

Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel

*Betänkande av Utredningen om
straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel*

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:87

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Vårt övergripande uppdrag har varit att se över den straffrättsliga lagstiftningen om korruption och tjänstefel i syfte att säkerställa att lagstiftningen är effektiv, ändamålsenlig och anpassad till Sveriges internationella åtaganden. Uppdraget har innehållit två huvudsakliga delar med tydliga beröringspunkter.

En första del av uppdraget har bestått i att se över den straffrättsliga lagstiftningen om korruption. Det har innefattat att utvärdera tillämpningen av 2012 års reform av den straffrättsliga korruptionslagstiftningen, mot bakgrund av den tid som har gått och den kritik som har riktats mot lagstiftningen, och ta ställning till om den är effektiv och modern eller om det finns behov av förändringar.

Uppdraget i denna del har bland annat omfattat att överväga om straffansvaret för tagande av muta och givande av muta är ändamålsenligt utformat. Med hänsyn till uppdragets syfte har vi även funnit skäl att se över åtalsprövningsregeln samt överväga om straffskalorna och kvalificeringsgrunderna bör ändras. Vidare har vi haft i uppdrag att analysera och ta ställning till om tillämpningsområdet för straffbestämmelsen om trolöshet mot huvudman bör ändras eller förtydligas eller om det finns behov av att på annat sätt utvidga straffansvaret för förtroendemisbruk. Mot bakgrund av att någon lagföring av brottet handel med inflytande inte har skett sedan brottet infördes 2012 har vi även funnit skäl att analysera om den straffbestämmelsen är ändamålsenligt utformad.

Därutöver har vi haft i uppdrag att analysera vilka ytterligare möjligheter det finns att bekämpa korruption i internationella affärsförbindelser. Uppdraget har innefattat att överväga och ta ställning till dels om straffansvaret för näringsidkares korruption i affärsförbin-

delser bör ändras eller förtydligas, dels om korruptionsbrott som begås utomlands bör undantas från kravet på dubbel straffbarhet.

Den andra delen av uppdraget har bestått i att ta ställning till om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör utvidgas och, oavsett ställningstagande i sak, lämna författningsförslag som innebär att straffansvaret utvidgas till att omfatta även annat än åtgärder som vidtagits vid myndighetsutövning. Inom ramen för dessa överväganden har vi haft i uppdrag att undersöka om sådana åtgärder som strider mot grundlagsskyddade medborgliga fri- och rättigheter, medför stora ekonomiska konsekvenser eller består av så kallat domstolstrots är kriminaliserade i tillräcklig utsträckning. I en sådan analys bör det enligt våra direktiv övervägas särskilt om straffansvaret bör utökas till åtgärder som omfattas av dagens undantag för förtroendevalda. Vidare omfattar uppdraget att analysera om förmågan att hantera pressade situationer på ett rimligt sätt samt gott omdöme tillmäts tillräcklig betydelse vid bedömningen av rekvisitet ”vad som gäller för uppgiften”. Slutligen har vi haft i uppdrag att undersöka om begränsningen i straffansvaret för gärningar som är att anse som ringa är adekvat utformad eller om det finns behov av förändringar.

Problembilden

Korruption används som samlingsbeteckning för förfaranden som medför att beslut och handlingsprocesser påverkas på ett otillbörligt sätt. Enligt en bred definition av begreppet innebär korruption att utnyttja sin ställning för att uppnå otillbörlig fördel för egen eller annans vinning. Det kan ske i utbyte mot förmåner, eller utan att det erbjuds eller överlämnas mutor. Även så kallad vänskapskorruption, svågerpolitik eller nepotism är att betrakta som former av korruption.

Korruptionens skadeverkningar är stora, både nationellt och internationellt. De direkta skadorna kan bestå i bland annat dyrare, sämre eller mindre säkra varor och tjänster, eller att någon otillbörligt missgynnas i en viss situation. Särskilt allvarliga för samhället är de mer indirekta konsekvenserna. Inom offentlig verksamhet utgör korruption ett hot mot grundläggande demokratiska principer om likabehandling, rättssäkerhet och effektivitet. När förtroendevalda eller offentliga tjänstemän, i stället för att iaktta objektivitet och saklig-

het, utnyttjar sin ställning för att gynna egna intressen hotas grundläggande principer i en rättsstat. Det skadar i sin tur förtroendet för det offentliga. När tilliten till det offentliga skadas minskar också medborgarnas benägenhet att verka för det allmänna såsom att delta i val, betala skatt, att vända sig till polis, att vittna med mera. En utbredd korruption hotar därför ytterst rättsstaten och det demokratiska systemet. I privat sektor kan korruption snedvrider konkurrensen, missgynnar det fria handelsutbytet och ha en hämmande effekt på handel och ekonomisk tillväxt.

Utredningen har tillsatts mot bakgrund av den kritik som har riktats mot den straffrättsliga korruptionslagstiftningen och det behov som finns av att säkerställa att lagstiftningen är anpassad till dagens utmaningar. En sådan utmaning är att korruption alltmer kommit att associeras med organiserad brottslighet. Korruption och otillåten påverkan är verktyg för den organiserade brottsligheten för att skaffa sig makt och inflytande, till exempel genom att få tag på information eller påverka myndighetsbeslut. Insiderverksamhet och infiltration är ett växande problem i svensk offentlig förvaltning. Att skydda den offentliga förvaltningen från korruption är därför av största vikt för att bekämpa den organiserade brottsligheten.

