkter och förslag under de rubriker som finns i utredningens sammanfattning. Dessutom lämnar kontoret synpunkter på de konsekvenser av förslagen som utredningen tar upp i kapitel 14.2.2 och 14.3.1.

Företagsbotens tillämpningsområde (avsnitt 9)

Stadsledningskontoret anser att syftet med företagsbotsregleringen är av stor betydelse för i vilken grad tillämpningsområdet bör utvidgas. I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör det ytterligare utredas vilket *syfte* företagsboten har, och bör ha, för att säkerställa att utvidgningen av tillämpningsområdet träffar rätt verksamheter.

Det är svårt för stadsledningskontoret att ha några direkta synpunkter på utredningens övergripande bedömning att den nuvarande begränsningen av tillämpningsområdet för företagsbot innebär att Sverige inte lever upp till sina åtaganden gentemot EU och internationellt.

Givet att den analysen är korrekt har stadsledningskontoret förståelse för att tillämpningsområdet behöver utvidgas så att den svenska lagstiftningen kommer i överensstämmelse med bl a EU-rätten. Därmed inte sagt att utvidgningen behöver gå *längre* än vad dessa åtaganden kräver.

Såsom utredningen konstaterat kan idag i någon mening samma eller likartad verksamhet, exempelvis skola, bedrivs såväl av en privat aktör som av kommunen själv. Med dagens utformning av regelverket kommer dock olika bestämmelser gälla beroende på vem som bedriver verksamheten.

Stadsledningskontoret delar principiellt utredningens uppfattning att lika fall bör behandlas lika, men saknar en grundligare analys som utvisar vilka fall som är lika och vilka konsekvenserna blir av att delar av den kommunala verksamheten, som tidigare inte var att anse som jämförbar med näringsverksamhet, nu ska anses vara det. Analysen av vad som är och vad som i grunden skiljer offentlig verksamhet från näringsverksamhet behöver enligt kontoret fördjupas och göras till föremål för en utökad konsekvensanalys.

Den kommunala organisationen som sådan strävar självfallet efter att på olika sätt förhindra och förebygga att verksamheten bedrivs i strid med lag eller att brott begås inom ramen för verksamheten.

Frågan är dock om argumenten för företagsboten som ett incitament att följa lagar och regler gör sig gällande med samma styrka inom den kommunala verksamheten som inom det egentliga näringslivet? I tidigare lagstiftningsarbete synes man inte ha ansett det.

Stadsledningskontoret kan dock i viss mån dela utredningens uppfattning att det är lämpligt att utvidga tillämpningsområdet för företagsboten till att även omfatta sådan kommunal verksamhet där motsvarande verksamhet bedrivs av privata näringsidkare. Dock kräver en sådan utvidgning ytterligare analys och konsekvensutredning.

Såsom förslaget är utformat är det inte helt klart vilka delar av den kommunala verksamheten som ska omfattas av det utökade tillämpningsområdet.

Stadsledningskontoret noterar inledningsvis att utredningens förslag innebär att tillämp-

ningsområdet för företagsbot utvidgas så att företagsbot även kan åläggas för brott som har begåtts i utövningen av sådan *offentlig verksamhet som kan jämföras med näringsverksamhet*.

Vad som avses med ”*offentlig verksamhet*” torde väl regelmässigt inte vålla några större tolkningsproblem, utan får som utredningen föreslår anses innefatta verksamhet som utövas direkt av kommunen i egen regi och som utgör en del av det offentliga åtagandet gentemot medborgarna.

Vilken del av den kommunala *offentliga* verksamheten som avses är dock något som sannolikt kommer att leda till gränsdragnings- och tolkningsproblem. Vad som kan ”*jämföras med näringsverksamhet*” framgår nämligen inte helt klart av utredningen.

Stadsledningskontoret ställer sig något tveksam till om frågan kan besvaras med att i princip all verksamhet som kan utövas av eller överlämnas till privata näringsidkare också ska vara att jämföras med näringsverksamhet i företagsbotslagens mening. Frågan bör enligt stadsledningskontorets mening, såsom också redovisats ovan, utredas vidare i det kommande lagstiftningsarbetet, om inte annat för att undvika en olycklig förskjutning av begreppet näringsverksamhet till att omfatta verksamheter som överhuvud inte har inslag av vad som typiskt sett är att förknippa med sådan verksamhet.

Utvidgningen till den kommunala verksamheten får också den konsekvensen att det blir oklart vilka personer som ska anses omfattas av den föreslagna bestämmelsen. Vilka personer inom en kommun ska exempelvis anses vara personer med ledande ställning i företaget, grundad på befogenhet att företräda företaget eller att fatta beslut på dess vägnar?

