

Tillsynsrapport Företagsbot

Tillsynsrapport 2013:6
Utvecklingscentrum Malmö
December 2013



Innehållsförteckning

| | | |
|----|--|----|
| 1 | Sammanfattning..... | 3 |
| 2 | Arbetets bedrivande..... | 5 |
| | 2.1 Projektorganisation..... | 5 |
| | 2.2 Underlag för projektet..... | 5 |
| | 2.3 Urval för granskningen | 5 |
| | 2.4 Granskningens inriktning | 4 |
| | 2.5 Kammarbesök och åklagarkontakter | 5 |
| 3 | Bakgrund till projektet | 6 |
| 4 | Ärenden i Högsta Domstolen | 6 |
| 5 | ÅFS 2005:9 om ledning av förundersökning | 7 |
| 6 | Iakttagelser och analyser..... | 7 |
| | 6.1 Allmänt..... | 7 |
| | 6.2 Iakttagelser vid den fördjupade granskningen | 7 |
| 7 | I vilken utsträckning tillämpar åklagarna inte företagsbot? | 9 |
| 8 | Synpunkter från åklagare..... | 10 |
| 9 | Slutsatser och förslag till åtgärder | 11 |
| | 9.1 Utveckling antalsmässigt..... | 11 |
| | 9.2 Förundersökningsledning..... | 11 |
| | 9.3 Behov av ytterligare riktlinjer (Rätts-PM 2006:19 Företagsbot) | 12 |
| | 9.4 Utbildning..... | 12 |
| 10 | Beslut med anledning av tillsynen..... | 13 |

1 Sammanfattning

Vid Utvecklingscentrum Malmö redovisades i december 2010 en projektrapport avseende företagsbot (ÅM-A 2010/0432). I rapporten framgår bl. a. att företagsbot under 2009 registrerades vid 18 av de allmänna kamrarna omfattande totalt 79 brottsmisstankar. Omkring hälften av landets kamrar hade överhuvudtaget inte tillämpat reglerna. Slutsatsen blev att företagsbot inte användes i den utsträckning som varit lagstiftarens intention.

För att åstadkomma en utvidgad och enhetlig tillämpning av företagsbot uppdaterades *RättsPM 2006:19 Företagsbot* och genomfördes tre erfarenhetsseminarier. Vidare beslutades att en uppföljning av tillämpningen av företagsbot skulle ske och det nu aktuella tillsynsprojektet har haft till syfte att:

kartlägga hur företagsbot tillämpas efter genomförda utbildningsinsatser, dels se om insatserna haft önskad effekt, dels se om ytterligare insatser behöver vidtas för att uppnå en rättsenlig, enhetlig och förutsebar tillämpning.

Det har beslutats att en jämförelse med resultatet för 2009 ska göras och granskningen ska avse samtliga ärenden för 2012 där företagsbot registrerats i CÅBRA.

Uppgifter inhämtade från planeringsavdelningen vid Riksåklagarens kansli utvisar att företagsbot under 2012 registrerades vid 24 av de allmänna kamrarna omfattande totalt 205 brottsmisstankar.

Granskningen har lett till följande slutsatser och förslag till åtgärder

- att det antalsmässigt skett en positiv utveckling avseende tillämpningen av företagsbot (i jämförelse med antalet för år 2009) och att det liksom tidigare är brott mot livsmedelslagen som aktualiserar flest ärenden med företagsbot.
- att åklagarna i stort beaktar möjligheten att ålägga företagsbot och att kunskapen om företagsbot synes öka.
- att åklagarnas tillämpning av företagsbot - när den väl aktualiseras - synes rättsenlig, enhetlig och förutsebar. Några olikheter i bedömningar i likartade fall eller påtagliga skillnader mellan olika åklagarkammare har ej påvisats.
- att det däremot finns olika tillämpning angående vem som ska vara förundersökningsledare i utredningar när ett brott kan föranleda talan om företagsbot. Det förekommer således att åklagare överlämnar ledningen av förundersökningar till polisen trots vad som föreskrivs i *ÅFS 2005:9 Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål* (har noterats främst när det avser brott mot livsmedelslagen).