Ett särskilt riskområde för korruption är offentlig upphandling. Den offentliga förvaltningen upphandlar varor och tjänster för närmare 900 miljarder kronor per år. Korruption inom offentlig upphandling, liksom i annan offentlig verksamhet, skadar medborgarnas förtroende för det offentliga. Det kan också leda till dyrare upphandlingar på bekostnad av skattemedel och att seriösa företag konkurreras ut till förmån för oseriösa företag, inklusive företag med koppling till organiserad brottslighet. Kontrollsystem och regelverk måste anpassas till ett samhälle där det offentliga fullgör en allt större del av sina åtaganden genom upphandlingar.

När handel och ekonomisk verksamhet i allt större utsträckning är global blir det också tydligt att korruption är en gränsöverskridande företeelse, vars negativa konsekvenser har förutsättningar att påverka alla samhällen och ekonomier. Korruptionens gränsöverskridande karaktär gör internationellt samarbete för att förebygga, utreda och lagföra korruption helt nödvändigt. Under de senaste 30 åren har det internationella arbetet med att bekämpa korruption intensifierats. Sverige har fått kritik från internationella organisationer för bristande förmåga att utreda och lagföra internationella korruptionsbrott. Det

bör därför ses över hur Sverige bättre kan bidra till den internationella kampen mot korruption.

Det ska slutligen framhållas att korruption är ett mångfacetterat fenomen som för att motverkas kräver en bred uppsättning av åtgärder från samhällets sida. Den straffrättsliga lagstiftningen är bara ett av flera verktyg, men har en central plats i det arbetet.

En modern och ändamålsenlig korruptionslagstiftning

En ny korruptionsstrafflag och nya brottsrubriceringar

Vi föreslår att korruptionsbrotten samlas i en ny lag som benämns *lag om straff för vissa korruptionsbrott*. En ny lag har den pedagogiska fördelen att den samlar de centrala straffrättsliga bestämmelserna mot korruption och förtydligar sambandet mellan dem. Dessutom ger det utökade möjligheter att dela upp bestämmelser och vid behov införa nya.

För straffansvar för givande respektive tagande av muta krävs inte att någon tagit emot eller givit en muta utan även en begäran, ett godtagande av ett löfte om eller ett erbjudande omfattas av det straffbara området. För att rubriceringen bättre ska spegla bestämmelsens innehåll och för att tydliggöra att ansvaret är detsamma, bara spegelvänt, för givaren och mottagaren av mutan föreslår vi att brotten givande av muta och tagande av muta sammanförs i en gemensam bestämmelse som benämns *mutbrott*. Bestämmelsen får då också samma lagtekniska utformning som det närliggande brottet handel med inflytande.

I syfte att göra bestämmelserna mer överskådliga och lättillgängliga föreslår vi att den särskilda straffbeläggningen för deltagare eller funktionärer i en tävling som är föremål för allmänt anordnad vadhållning bryts ut ur mutbrottsbestämmelsen och flyttas till en egen straffbestämmelse och rubriceras *mutbrott vid tävling*. Bestämmelsen ska vara subsidiär till straffansvaret för mutbrott.

Straffansvaret för mutbrott förtydligas

Personkretsen

Mutansvar kan träffa var och en som är arbetstagare eller utövar uppdrag, såväl inom offentlig som privat verksamhet. Tillämpningsområdet för bestämmelsen är inte begränsat till svenska anställnings- eller uppdragsförhållanden. Vår genomgång av rättspraxis visar att den nuvarande bestämningen av personkrets sällan vållar gränsdragningsproblem när det är fråga om svenska förhållanden. När det är fråga om mottagare av muta i diktaturer eller andra auktoritära regimer kan det emellertid varit svårt att bevisa en persons formella ställning och uppdrag. Så kan vara fallet när en persons makt eller position inte baseras på ett formellt uppdrag utan grundar sig i till exempel lojalitets- eller familjeförhållanden.

Enligt nuvarande lydelse av mutbrottsbestämmelserna ställs det inte något krav på att det ska finnas formella handlingar som styrker uppdraget och dess gränser. Ansvaret omfattar därför redan mottagare som inte har något formellt eller på annat sätt konstituerat uppdrag men som *de facto* utövar arbetsuppgifter som vanligtvis fullgörs av en arbets- eller uppdragstagare. Vi anser därför inte att det krävs någon lagändring för att begreppet ”utöva uppdrag” även ska omfatta den som *de facto* utövar visst uppdrag eller fullgör viss funktion utan att det bör räcka med ett förtydligande att det är lagstiftarens avsikt.