Stadsledningskontoret saknar en analys av betydelsen av att en kommun är en politiskt styrd organisation och det lämpliga eller olämpliga i att brott begångna av förtroendevalda omfattas av regleringen. Denna fråga bör behandlas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Stadsledningskontoret är också något tveksam till den sammantagna *omfattningen* av den utvidgning som föreslås, där företagsbot även ska kunna åläggas vid brott som har *begåtts i utövningen av sådan offentlig verksamhet som inte kan jämföras med näringsverksamhet*, t.ex. kommunernas interna förvaltning eller i sådan verksamhet som inte kan överlämnas till privata rättssubjekt.

Inskränkningen till att företagsbot i dessa fall endast kan komma ifråga ”*om den brottsliga handlingen eller, i förekommande fall, underlåtenheten har varit ägnad att bereda den juridiska personen en ekonomisk fördel*” kommer, enligt utredningen, att snäva in den nya regelns tillämpningsområde. Kontoret anser dock att grunden för den slutsatsen inte är helt klar och efterfrågar ytterligare utredning i denna del som på ett tydligare sätt förklarar varför denna utvidgning inte kommer att i någon högre grad träffa den kommunala sektorn.

Den föreslagna utvidgningen kommer enligt utredningen att innebära att verksamhet där *myndighetsutövning* förekommer i större utsträckning än tidigare kommer att träffas av bestämmelserna.

Utredningen anför att det inte finns något krav i EU-rätten eller i Sveriges internationella åtaganden i övrigt att regleringen även innefattar sådan verksamhet. Stadsledningskontoret efterfrågar därför en utförligare analys av för- och nackdelarna med att även verksamhet där myndighetsutövning förekommer ska omfattas av den nya regleringen och varför de skäl som tidigare åberopats mot en sådan omfattning numera ska anses inte väga lika tungt. Bl a, som utredningen också tar upp, finns ju redan inom detta område bestämmelser om skadestånd och tjänstefel.

Slutligen, till de mer positiva konsekvenserna av förslaget hör att det individuella straffansvaret för personer inom den kommunala förvaltningen kan komma att mildras om den föreslagna utvidgningen kommer till stånd. Denna omständighet talar för en utvidgning av tillämpningsområdet.

Straff eller särskild rättsverkan av brott (avsnitt 8)

Stadsledningskontoret instämmer i utredningens uppfattning att det är lämpligt att företagsboten även i fortsättningen utgör en särskild rättsverkan av brott.

Företagsbotens storlek (avsnitt 10)

Stadsledningskontoret har inga direkta synpunkter på hur företagsboten föreslås beräknas och delar utredningens uppfattning att kommunen som juridisk person inte ska omfattas av den föreslagna s k förhöjda företagsboten.

Förhållandet mellan företagsboten och det individuella straffansvaret (avsnitt 11)

Stadsledningskontoret delar utredningens bedömning att ingen ändring bör ske av åtalsprövningsregeln i 36 kap. 10 a § brottsbalken, men har i övrigt inga synpunkter då övriga föreslagna ändringar inte synes beröra kommuner.

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

Stadsledningskontoret har inga synpunkter i denna del.

Företagsbot genom strafföreläggande (avsnitt 13)

Stadsledningskontoret lämnar inga synpunkter på de straffrättsliga överväganden som utredningen gör.

Registrering av företagsböter (avsnitt 13)

Stadsledningskontoret lämnar inga synpunkter på huruvida ett register bör föras eller inte.

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

Stadsledningskontoret lämnar inga synpunkter på de processuella överväganden utredningen gör i denna del.

Konsekvenser av förslagen (avsnitt 14.2.1 och 14.3.1)

Se kommentarer ovan.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 14 februari 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Koncernledningen delar utredningens uppfattning att det finns skäl att höja företagsbotens nuvarande maxnivå på 10 miljoner kronor när det är fråga om allvarlig brottslighet som begås i utövningen av ett större och finansiellt starkt företags verksamhet. Koncernledningen har inget att invända mot definitionen av större företag, inte heller mot utredningens bedömning att det egna kapitalet är ett bra mått på ett företags finansiella ställning. Koncernledningen vill framhålla att det i sammanhanget kan behövas vägas in också andra finansiella nyckeltal. Koncernledningen tillstyrker sammanfattningsvis förslaget om förhöjd företagsbot. Om företagsboten bör bestämmas med utgångspunkt i brottslighetens straffvärde istället för straffskalan som idag har koncernledningen inga synpunkter på.