- att det genomgående i de granskade ärendena har lämnats direktiv i vilka företagsbot beaktats och att givna direktiv och utredningsåtgärder har varit adekvata och med den inriktning som kan förväntas samt att utredningarna överlag håller god kvalitet och att tillräckligt underlag inhämtats.
- att åklagarnas avslutande beslut i de granskade ärendena i stort sett uteslutande bedömts vara korrekta utifrån tillgängligt utredningsmaterial.
- att det synes vara en fördel att utse vissa åklagare som handlägger ärenden där brott sker i näringsverksamhet och därmed talan om företagsbot aktualiseras.
- att det vore av stort värde att utveckla ytterligare riktlinjer och tabeller med riktvärden avseende på företagsbotens storlek (uppdatering av *Rätts-PM 2006:19 Företagsbot*) men att detta arbete bör avvakta prövningen av de mål om företagsbot som erhållit prövningstillstånd i Högsta domstolen.
- att de åklagare som projektet haft kontakt med framfört att det finns behov av ytterligare utbildning och information kring tillämpningen av företagsbot samt lämnat förslag till förändringar i grundutbildningen.

2 Arbetets bedrivande

2.1 Projektorganisation

Tillsynsprojektet avseende företagsbot har bedrivits vid Utvecklingscentrum Malmö och har avslutats i december 2013. Ansvarig för projektet har varit vice överåklagaren Bengt Åsbäck. Projektledare har varit kammaråklagare Thorbjörn Sjöberg. Vidare har åklagaradministratörerna Inger Steffert och Helene Sörensson biträtt projektet.

2.2 Underlag för projektet

Enligt statistik från planeringsavdelningen vid Riksåklagarens kansli har företagsbot under 2012 registrerats vid 24 av de allmänna kamrarna avseende totalt 205 brottsmisstankar.

2.3 Urval för granskningen

Det har beslutats att samtliga ärenden i vilka företagsbot registrerats under 2012 ska granskas. Underlag för granskningen har inhämtats från respektive åklagarkammare.

2.4 Granskningens inriktning

Förutom rent statistiska uppgifter har fokus under granskningsarbetet legat på om åklagarnas handläggning av ärenden där företagsbot aktualiseras är rättssnlig, enhetlig och förutsebar eller om det behövs ytterligare utbildningsinsatser. Därutöver har analyserats

- om de beslut som har fattats i allmänhet har varit korrekta med hänsyn till det utredningsmaterial som legat till grund för besluten och om materialet varit tillräckligt eller om ytterligare utredningsåtgärder borde ha vidtagits.
- om besluten speglar domstolspraxis och om vid ogillande dom något ytterligare i allmänhet kunde eller borde ha gjorts under förundersökningen.

Projektet har ej varit särskilt inriktat på att granska de aktuella ärendenas genomströmningstid.

2.5 Kammarbesök och åklagarkontakter

Under projektet har kontakt tagits med åklagare vid tre kammarbesök (Södra Skånes åklagarkammare, Göteborgs åklagarkammare och Åklagarkammaren i Örebro). Vidare har samtal om företagsbot förts med enskilda åklagare.

3 Bakgrund till projektet

Utvecklingscentrum Malmö redovisade i december 2010 en projektrapport avseende företagsbot. Rapporten utvisade att talan om företagsbot under 2009 registrerats vid 18 allmänna kamrar omfattande totalt 79 brottsmisstankar.

De registrerade brottsmisstankarna rörde i huvudsak brott mot livsmedelslagen. Omkring hälften av landets kamrar hade överhuvudtaget inte tillämpat reglerna om företagsbot. Slutsatsen blev att företagsbot inte tillämpades i den utsträckning som varit lagstiftarens intention.