Tjänstesamband

För straffbarhet krävs också att förmånen har tagits emot, godtagits eller begärts respektive utlovats, erbjudits eller lämnats för utövningen av anställningen eller uppdraget. Det ska med andra ord föreligga ett tjänstesamband. Ett tjänstesamband anses i allmänhet finnas så snart mottagaren har någon möjlighet till påverkan eller inflytande i något avseende som berör givaren. Enligt nuvarande förståelse av rekvisitet – som har utvecklats i förarbeten och rättspraxis – kan ansvar emellertid vara uteslutet, trots att det finns ett sådant samband, om det finns något annat samband mellan parterna som inte är kopplat till tjänsten eller uppdraget och förmånen uteslutande eller i allt väsentligt har sin grund i detta samband. Om den andra relationen bedöms

vara den styrande för förmånens lämnade är rekvisitet avseende tjänstesamband inte uppfyllt och det saknas skäl att pröva övriga omständigheter kring handlandet. Det gör enligt vår bedömning att vissa straffvärda fall riskerar att falla utanför bestämmelsens tillämpningsområde.

Även vid prövningen av om förmånen varit otillbörlig ska bedömas om förmånen lämnats av andra skäl än att påverka mottagarens tjänsteutövning. Den bedömningen kan emellertid göras mer nyanserat. För att undvika att samma prövning görs två gånger föreslår vi att det avgörande för om ett tjänstesamband föreligger enbart ska vara om mottagaren har haft någon möjlighet till påverkan eller inflytande i något avseende som berör givaren. Vårt förslag är att det uttrycks i bestämmelsen om mutbrott som att förmånen ska tas emot, godtas eller begäras respektive lämnas, utlovas eller erbjudas *i anknytning till* utövandet av personens ställning. Bedömningen av betydelsen av eventuella andra relationer mellan givaren och mottagaren ska fortsatt göras inom ramen för otillbörlighetsbedömning och kan då ske mer differentierat.

Kravet på att förmånen ska vara otillbörlig

Slutligen krävs för att handlandet ska vara straffbart som mutbrott att förmånen har varit otillbörlig. Bedömningen av vad som ska anses som en otillbörlig förmån skiljer sig generellt mellan offentlig och privat verksamhet eftersom skyddsintressena delvis skiljer sig åt. Om anställningen eller uppdraget innefattar myndighetsutövning eller annan väsentlig offentlig verksamhet är ett viktigt skyddsintresse allmänhetens tilltro till korrekt myndighetsutövning och de offentliga organens integritet. Redan misstanken om korruption inom offentlig verksamhet kan påverka förtroendet. Det gör att gränsen för vad som ska anses otillbörligt sätts lägre och att korruption inom den offentliga sektorn många gånger anses särskilt allvarligt.

Vi har övervägt olika alternativ för att tydliggöra skillnaderna och lyfta fram det särskilt straffvärda i mutbrott som begås inom ramen för viss offentlig verksamhet. Ett första alternativ är att reglera mutbrott inom offentlig respektive privat verksamhet i olika bestämmelser. Det riskerar emellertid att leda till avgränsningsproblem. Det finns även ett pedagogiskt värde i att inte särreglera korruption inom

privat sektor utan lyfta fram det gemensamt samhällsskadliga i korruptionen. Vi anser sammanfattningsvis att det finns både praktiska och principiella skäl som talar för att inte reglera mutbrott inom offentlig respektive privat sektor i olika bestämmelser utan att även fortsättningsvis ha ett samordnat ansvar.

Ett andra alternativ är att i lagtext tydliggöra att verksamhetens art har betydelse för bedömningen av om en förmån ska anses otillbörlig. Det krävs emellertid alltid en helhetsbedömning av alla omständigheter som är relevanta i det enskilda fallet för att avgöra om en förmån är otillbörlig. Att i lagtext peka ut en enskild faktor, såsom verksamhetens art och inslaget av myndighetsutövning, skulle därför kunna bli missvisande. Även att exemplifiera eller definiera vad som avses med begreppet otillbörligt riskerar att bli missvisande och göra att den nödvändiga flexibiliteten i lagstiftningen går förlorad. Sammantaget framstår det som mer ändamålsenligt att fortsatt hämta vägledning för bedömningen av vad som är att anse som en otillbörlig förmån i lagens förarbeten och rättspraxis.

Vår bedömning är att det mest ändamålsenliga sättet att tydliggöra vilka fall av mutbrott som ska anses mer eller mindre allvarliga är att förtydliga vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är att anse som ringa eller grovt. Det tror vi kommer ge ytterligare möjligheter till en nyanserad bedömning av verksamhetens betydelse för det straffvärda i handlingen.

En skärpt straffskala för mutbrott

Straffansvaret för mutbrott och andra korruptionsbrott är centralt för att bekämpa handlande som bland annat allvarligt undergräver förtroende för det allmänna och rättsstatens institutioner samt snedvrider konkurrens och har en hämmande effekt på handel och ekonomisk tillväxt. Samhället behöver reagera kraftfullt mot handlingar som utgör angrepp på grundläggande demokratiska intressen. Vi anser därför att straffskalan för mutbrott bör utformas i jämförelse med straffskalan för andra brott mot allmänheten, snarare än – som nu – i jämförelse med förmögenhetsbrotten.

Den nuvarande straffskalan för tagande av muta och givande av muta omfattar böter eller fängelse i högst två år. För grovt brott, som regleras i en egen bestämmelse, är straffskalan fängelse i lägst

sex månader och högst sex år. Vid en jämförelse med andra brott som hotar grundläggande allmänna intressen och viktiga samhällsfunktioner anser vi att straffskalan för mutbrott bör skärpas för att återspegla brottets allvar. Samtidigt omfattar det straffbara området för mutbrott en mängd olika handlingar med skilda skyddsintressen och straffvärden. Det är därför viktigt att det finns möjlighet att göra en nyanserad bedömning som tar hänsyn till omständigheterna kring brottet och vilka skyddsintressen som hotas av brottsligheten.

Vårt förslag är därför att straffskalan för mutbrott av normalgraden höjs till fängelse i högst tre år och för grovt brott till fängelse i minst två år och högst sex år. Samtidigt föreslår vi att åtalsprövningsregeln tas bort och att ett ringa mutbrott införs med en egen straffskala om böter eller fängelse i högst sex månader. Det ska i lagtexten anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid gradindelningen. Sådana omständigheter ska utgå från straffbestämmelsens skyddsintresse och ses som vägledande exempel för vad som gör en handling mer eller mindre straffvärd. Brott som begås vid myndighetsutövning eller offentlig upphandling bör aldrig kunna bedömas som ringa. Även för brott som begås i annan offentlig verksamhet bör utrymmet för att bedöma brottet som ringa vara mycket litet. Samma gradindelning och straffskalor föreslås för brottet mutbrott vid tävling.

Det straffbara området för trolöshet mot huvudman bör inte ändras

Brottet trolöshet mot huvudman kan också sägas utgöra en form av korruptionsbrott, även om bestämmelsen inte enbart tar sikte på korrupta handlingar utan förtroendemissbruk generellt. En första förutsättning för ansvar för brottet trolöshet mot huvudman är att gärningsmannen innehar en viss förtroendeställning. Av kravet på förtroendeställning följer att uppgifterna måste utföras med viss självständighet. I vårt uppdrag har ingått att överväga om inte straffansvar bör träffa även den som, utan att vara självständig, till exempel genom sina arbetsuppgifter kan anses ha en sådan maktställning som gör det möjligt att tillfoga skada på ett sätt som en utomstående saknar möjlighet till. Ett skäl som anförs i våra direktiv för en sådan utvidgning är att det är angeläget att kunna ingripa mot korrupta handlingar, bland annat i samband med offentlig upphandling, som

begås av personer som har ett avgörande inflytande trots att de inte är beslutsfattare i formell mening.

Vi anser att det även fortsättningsvis finns skäl att begränsa straffansvaret till sådana avtalsförhållanden där gärningsmannen har en viss förtroendeställning eller maktposition. Även avgränsning av ansvarspositionen till personer som fått till uppgift att ansvara för annans ekonomiska angelägenheter med viss självständighet är enligt vår mening väl avvägd utifrån bestämmelsens skyddsintresse och intresset av att inte kriminalisera avtalsbrott i större utsträckning än motiverat. Vi föreslår därför inte några ändringar i straffbestämmelsen om trolöshet mot huvudman. Vi lämnar däremot, inom ramen för övervägandena kring ett utvidgat ansvar för missbruk av det offentliga uppdraget, förslag som syftar till att bland annat utvidga straffansvaret för korruption i samband med offentlig upphandling.

Straffansvaret för handel med inflytande utvidgas och förtydligas

Bestämmelser om kriminalisering av handel med inflytande finns i två av de internationella konventioner som Sverige anslutit sig till på korruptionsbekämpningens område, i artikel 18 i FN:s konvention mot korruption och i artikel 12 i Europarådets straffrättsliga konvention om korruption. Även i förslaget till nytt EU-direktiv om bekämpning av korruption finns ett krav på medlemsstaterna att kriminalisera handel med inflytande. År 2012 kriminaliserades vissa av de förfaranden som avses med konventionsbestämmelserna när brottet handel med inflytande infördes i svensk rätt. Straffansvaret begränsades till påverkan vid myndighetsutövning och offentlig upphandling, bland annat för att påverkan på politisk åsiktsbildning inom och utom parlamentariska församlingar inte skulle träffas av straffansvaret.

Den svenska straffbestämmelsen om handel med inflytande har kritiserats och det har ifrågasatts om det överhuvudtaget finns ett tillämpningsområde för brottet. Någon lagföring av brottet har inte heller skett. Vi har därför övervägt om straffansvaret bör ändras eller förtydligas för att bättre träffa de straffvärda fallen.

En utgångspunkt för en ändrad utformning bör vara att den träffar de straffvärda fallen av påverkan men inte fallen av legitim påverkan.

För att tydliggöra att det som främst har betydelse för gränsdragningen mellan det straffbara området och legitimt påverkansarbete är i vilket syfte och på vilket sätt inflytandet utövas föreslår vi att det, liksom i de internationella instrumenten, införs ett krav på att den påverkan som utövas ska vara otillbörlig. Om påverkan syftar till att någon otillbörligen ska gynnas av tjänstemannens handlande eller till att få tjänstemannen att handla pliktstridigt är det normalt att anse som otillbörlig påverkan. En helhetsbedömning av samtliga omständigheter ska göras. Med ett krav på att påverkan ska vara otillbörlig saknas det behov av att också ställa krav på att förmånen ska vara otillbörlig.