Som ett led i målet att åstadkomma en utvidgad och enhetlig tillämpning av företagsbot uppdaterade Utvecklingscentrum Malmö, inom ramen för angivet projekt, *RättsPM 2006:19 Företagsbot*. Projektet genomförde även i samarbete med Utbildningscentrum under oktober 2011 informations- och utbildningsinsatser i form av tre erfarenhetsseminarier för åklagare. Ett syfte var även att de deltagande åklagarna i anslutning till seminarierna skulle genomföra vidareutbildning för kollegor på sina respektive kammare.

Vidare beslutades att en kommande utvärdering skulle genomföras. Denna utvärdering sker genom nu redovisat projekt.

4 Ärenden i Högsta domstolen

Vid en analys av åklagarnas bedömning av företagsbotens storlek och om den är enhetlig kan noteras att Högsta domstolen har meddelat prövningstillstånd i fyra mål om företagsbot. Tre av dessa rör frågan om företrädare för aktiebolag gjort sig skyldiga till arbetsmiljöbrott (vållande till kroppsskada). Det fjärde målet rör brott mot livsmedelslagen. I sin svarsskrivelse till Högsta domstolen, daterad den 10 december 2012, anger Riksåklagaren att han inte har några invändningar mot prövningstillstånd och anför följande:

Det saknas avgöranden av Högsta domstolen som gäller tillämpningen av de nuvarande bestämmelserna om företagsbot. Utanför området miljö- och arbetsmiljöbrott finns det inte heller någon mer etablerad underrättspraxis för denna sanktion. Målet är renodlat och kan lämpa sig för en prövning i Högsta domstolen av allmänna principer för hur företagsbot ska bestämmas.

Prövningstillstånd har meddelats den 4 mars 2013.

I avvaktan på Högsta Domstolens avgöranden råder således osäkerhet hur företagsbot ska bestämmas.

5 ÅFS 2005:9 om ledning av förundersökning

Vid en analys av åklagarnas bedömning av företagsbot ska även noteras att åklagare ska vara förundersökningsledare i utredningar när ett brott kan föranleda talan om företagsbot, 7 § i ÅFS 2005:9 *Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål*:

7 § Åklagare ska överta ledningen av förundersökningen när

7. ett brott kan föranleda talan om företagsbot. (ÅFS 2012:1)

6 Iakttagelser och analys

6.1 Allmänt

Såsom framgår ovan registrerades under år 2012 vid Åklagarmyndigheten företagsbot vid 24 av de allmänna kamrarna omfattande totalt 205 brottsmisstankar.

Det har således varit en positiv utveckling inom myndigheten av antalet ärenden med företagsbot i jämförelse med resultatet för 2009.

De brott som ligger till grund för företagsbot och förekommer mer frekvent (fem eller fler brottsmisstankar) är följande:

| Lagstiftning som förekommer mer frekvent (fem eller fler brottsmisstankar) | Antal brottsmisstankar med företagsbot under 2012 |
|---|---|
| Livsmedelslag (2006:804) | 121 |
| Lag (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m m av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter | 12 |
| Djurskyddslag (1988:534) | 10 |
| Lag (2000:1225) om straff för smuggling | 6 |
| Tobakslag (1993:581) | 5 |

Det kan således konstateras att brott mot livsmedelslagen är den lagstiftning som resulterar i flest ärenden med företagsbot.

6.2 Iakttagelser vid den fördjupade granskningen

Vad gäller den fördjupade granskningen av ärendena med företagsbot har sammanfattningsvis följande framkommit.

De granskade ärendena där företagsbot registrerats har handlagts enligt nedan:

| | Antal brottsmisstankar med företagsbot under 2012 |
|--|---|
| Fu pågår fortfarande | 22 |
| Fu nedläggs och talan om företagsbot avslutas | 23 |
| Strafföreläggande | 86 |
| Åtal och/eller talan om företagsbot vid tingsrätt | 55 |
| Brottet preskriberat och talan om företagsbot ej påkallad (36 kap 14 brottsbalken) | 8 |
| Övriga beslut | 11 |
| Summa | 205 |

Av utfärdade strafföreläggande har 82 godkänts. Talan om företagsbot har väckts vid tingsrätt för övriga (4 ärenden).