Vi anser inte att straffbestämmelsens tillämpningsområde längre bör begränsas till myndighetsutövning och offentlig upphandling. Det finns skäl att se allvarligt på otillbörlig påverkan i all offentlig verksamhet och i det politiska beslutsfattandet. Det finns därutöver ett värde i att Sverige genomför bestämmelserna i de internationella konventionerna fullt ut. Genom den föreslagna begränsningen av straffansvaret till otillbörlig påverkan anser vi att risken för att bestämmelsen kommer i konflikt med yttrandefriheten är liten. Vi föreslår därför att bestämmelsens tillämpningsområde ska utvidgas till att omfatta all otillbörlig påverkan på beslut eller åtgärd som fattas eller vidtas vid utövandet av offentlig tjänst eller offentligt uppdrag.

Straffskalan för handel med inflytande föreslås skärpas på motsvarande sätt som för mutbrott. Ett grovt brott föreslås införas med samma kvalifikationsgrunder och straffskala som för grovt mutbrott, dvs. fängelse i minst två år och högst sex år. Vi har bedömt att det varken finns behov av en åtalsprövningsregel eller ett ringa brott.

Ett nytt straffansvar för oaktsam finansiering av korruptionsbrott införs

Korruption i internationella affärstransaktioner (s.k. *foreign bribery*) är ett internationellt och gränsöverskridande problem med skadliga verkningar både för den internationella handeln och för samhället i stort. Under senare år har vikten av ett globalt, strukturerat arbete mot korruption betonats allt mer. Det finns numera ett flertal internationella instrument på antikorrupsionsområdet som Sverige har anslutit sig till. De betonar vikten av att företag kan hållas ansvariga för korruption i internationella affärsförbindelser.

Av de åtal som väckts i Sverige för mutbrott i internationella affärsförbindelser har endast ett fåtal lett till fällande dom och ingen juridisk person har hittills ålagts företagsbot för ett internationellt mutbrott. I samband med 2012 års reform av korruptionslagstiftningen infördes brottet vårdslös finansiering av mutbrott. Brottet ansågs särskilt kunna vara ett verksamt och lagtekniskt möjligt medel för att främja framväxten av korruptionsförebyggande åtgärder på företagets sida. Straffbestämmelsen har inte lett till några lagföringar. Vid internationella organisationers granskning av hur Sverige lever upp till sina åtaganden enligt konventionerna har Sverige återkommande rekommenderats att se över vilka åtgärder som kan vidtas för att bättre kunna bekämpa korruption i internationella affärsförbindelser.

I den senaste granskningen som OECD:s arbetsgrupp mot korruption genomförde 2024 av Sveriges efterlevnad av OECD:s konvention om bekämpande av bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsförbindelser uttrycktes allvarlig oro över bristen på lagföring av internationella korruptionsbrott. Som särskilt problematiskt ansågs att det på grund av systemet med företagsbot i praktiken krävs att en fysisk person kan ställas till svars för brottet för att kunna hålla företag ansvariga. Även svårigheten att enligt svensk rätt ställa företag till svars för internationella mutbrott när de begås genom mellanhänder kritiserades. En utgångspunkt för våra överväganden kring utformningen av ett mer effektivt straffansvar för företag har varit att den internationella kritiken ska tas om hand i den utsträckning som är möjlig inom ramen för vårt uppdrag.

Vi anser att det finns skäl att kriminalisera redan handlandet att överlämna medel under sådana omständigheter att det finns en betydande risk att de används för mutor. Vi föreslår därför att straffbestämmelsen om vårdslös finansiering av mutbrott ska ersättas av brottet *oaktsam finansiering av korruptionsbrott*. Ansvar ska träffa den som i näringsverksamhet tillhandahåller pengar eller andra tillgångar åt någon som företräder näringsidkaren och har skälig anledning att anta att tillgångarna, helt eller delvis, används eller kommer att användas för att begå mutbrott, grovt mutbrott, handel med inflytande eller grov handel med inflytande. Det ska inte längre vara en förutsättning för straffansvar att det kan visas att handlandet lett till att straffbelagda gärningar objektivt sett har kommit till stånd. Kriminaliseringen tar i stället sikte på det risktagande som ligger i

att genomföra en transaktion utan att ha kontroll över var pengarna går och utan att vidta de kontrollåtgärder som, beroende på omständigheterna, kan anses krävas för att förebygga korruption. I situationer då omständigheterna talar för en förhöjd risk för att tillgångarna kommer användas för att begå brott bör det krävas av den som tillhandahållit medlen att denne kan visa att risken har utvärderats och tillräckliga försiktighetsåtgärder vidtagits.

Vår uppfattning är att en sådan kriminalisering bör kunna leda till en effektivare lagstiftning. För det första bidrar straffansvaret till att skapa incitament för företag att vidta sådana förebyggande åtgärder som minskar risken för att mutbrott begås eller för att företaget oavsiktligt bidrar till att mutor betalas. För det andra bör kriminaliseringen kunna leda till att fler brott kan lagföras. Slutligen tror vi att förutsättningarna för att föra talan om utdömande av företagsbot förbättras. Om det inte går att utreda vem som varit ansvarig men det står klart att någon av de personer som har befunnit sig i en sådan ställning att hans eller hennes handlande kan utlösa ansvar för företaget har varit straffbart oaktsam, bör företaget kunna hållas ansvarigt även om någon fysisk person inte kan åtalas eller dömas för brottet.