Av de ärenden där talan om företagsbot väckts vid tingsrätt kan konstateras att det i huvudsak rör sig om ärenden där talan bestritts. I vissa fall synes dock skälet vara att osäkerhet råder om företagsbotens storlek.

Vidare kan konstateras att av de ärenden där talan om företagsbot väckts vid tingsrätt har endast ett fåtal ogillats eller lett till att rätten utdömt ett lägre belopp än det som åklagaren yrkat.

I de ärenden där företagsbot ålagts genom strafföreläggande eller av domstolarna har det i huvudsak rört sig om belopp om högst 20 000 kr. Endast i något enstaka ärende har storleken av företagsboten överstigit 20 000 kr. En klar majoritet av ärendena rör brott mot livsmedelslagen och en företagsbot om 5 000 kr. Det kan således konstateras att företagsbotens storlek i de ärenden som hanteras av åklagare vid de allmänna kamrarna i huvudsak finns i det lägre intervallet.

I enlighet med *ÅFS 2005:9 Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål* ska åklagare vara förundersökningsledare i utredningar när ett brott kan föranleda talan om företagsbot. Det kan dock konstateras att det förekommer att det till kamrarna inkommer förundersökningar som varit polisleda trots att brottet ägt rum i näringsverksamhet och aktualiserar företagsbot. När så sker tvingas regelmässigt åklagaren låta utföra en komplettering av förundersökningen med inriktning mot företagsbot. Vidare kan konstateras att det även förekommer att ledningen av förundersökningar som normalt sett kan föranleda företagsbot, av åklagare överlämnas till polisen (se nedan angående brott mot livsmedelslagen).

Vad avser de inledande förundersökningsåtgärderna när anmälan inkommer till åklagarmyndigheten kan följande konstateras. I den övervägande delen av de anmälningar, i vilka åklagaren funnit att förundersökning ska inledas/fortgå, har direktiv skickats till polisen kort tid efter att ärendena lottats in vid åklagarmyndigheten. Direktiven har genomgående, utifrån vad som kan krävas för de aktuella brotten, varit fullt adekvata och med den inriktning som kan förväntas i förhållande till omständigheterna i det aktuella ärendet. Åklagarna har i direktiven även beaktat frågan om företagsbot.

Projektet har inte haft särskild inriktning att granska genomströmningstider. Det kan dock konstateras, att i de fall där det förelegat behov, har påminnelser regelbundet skickats till polisen. I de fall brottsutredningar blivit liggande beror det uteslutande på att polisen ej haft resurser att verkställa utredningen.

Vad avser beslut om att förundersökningen nedläggs kan konstateras att dessa har varit korrekta med hänsyn till det utredningsmaterial som varit tillgängligt. Några ärenden där behov av ytterligare utredningsåtgärder förelegat som skulle kunna medföra ett annat slutresultat, har ej kunnat iakttas.

Åklagarnas bedömningar vad gäller möjligheten att styrka brott i de enskilda ärendena är genomgående välgrundade. Vidare har besluten stöd i de allmänna rättsliga grunder som gäller under en förundersökning för att ta ställning till om det är möjligt att styrka brott, dvs. att det åligger åklagaren att bevisa att de objektiva och subjektiva förutsättningarna för att förfarandet ska vara brottsligt föreligger.

I flera ärenden, där det är tillräckligt med oaktksamhet för straffansvar, framgår att förundersökningsledaren i ett initialt skede bedömt möjligheten att styrka uppsåt och om så inte är fallet tidigt inriktat förundersökningen mot företagsbot. Denna inriktning synes ofta leda till en effektiv hantering av brottsutredningen.

De avslutande besluten i ärendena har haft stöd av domstolspraxis. I de få fall domstolarna ogillat åtalet och/eller talan om företagsbot har det i allmänhet inte framkommit att det förelegat behov av ytterligare utredningsåtgärder.

I något enstaka ärende har talan om företagsbot väckts vid tingsrätt trots att åläggande av företagsbot medgivits med belopp enligt gällande praxis och således borde kunnat handläggas genom strafföreläggande.

Det kan noteras att i de fall talan om företagsbot väcks vid tingsrätten förekommer det att talan avgörs utan huvudförhandling jämlikt *2 § lag (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m.*

7 I vilken utsträckning tillämpar åklagarna inte företagsbot?

Vid granskningen hade det varit värdefullt att kunna besvara frågan i vilken utsträckning åklagarna inte tillämpar företagsbot trots att förutsättningarna

förelegat. Eftersom företagsbot kan aktualiseras för ett stort antal brottskategorier är det inte praktiskt möjligt att söka på brotten i Cåbra för att besvara frågan.

För att få någon form av uppfattning om i vilken utsträckning åklagarna förbiser möjligheten att ålägga företagsbot har en närmare analys ägt rum avseende i Cåbra registrerade brott mot livsmedelslagen där företagsbot inte har registrerats. Därvid har följande förklaringar framkommit:

Inledningsvis kan konstateras att det förekommer att ledningen för förundersökningar avseende brott mot livsmedelslagen överlämnas till polisen, trots att det genom en bedömning av anmälan kan fastslås att brottet kan föranleda talan om företagsbot. Det föreligger således skillnad i uppfattningen bland åklagare om vem som ska leda förundersökningen i dessa ärenden.

I ett stort antal av de ärenden där åklagare är förundersökningsledare kan konstateras att i direktiven till polisen beaktas frågan om företagsbot. Företagsbot registreras dock inte i detta skede i Cåbra i avvaktan på bedömningen av utredningen om brottet.

Det kan noteras att ett fåtal av ärendena avseende brott mot livsmedelslagen i näringsverksamhet har avslutats med ansökan om stämning/strafföreläggande utan att frågan om företagsbot har aktualiserats.

8 Synpunkter från åklagare

Vid samtal med åklagare i samband med kammarbesöken och genom kontakt med enskilda åklagare har framkommit bl. a. följande:

- att flera av de kontaktade åklagarkamrarna har utsett särskilda åklagare som hanterar djurskyddsbrott och brott mot livsmedelslagen (brottslighet som ofta aktualiserar företagsbot).
- att det i vart fall i Stockholms län finns överenskommelser mellan de allmänna åklagarkamrarna avseende var vissa av de brott som ofta föranleder företagsbot ska handläggas.
- att de brott som ofta föranleder företagsbot (brott mot livsmedelslagen och djurskyddsbrott) inte direkt anses som svårutredda. Vissa åklagare framför dock att brotten har låg prioritet hos polisen och att det ibland är problem att engagera polisens utredare i ärendena.
- att det vore av stort värde att komplettera *RättsPM 2006:19 Företagsbot* med en mall för ett direktiv som kan användas i ärenden som aktualiserar företagsbot.

- att det finns ett visst behov av utbildning och ökad kunskap inom området. Det har framkommit synpunkter dels om att utbildningen gällande företagsbot i grundutbildningen bör avse brottslighet som förekommer vid de allmänna kamrarna, dels borde ske i ett avsnitt tillsammans med övriga bestämmelser i 36 kap brottsbalken om särskild rättsverkan av brott. (För närvarande ingår utbildningen om företagsbot i föreläsningen *Arbetsmiljöbrott och företagsbot* på Åklagarkurs III. Föreläsningen är på tre lektioner á 45 minuter.)
- att det vid någon åklagarkammare övervägts möjligheten att dra nytta av den kunskap som finns vid Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål genom att bjuda in någon föreläsare därifrån.
- att det råder viss osäkerhet om beräkningen av företagsbotens storlek (jmf. vad som anförts ovan om ärenden i Högsta domstolen, avsnitt 4)
- att den allmänna uppfattningen bland åklagarna som projektet haft kontakt med, är att de i större utsträckning än tidigare, överväger möjligheten att ålägga företagsbot och beaktar frågan i direktiv till polisen.

9 Slutsatser och förslag till åtgärder

9.1 Utveckling antalsmässigt

Det kan således konstateras att det antalsmässigt skett en positiv utveckling avseende användningen av företagsbot (i jämförelse med antalet för år 2009). Tidigare genomförda utbildningsinsatser synes därmed medfört en ökad kunskap om tillämpningen av företagsbot.