Straffskalan för oaktsam finansiering av korruptionsbrott av normalgraden förslås omfatta fängelse i högst två år. Det föreslås att ett ringa brott införs med en straffskala som omfattar böter och fängelse i högst sex månader. Om gärningen har innefattat ett medvetet risktagande av allvarligt slag ska kunna dömas för grovt brott och då till fängelse i lägst ett år och högst fyra år.

Möjligheten för svensk domstol att döma över korruptionsbrott som begås utomlands utökas

Domsrätt över vissa korruptionsbrott som har begåtts i utövningen av ett svenskt företags näringsverksamhet

Sedan den 1 januari 2020 omfattar svensk domsrätt brott som har begåtts utomlands i utövningen av ett svenskt företags näringsverksamhet när det är fråga om givande av muta, grovt givande av muta eller handel med inflytande enligt 10 kap. 5 d § 2. I förlängningen kan då även företaget hållas ansvarigt i de fallen.

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. Bestämmelsen är således inte tillämplig 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. Sverige har kritiserats av OECD för att ha en restriktiv syn på hur nationalitet för juridiska personer kan etableras.

Även om det finns ett starkt intresse av att Sverige kan beivra korruptionsbrott utomlands är det också angeläget, utifrån folkrättsliga principer, att de svenska domsrättsreglerna inte blir allt för omfattande. Någon möjlighet att ålägga ett svenskt företag företagsbot för ett brott som har begåtts av ett utländskt dotterbolag till bolaget utan att moderbolaget kan knytas till brottet finns inte heller enligt nuvarande regelverk kring företagsbot. Vi anser sammantaget att det i nuläget inte bör göras någon ändring av vad som ska anses som ett svenskt företag i bestämmelsen eller av vilken anknytning som måste föreligga mellan Sverige och det företag som brottet ska ha samband med. Med anledning av de nya brott och brottsbeteckningar som föreslås av utredningen finns det dock skäl att låta fler brott omfattas av den utvidgade domsrätten.

Kravet på dubbel straffbarhet för vissa korruptionsbrott avskaffas

Svensk domstol är behörig att döma över brott som har begåtts utanför Sverige om det föreligger en sådan anknytning till Sverige som regleras i 2 kap. 3 § brottsbalken. I vissa fall krävs dessutom att gärningen är straffbar enligt såväl svensk lag som lagen på gärningsorten (s.k. dubbel straffbarhet). Från kravet på dubbel straffbarhet görs undantag för vissa brott. Som yttersta skäl för kravet på dubbel straffbarhet kan hänvisas till den folkrättsliga non-interventionsprincipen, det vill säga att stater inte ska gripa in i varandras inre angelägenheter. Om den internationella samsynen kring brottets skadeverkningar är stor, liksom om brottet är gränsöverskridande till sin karaktär,

finns det som regel en större acceptans för utövandet av jurisdiktion utanför den egna statens gränser.

Det finns en närmast universell förståelse av korruptionens skadeverkningar och behovet av att bekämpa korruption. Genom de internationella instrumenten har också en harmonisering skett av korruptionslagstiftningen globalt. Ett undantag från kravet på dubbel straffbarhet utgör då ett mindre ingrepp i andra staters suveränitet. Även risken för att lagföring av brottet framstår som överraskande för gärningsmannen är mindre. Att undanta korruptionsbrott från kravet på dubbel straffbarhet kan även medföra en viss ökad effektivitet i lagföringshänseende av internationella korruptionsbrott eftersom det ofta är svårt att få nödvändiga uppgifter om vilken lagstiftning som gäller från myndigheterna i en stat där korruption är utbredd. Slutligen talar Sveriges internationella åtaganden för att avskaffa kravet på dubbel straffbarhet för vissa korruptionsbrott. Sammantaget är det vår bedömning att de föreslagna korruptionsbrotten mutbrott, grovt mutbrott, mutbrott vid tävling, grovt mutbrott vid tävling, handel med inflytande, grov handel med inflytande, oäktsam finansiering av korruptionsbrott och grov oäktsam finansiering av korruptionsbrott bör undantas från kravet på dubbel straffbarhet.

Ett utvidgat ansvar för missbruk av det offentliga uppdraget

Det finns behov av ett utvidgat ansvar för missbruk av offentlig ställning

Straffbestämmelserna om mutbrott och om tjänstefel avser i stor utsträckning att skydda samma intressen. Liksom ansvaret för mutbrott i offentlig verksamhet syftar reglerna om ansvar för tjänstefel till att skydda medborgarnas intresse av att offentliga funktioner fullgörs på ett korrekt sätt, utan ovidkommande hänsyn, och till att upprätthålla förtroendet för den offentliga verksamheten. I de fall någon i offentlig tjänst tar otillbörlig hänsyn eller gör avsteg från föreskrivna beslutsprocesser – utan att någon otillbörlig förmån begärts, utlovats eller mottagits och mutbrottslagstiftningen därmed inte är tillämplig – kan handlingen omfattas av ansvaret för tjänstefel. En förutsättning enligt nuvarande straffbestämmelse om tjänstefel är att åtgärden vidtagits vid myndighetsutövning.