Livsmedelslagen är fortfarande det brott som föranleder flest ärenden om företagsbot (cirka 60 % av brottsmisstankarna).

När det gäller de enskilda åklagarkamrarnas antal ärenden med företagsbot kan följande konstateras. Eftersom brott mot livsmedelslagen dominerar som det brott som utmynnar i flest ärenden med företagsbot påverkas antalet ärenden starkt av hur anmälningsbenägna respektive kommun är inom området.

Eftersom företagsbot kan komma i fråga avseende ett stort antal brott kan frågan om mörkertal - d v s i hur många ärenden företagsbot borde kommit i fråga men ej har beaktats av åklagaren - inte besvaras. En analys har dock företagits av i vilken utsträckning företagsbot beaktats av åklagare vid brott mot livsmedelslagen (brottsmisstankar 2012). Analysen visar att endast ett fåtal ärenden lagförts utan beaktande av företagsbot.

9.2 Förundersökningsledning

Vid granskningen har framkommit att 7 § pkt 7 i ÅFS 2005:9 *Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål* ej tillämpas

enhetligt. Detta har i vart fall noterats vid förundersökningar avseende brott mot livsmedelslagen.

Vid kontakt med åklagare har framkommit att det är vanligt att kamrarna utser särskilda åklagare som hanterar brott mot livsmedelslagen och djurskyddslagen, dvs. brott där även företagsbot är vanligt förekommande. En sådan organisation av förundersökningsledarskapet synes leda till en effektiv hantering av ärendena och att möjligheten att ålägga företagsbot beaktas.

I de granskade ärendena har det genomgående lämnats direktiv i vilka företagsbot beaktats. Givna direktiv och utredningsåtgärder har varit adekvata och med den inriktning som kan förväntas.

Granskningen visar att åklagarnas bedömningar överlag är riktiga. Ärendena präglas av en genomgående jämn nivå. Några skillnader i bedömningar av likartade fall mellan olika åklagarkammare har inte kunnat påvisas. Inget har framkommit som utvisar att ärendena har låg prioritet hos åklagare.

Granskningen utvisar vidare att utredningarna överlag håller god kvalitet och att tillräckligt underlag inhämtats. Det har inte konstaterats att ytterligare utredningsmaterial skulle ha påverkat bedömningen. Åklagarnas avslutande beslut i de granskade ärendena bedöms vara korrekta utifrån tillgängligt utredningsmaterial.

De avslutande besluten har haft stöd av domstolspraxis. I de fall domstolarna ogillat åtalet och/eller talan om företagsbot har det inte berott på brister i utredningen.

I de ärenden där åläggande av företagsbot väl har aktualiserats synes åklagarna hantera frågan rättsenligt, enhetligt och förutsebart, dvs. enligt gällande lagstiftning, praxis och de riktlinjer som återfinns i *RättsPM 2006:19 Företagsbot*.

9.3 Behov av ytterligare riktlinjer (Rätts-PM 2006:19 Företagsbot)

Det vore av stort värde att ytterligare utveckla riktlinjer avseende tillämpningen av företagsbot och tabeller med riktvärden avseende företagsbotens storlek. I avvaktan på prövningen av de mål som beviljats prövningstillstånd i Högsta Domstolen bedömer dock Utvecklingscentrum Malmö inte det som meningsfullt att ytterligare utveckla *RättsPM 2006:19 Företagsbot*.

9.4 Utbildning

De åklagare som projektet haft kontakt med har framfört att det finns behov av ytterligare utbildning och information kring tillämpningen av företagsbot samt lämnat förslag till förändringar i grundutbildningen.

10 Beslut med anledning av tillsynen

Med anledning av de iakttagelser och slutsatser som gjorts vid tillsynen beslutar jag att tillsynsrapporten ska överlämnas till Rättsavdelningen och Utbildningscentrum.

Bengt Åsbäck
Vice överåklagare

Thorbjörn Sjöberg
Kammaråklagare