Vi har sett behov av att stärka ansvaret för missbruk och otillbörligt utnyttjande av allmänna medel, bland annat i samband med offentlig upphandling. Förvaltning av offentliga medel är vanligen en myndighetsintern företeelse som saknar samband med myndighetsutövning. Inte heller åtgärder i samband med inköp och offentlig upphandling anses som regel vara myndighetsutövning. Missbruk av allmänna medel i samband med den typen av åtgärder omfattas därför inte av det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel. I många fall kan sådant missbruk träffas av andra straffrättsliga bestämmelser. Det går emellertid att tänka sig fall då någon åsidosätter reglerna i samband med offentlig upphandling eller annars i samband med förvaltning av offentliga medel i syfte att gynna ett visst intresse på det allmännas bekostnad utan att någon nuvarande straffbestämmelse kan tillämpas på handlandet. Med hänsyn till det starka intresset av att motverka all form av korruption vid offentliga upphandlingar och annan förvaltning av allmänna medel anser vi att den luckan bör täppas till.

Vi har även bedömt att det finns ett behov av att utöka ansvaret för vissa former av så kallat kommunalt lag- och domstolstrots. Frågan om vilket ansvar som ska kunna utkrävas av förtroendevalda och tjänstemän i kommuner som satt sig över gällande lag och, när beslutet sedan upphävs i samband med kommunalbesvär, inte brytt sig om verkställighetsförbud eller meddelade domar har berörts i ett flertal utredningar. Handlandet omfattas som regel inte av ansvaret för tjänstefel eftersom det sällan är fråga om myndighetsutövning. Ledamöter i statliga och kommunala beslutande församlingar är dessutom undantagna från straffansvaret för tjänstefel.

Vi har bedömt att det finns skäl att skilja på olika fall av lag- och domstolstrots eftersom de bakomliggande skälen till sådant "trots" kan vara mycket olika. I vissa fall, såsom när underlåtenheten att handla beror på bristande resurser, framstår andra åtgärder än straffrättsliga som lämpligare. I de fall då enskilda tjänstemän eller förtroendevalda utnyttjar sin ställning genom att uppsåtligen åsidosätta lag eller författning för att gynna sig själv eller för att gynna eller missgynna någon annan anser vi däremot att det är fråga om ett straffvärt handlande som bör omfattas av straffansvar. Ett sådant straffrättsligt ansvar kan inte anses utgöra ett ingrepp i det kommunala självstyret utan snarare en åtgärd för att stärka och bevara grundläggande demokratiska principer.

Vidare anser vi att det kan ifrågasättas om det svenska straffansvaret för tjänstefel, som är begränsat till åtgärder vid myndighetsutövning och som undantar vissa förtroendevalda, fullt ut lever upp till Sveriges internationella åtaganden.

Sammantaget bedömer vi att det finns ett behov av att utvidga straffansvaret så att det träffar vissa former av missbruk av det offentliga uppdraget, även när det inte har samband med myndighetsutövning. Det har däremot inte framkommit något behov av en utvidgad kriminalisering som särskilt tar sikte på åtgärder som strider mot grundlagsskyddade medborgliga fri- och rättigheter. Vi anser också att det redan nu, inom ramen för den helhetsbedömning som domstolarna måste göra vid bedömningen av om åsidosättandet av vad som gäller för uppgiften varit oaktsamt, finns möjlighet att på ett ändamålsenligt sätt beakta förmågan att hantera pressade situationer och betydelsen av gott omdöme. Något reformbehov i det avseendet anser vi därför inte finnas.

Ett nytt straffansvar för missbruk av offentlig ställning införs

Vi bedömer alltså att det straffrättsliga skyddet mot missbruk av det offentliga uppdraget bör stärkas och har övervägt i huvudsak två möjliga sätt att göra det på. Vi anser att alternativet att ta bort eller ändra avgränsningen till myndighetsutövning i den nuvarande bestämmelsen om tjänstefel av flera skäl inte är att föredra. Vårt förslag är i stället att det införs en ny straffbestämmelse som utvidgar ansvaret för missbruk av det offentliga uppdraget till att omfatta även annat än åtgärder som vidtas vid myndighetsutövning. Straffansvaret bör inte avgränsas till missbruk av allmänna medel utan bör ha ett bredare tillämpningsområde som fångar in även annat åsidosättande av lag med ett otillbörligt syfte. En sådan bredare kriminalisering kan träffa olika former av missbruk av det offentliga uppdraget, såsom fall av vänskapskorruption eller infiltration även när de inte har samband med myndighetsutövning eller missbruk av allmänna medel. Vi föreslår att bestämmelsen ska rubriceras *missbruk av offentlig ställning* och placeras i den föreslagna nya lagen om straff för vissa korruptionsbrott.

Den föreslagna straffbestämmelsen är utformad med förebild i artikel 19 om missbruk av tjänsteställning (*abuse of functions*) i

FN:s konvention mot korruption. Straffansvaret ska träffa den som vid utövandet av offentlig tjänst eller offentligt uppdrag uppsåtligen vidtar eller underlåter att vidta en åtgärd i strid med lag eller annan författning. Tillämpningsområdet föreslås därtill vara begränsat till sådana fall där syftet är att uppnå en otillbörlig förmån för gärningspersonen själv eller för någon annan eller att otillbörligt missgynna annan. Brottet ska vara subsidiärt till tjänstefel.

Eftersom den föreslagna straffbestämmelsen om missbruk av offentlig ställning i huvudsak har samma skyddsintressen som andra korruptionsbrott anser vi att straffskalan bör utformas i överensstämmelse med straffskalan för mutbrott. Straffet för missbruk av offentlig ställning av normalgraden föreslås vara böter eller fängelse i högst tre år. Vi föreslår att det också införs ett grovt brott med en straffskala om fängelse i lägst två år och högst sex år. Kvalifikationsgrunder föreslås anges och utformas i överensstämmelse med de för grovt mutbrott.

Bestämmelsen om straffrihet för ringa tjänstefel förtydligas

Gärningar som vid en helhetsbedömning är att anse som ringa är undantagna från straffansvar. Vi anser att undantaget från straffansvar för ringa brott har goda skäl för sig. Fel som begås i tjänsten kan vara av mycket varierande slag. I de fall då felet beror på en felbedömning eller annan oaktsamhet och någon skada inte uppstått eller är mycket liten bör det finnas ett utrymme att undanta gärningen från straffansvar.

Det är av stor betydelse – både för den enskilde tjänstemannen och för allmänhetens förtroende för den offentliga förvaltningen – att det, i den utsträckning som är möjlig, tydliggörs vad som ska bedömas som ett straffbart tjänstefel. För att öka förutsägbarheten och bidra till en mer enhetlig rättstillämpning förslår vi att det i lagtexten förtydligas vilka omständigheter som kan beaktas vid bedömningen av om en gärning är att anse som ringa. Det bör anges att det ska tas hänsyn till verksamhetens art, den ställning och de uppgifter som gärningsmannen har, graden av oaktsamhet, om åtgärden inneburit skada eller risk för skada eller olägenhet, samt övriga omständigheter. Utrymmet att bedöma brottet som ringa vid åsidosättande av grund-

lagsskyddade fri- och rättigheter eller andra regler av grundläggande betydelse för den enskilde ska vara mycket litet.

En skärpt straffskala för tjänstefel

Vi anser att det finns skäl att se mycket allvarligt på fall där en tjänsteman, vid myndighetsutövning, uppsåtligen åsidosatt vad som gäller för uppgiften, och därigenom allvarligt missbrukat sin ställning eller orsakat avsevärd skada eller en betydande otillbörlig förmån för någon. De brott som rubriceras som grova kan orsaka stor skada för såväl det allmänna som för enskilda samt allvarligt påverka medborgarnas förtroende för det offentliga. Vi föreslår därför att minimistrafket för grovt tjänstefel ska höjas till fängelse i två år. Det innebär att straffskalan blir densamma som för andra allvarliga brott med liknande skyddsintresse, bland annat mutbrott. Den befintliga kvalifikationsgrunden för grovt brott, som tar sikte på om gärningen har medfört allvarligt förfång eller betydande otillbörlig förmån, föreslås också förtydligas.

För brott av normalgraden föreslås maximistrafket höjas till fängelse tre år. Straffet för tjänstefel föreslås även fortsättningsvis kunna bestämmas till böter.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Vi föreslår att de författningsändringar vi föreslår ska träda i kraft den 1 januari 2027. Det bedöms i huvudsak inte krävas några särskilda övergångsbestämmelser.

Konsekvenser

Om våra förslag genomförs kommer de att medföra ökade kostnader för staten. De kommer främst att belasta Kriminalvården genom fler lagföringar och längre utdömda straff men även Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och domstolarna.

En uppskattning är att kostnadsökningen för Kriminalvården kommer uppgå till sammanlagt 23 miljoner kronor per år. De föreslagna förändringarna kan inte genomföras utan att ett ekonomiskt

tillskott tillförs myndigheten. De ekonomiska konsekvenserna för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna samt kostnaderna för ombud kan förväntas bli förhållandevis begränsade, trots förslagets omfattning. Det är framför allt det nya brottet missbruk av offentlig ställning som kan förväntas leda till ökade kostnader (15–20 miljoner för Polismyndigheten, 5 miljoner för Åklagarmyndigheten, 2,5 miljoner för domstolarna och 2,4 miljoner för rättsliga biträden per år). För domstolarna bör kostnaden kunna hanteras inom befintliga anslag. Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten bör tillföras ytterligare medel för att inte resurserna för att utreda andra korruptionsbrott ska påverkas.

Förslagen bedöms kunna leda till kostnadsökningar för ett utökat förebyggande arbete för vissa företag. Kostnadsökningarna kommer framför allt att drabba företag med stor internationell verksamhet och företag som inte redan i dag bedriver ett förebyggande antikorrupsionsarbete. Vi bedömer dock att en sådan ökad kostnad är motiverad utifrån de intressen som arbetet ska bidra till att skydda. Mot bakgrund av de internationella regler som redan finns på korrupsionsbekämpningens område anser vi att risken för att den föreslagna straffbestämmelsen kan få effekter av betydelse för svenska företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt är begränsad. Om förslagen leder till den eftersträlvade effekten, dvs. ett ökat förebyggande arbete och mindre korrupcion i internationella affärsförbindelser, skapar det bättre förutsättningar för seriösa företag, liksom konkurrenskraft i näringslivet i stort.

Förslagen förväntas ha positiva effekter för det brottsförebyggande arbetet och för förtroendet för den offentliga verksamheten. Förslagen bedöms inte inskränka den kommunala självstyrelsen eller medföra några andra konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen.