

Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel

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

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:87

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1335-4 (tryck)

ISBN 978-91-525-1336-1 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 1 februari 2024 att utse en särskild utredare för att se över den straffrättsliga lagstiftningen om korruption och tjänstefel med syftet att säkerställa att lagstiftningen är effektiv, ändamålsenlig och anpassad till Sveriges internationella åtaganden (dir. 2024:14).

Som särskild utredare förordnades samma dag dåvarande kansli-
chefen och numera chefsrådmannen Karin Sandahl.

Regeringen beslutade den 5 juni 2025 om tilläggsdirektiv genom vilket utredningens uppdrag begränsades till att inte längre omfatta anpassning av svensk rätt till det kommande EU-direktivet om bekämpning av korruption (dir. 2025:57).

Som sakkunniga i utredningen förordnades fr.o.m. den 8 april 2024 kanslirådet Johan Davidsson (Finansdepartementet) och rätts-sakkunnige Philip Mielnicki (Justitiedepartementet). Som experter att biträda utredningen förordnades samma dag förbundsjuristen Ann Sofi Agnevik (Sveriges Kommuner och Regioner), dåvarande advokaten, numera verksamhetsspecialisten Natali Engstam Phalén (tidigare Advokatsamfundet, numera Nationella anti-korruptionsgruppen, Polismyndigheten), hovrättslagmannen Anna Graninger (Hovrätten över Skåne och Blekinge), arbetsrättsjuristen Carl-Axel Holmberg (Arbetsgivarverket), utredaren Karolina Hurve (Brottsförebyggande rådet), vice chefsåklagaren Mats Jansson (Riksenheten mot korruption), polisinspektören Anna Josefsson (Nationella anti-korruptionsgruppen), professorn Olle Lundin (Uppsala universitet), generalsekreteraren Parul Sharma (Institutet Mot Mutor, IMM) och generalsekreteraren Ulrik Åshuvud (Transparency International Sverige) samt fr.o.m. den 22 augusti 2024 docenten Sandra Friberg

(Uppsala universitet) och fr.o.m. den 3 september 2024 advokaten Biörn Riese (Advokatsamfundet).

I utredningens referensgrupp förordnades fr.o.m. den 8 april 2024 juristen Lise Donovan (TCO), sakkunniga Anna Nitzelius (Akavia) och arbetsrättsjuristen Tobias Sjöqvist (LO). Genom beslut den 28 februari 2025 entledigades ledamöterna i referensgruppen och juristen Lise Donovan förordnades samma dag som expert i utredningen.

Sekreterare i utredningen har varit dåvarande hovrättsassessorn och numera rådmannen Hanna Hallonsten.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel (Ju 2024:02).

Härmed överlämnas betänkandet *Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel* (SOU 2025:87). Experterna och de sakkunniga har i de flesta delarna ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag. Betänkandet är därför skrivet i vi-form. Experten Lise Donovan har avgett ett särskilt yttrande när det gäller förslagen i den del som avser den straffrättsliga lagstiftningen om tjänstefel. Yttrandet fogas till betänkandet.

Utredningens uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i juli 2025

Karin Sandahl

Hanna Hallonsten

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	31
1 Författningsförslag	51
1.1 Förslag till lag (2027:000) om straff för vissa korruptionsbrott	51
1.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	56
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning.....	68
1.4 Förslag till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551).....	69
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1982:117) om underrättelse till Inspektionen för vård och omsorg och Socialstyrelsen om domar i vissa brottmål	70
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister.....	72
1.7 Förslag till förordning om ändring i skatteförfarandeförordningen (2011:1261).....	83
2 Uppdraget och dess genomförande	85
2.1 Utredningens uppdrag.....	85
2.2 Utredningens arbete	86
2.3 Betänkandets disposition.....	87

3	Bakgrund	89
3.1	Inledning.....	89
3.2	Allmän problembeskrivning	90
3.2.1	Inledande anmärkningar	90
3.2.2	Vad är korruption?.....	90
3.2.3	Korruptionens skadeverkningar.....	92
3.2.4	Några särskilda utmaningar.....	94
3.3	Regler och åtgärder mot korruption	98
3.3.1	Relevant lagstiftning	99
3.3.2	Förebyggande arbete.....	101
3.4	Några pågående lagstiftningsärenden.....	106
3.4.1	Ökad insyn i politiska processer (SOU 2025:52) ..	106
3.4.2	En straffreform (SOU 2025:66)	107
3.4.3	Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet (SOU 2023:45)	109
3.4.4	Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier (SOU 2024:1 och prop. 2024/25:141).....	109
4	Internationella åtaganden	111
4.1	Inledning	111
4.2	OECD-konventionen	111
4.3	Europarådets straffrättsliga konvention om korruption....	114
4.4	FN:s konvention mot korruption	116
4.5	Korruptionsbekämpning inom ramen för EU-samarbetet.....	118
4.5.1	Tidigare rättsakter	118
4.5.2	Förslaget till nytt EU-direktiv	119
4.5.3	Europeiska kommissionens rättsstatsrapport	120
5	Den straffrättsliga lagstiftningen om korruption	123
5.1	Den nuvarande lagstiftningen.....	123
5.1.1	Inledning.....	123
5.1.2	Trolöshet mot huvudman.....	124

5.1.3	Tagande av muta och givande av muta	130
5.1.4	Handel med inflytande.....	141
5.1.5	Vårdslös finansiering av mutbrott	143
5.1.6	Om försök, förberedelse, anstiftan eller medhjälp till brott.....	145
5.1.7	Särskilda åtalsregler	146
5.1.8	Straffrättsliga sanktioner.....	147
5.1.9	Preskription	154
5.2	Internationell utblick.....	154
5.2.1	Norge	154
5.2.2	Finland	158
5.2.3	Danmark.....	161
5.2.4	Tyskland.....	163
5.2.5	Storbritannien.....	167
5.3	Överväganden och förslag	171
5.3.1	Utgångspunkter.....	171
5.3.2	Straffbestämmelsernas placering	174
5.3.3	Straffansvaret för givande av muta och tagande av muta.....	178
5.3.4	Straffskalor, gradindelning och åtalsprövning för mutbrott och mutbrott vid tävling.....	194
5.3.5	Straffansvaret för förtroendemissbruk.....	209
5.3.6	Straffansvaret för handel med inflytande.....	215
5.3.7	Straffansvaret för korruption i internationella affärsförbindelser.....	229
5.3.8	Möjligheten för svensk domstol att döma över korruptionsbrott som begås utomlands.....	255
5.3.9	Övriga frågor	276
6	Den straffrättsliga lagstiftningen om tjänstefel.....	277
6.1	Inledning.....	277
6.2	Bakgrund	278
6.2.1	Regleringen före ämbetsansvarsreformen.....	278
6.2.2	Ämbetsansvarsreformen	279
6.2.3	Tjänsteansvarskommittén och 1989 års reform...	281

6.2.4	Utredningen om ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner och några andra straffrättsliga frågor	284
6.3	Den nuvarande lagstiftningen.....	288
6.3.1	Allmänt om brottet tjänstefel.....	288
6.3.2	Kravet på koppling till myndighetsutövning.....	288
6.3.3	Kravet på att uppsåtligen eller av oaktsamhet, genom handling eller underlåtenhet, ha åsidosatt vad som gäller för uppgiften	291
6.3.4	Ringa brott.....	293
6.3.5	Grovt brott	294
6.4	Något om andra former av ansvarsutkrävande för offentligt anställda.....	295
6.4.1	Inledande anmärkningar	295
6.4.2	De arbetsrättsliga sanktionerna och förhållandet till straffrätten	296
6.4.3	Det skadeståndsrättsliga ansvaret	298
6.4.4	Justitieombudsmannens tillsyn	300
6.4.5	Justitiekanslerns tillsyn och frivilliga skadereglering.....	301
6.5	Tillämpningen av straffansvaret för tjänstefel	302
6.5.1	Tidigare utvärderingar och överväganden.....	302
6.5.2	En sammanfattning av redovisade synpunkter på lagstiftningen i SOU 2022:02	305
6.5.3	Statistik	307
6.5.4	Tjänstefelsansvaret i rättspraxis	309
6.6	Internationell utblick	311
6.6.1	Norge	311
6.6.2	Finland	313
6.6.3	Danmark	315
6.6.4	Tyskland	316
6.7	Överväganden och förslag.....	317
6.7.1	Utgångspunkter	317
6.7.2	Behovet av och inriktningen för en reform	324
6.7.3	En utvidgad kriminalisering av missbruk av offentlig ställning.....	350

6.7.4	Förhållandet till andra straffbestämmelser	366
6.7.5	Åtalsanmälan och förhållandet till arbetsrätten...	368
6.7.6	Åklagares rätt att väcka åtal	371
6.7.7	Straffskalor, gradindelning och kvalifikationsgrunder	371
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	385
7.1	Ikraftträdande	385
7.2	Övergångsbestämmelser.....	385
8	Konsekvenser	387
8.1	Inledning.....	387
8.2	Problemen och eftersträvade förändringar.....	389
8.3	Ekonomiska konsekvenser för det allmänna.....	390
8.3.1	Inledande anmärkningar.....	390
8.3.2	Förslaget om en ny korruptionslag och om ändringar i vissa av straffbestämmelserna.....	391
8.3.3	Förslaget om straffskärpningar.....	392
8.3.4	Förslagen om en ny straffbestämmelse om oaktsam finansiering av korruptionsbrott och om förändringar i domsrätsreglerna	395
8.3.5	Förslagen vad gäller förändringar i bestämmelsen om tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken	397
8.3.6	Förslaget om en ny straffbestämmelse om missbruk av offentlig ställning.....	398
8.3.7	Finansiering av de ökade kostnaderna.....	400
8.4	Ekonomiska konsekvenser för företagen	401
8.5	Konsekvenser för brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet och förtroendet för den offentliga verksamheten	403
8.6	Konsekvenser för det kommunala självstyret	405
8.7	Övriga konsekvenser som anges i kommittéförordningen ...	406

9	Författningskommentar	407
9.1	Förslaget till lag (2027:000) om straff för vissa korruptionsbrott.....	407
9.2	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	433
9.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning	441
9.4	Förslaget till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551)	442
	Särskilt yttrande.....	443
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2024:14	447
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2025:57	461
Bilaga 3	Tjänstefelsdomar i hovrätterna mellan 2020 och 2024...	463

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 utformat.

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-

dels 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 snedvrída konkurrensen, missgynna 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 vadhallning 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 anknnytning 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 allvarigt 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 korrupsionslagstiftningen infördes brottet vårdslös finansiering av mutbrott. Brottet ansågs särskilt kunna vara ett verksamt och lagtekniskt möjligt medel för att främja framväxten av korrupsionsförebyggande 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 korrupsion i internationella affärsförbindelser.

I den senaste granskningen som OECD:s arbetsgrupp mot korrupsion 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 korrupsionsbrott. 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 korrupsionsbrott*. 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 korrupktion. 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 korrupktionsbrott 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 korrupktionsbrott som begås utomlands utökas

Domsrätt över vissa korrupktionsbrott 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, oaktsam finansiering av korruptionsbrott och grov oaktsam 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 korrupsion 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 upphävts 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 föreslår 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 minimistraffet 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 maximistraffet 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 korrupsionsbekämpningsområdet 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 eftersträvade effekten, dvs. ett ökat förebyggande arbete och mindre korrupsion 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.

Summary

The inquiry's remit

Our overall remit was to review the criminal law legislation on corruption and official misconduct in order to ensure that it is effective, appropriate and aligned with Sweden's international commitments. The remit consisted of two main parts with clear points in common.

The first part of the remit comprised reviewing the criminal law legislation on corruption. This involved evaluating the application of the 2012 reform of Sweden's criminal law anti-corruption legislation, given the time that has passed and the criticisms levelled at the legislation, and coming to a decision on whether it is effective and modern or whether amendments need to be made.

This part of the remit included considering whether the wording of the penalty provisions on criminal liability for taking of a bribe and giving of a bribe are appropriate. In view of the purpose of the remit, we also found reason to review the rules regarding the consideration of charges and to consider whether the range of punishments and grounds for qualification should be amended. Furthermore, we were tasked with analysing and coming to a decision on whether the scope of the penalty provision on breach of trust should be amended or clarified or whether there is a need to otherwise expand criminal liability for breaches of trust. Given that no prosecutions for the offence of trading in influence have taken place since the offence was introduced in 2012, we also found reason to analyse whether this penalty provision is appropriately worded.

In addition, we were tasked with analysing what further opportunities there are to combat foreign bribery. The remit included considering and coming to a decision on whether criminal liability for business operators' corruption in business transactions should

be amended or clarified, and whether corruption offences committed abroad should be exempted from the dual criminality requirement.

The second part of the remit consisted of coming to a decision on whether criminal liability for official misconduct should be expanded and, regardless of the position taken, submitting legislative proposals that would expand criminal liability to also encompass actions other than those taken when exercising public authority. In the context of these considerations, we were tasked with examining whether actions that violate civil rights and freedoms enshrined in the Swedish Constitution, actions that entail major economic consequences or actions that constitute contempt of court are sufficiently criminalised. According to our terms of reference, such an analysis should consider in particular whether the criminal liability should be expanded to actions covered by the current exemption for elected representatives. Furthermore, the remit includes analysing whether the ability to deal with stressful situations in a reasonable manner and exercise good judgement is assigned sufficient weight when assessing if a person has disregarded their duties. Finally, we were tasked with examining whether the limitation of liability for offences considered minor is adequately designed or whether amendments need to be made.

The problem scenario

Corruption is used as an umbrella term for practices that unduly influence decisions and processes. According to a broad definition of the term, corruption means using your position to obtain an undue advantage for your own or for another party's gain. This may be in exchange for benefits or without bribes being offered or handed over. Cronyism, favouritism and nepotism are also considered forms of corruption.

The damage caused by corruption is significant, both nationally and internationally. Direct damage can include goods and services being more expensive, of poorer quality or less safe, or a party being put at an unfair disadvantage in a particular situation. The more indirect consequences are particularly serious for society. In the public sector, corruption threatens fundamental democratic principles of equal treatment, the rule of law and efficiency. When elected repre-

representatives or public officials use their position to benefit their own interests instead of observing objectivity and accuracy, fundamental principles of the rule of law are threatened. This in turn erodes trust in the public sector. When this trust is eroded, citizens are also less inclined to act in the public interest, such as participating in elections, paying taxes, contacting the police, giving evidence, etc. Widespread corruption therefore ultimately threatens the rule of law and the democratic system. In the private sector, corruption can distort competition, jeopardise free trade and hamper trade and economic growth.

The inquiry was set up in view of the criticism levelled at the criminal law anti-corruption legislation and the need to ensure that the legislation is adapted to today's challenges. One such challenge is that corruption has become increasingly associated with organised crime. Corruption and unlawful influence are tools used in organised crime to gain power and influence, including by obtaining information or influencing official decisions. Insider activities and infiltration are growing problems in Swedish public administration. Protecting public administration from corruption is therefore of paramount importance in the fight against organised crime.

One area at particular risk of corruption is public procurement. The public administration procures goods and services to an annual value of approximately SEK 900 billion. Corruption in public procurement, as in other public activities, erodes citizens' trust in the public sector. It can also lead to more expensive procurement at the taxpayers' expense and to legitimate companies being outcompeted by rogue companies, including those linked to organised crime. Control systems and regulatory frameworks need to be adapted to a society in which the public sector fulfils an increasing proportion of its obligations through procurement.

As trade and economic activities become increasingly globalised, it is also clear that corruption is a transnational phenomenon, the negative consequences of which have the potential to affect all societies and economies. The transnational nature of corruption makes international cooperation to prevent, investigate and prosecute corruption offences essential. Over the last 30 years, international efforts to fight corruption have intensified. Sweden has received criticism from international organisations for its lack of capacity to investigate and prosecute international corruption offences. How Sweden can better con-

tribute to international anti-corruption efforts should therefore be reviewed.

Finally, it should be emphasised that corruption is a multifaceted phenomenon which requires society to implement a broad set of measures in order to counteract it. Criminal law legislation is only one of several tools, but it plays a key role in this endeavour.

Modern and appropriate anti-corruption legislation

A new statutory act on corruption and new classifications of offences

We propose that corruption offences be brought together in a new act called *the Act on Punishment for Certain Corruption Offences*. A new act will have the pedagogical advantage of bringing together the key anti-corruption provisions in the criminal law legislation and clarifying the relationship between them. In addition, it will provide greater opportunities to divide provisions and introduce new ones where necessary.

Criminal liability for giving or taking a bribe does not require a bribe to be taken or given; requesting, accepting a promise of or offering a bribe are also included in the scope of the offence. In order for the classification to better reflect the content of the provision and to clarify that the liability is the same for the giver and the recipient of the bribe, only inverted, we propose that the offences of giving of a bribe and taking of a bribe be brought together in a single provision designated *bribery offences*. The provision will then also have the same technical legal wording as the related offence of trading in influence.

In order to make the provisions clearer and more accessible, we propose that the specific penalty for participants or officials in a competition that is subject to public betting be separated from the bribery offences provision, moved to a separate penalty provision and classified as *bribery linked to competitions*. This provision shall be subsidiary to the criminal liability for bribery offences.

Criminal liability for bribery offences to be clarified

Application

Liability for bribery can apply to anyone who is employed or performing a commission, whether in the public or private sector. The scope of the provision is not limited to Swedish employment or contractual relationships. Our review of the case law shows that the current definition of those to whom the provision on bribery applies rarely causes problems of demarcation when it comes to Swedish conditions. However, in the case of recipients of bribes in dictatorships or other authoritarian regimes, it may have been difficult to obtain evidence of a person's formal position and commission. This can be the case when a person's power or position is not based on a formal commission but instead on loyalty or family relationships, for example.

The current legislation does not require the existence of any formal documents verifying the commission and its limits. The liability therefore already encompasses recipients with no formal or otherwise constituted commission but who *de facto* perform duties normally performed by an employee or contractor. Therefore, we do not consider that a legislative amendment is required to ensure that the term 'performing a commission' also encompasses those who *de facto* perform a certain commission or fulfil a certain function, but that it should be sufficient to clarify that this is the legislator's intention.

Professional relationship

For a criminal offence to have taken place, it is also necessary for the benefit to have been received, accepted or requested, or promised, offered or given in the course of employment or performing a commission. In other words, there must be a professional relationship. Such a relationship is generally considered to exist as soon as the recipient has any possibility of influencing or being influenced in any respect that affects the giver. However, according to the current understanding of the criterion – as developed in preparatory work and case law – liability may be excluded, despite the existence of such a relationship, if there is some other relationship between the parties which is not linked to the employment or commission, and

the benefit is based exclusively or essentially on that relationship. If the other relationship is deemed to be the controlling factor in giving the benefit, the professional relationship criterion is not met and there is no need to examine other circumstances surrounding the conduct. In our assessment, this means that certain culpable cases risk falling outside the scope of the provision.

The assessment of whether the advantage was undue must also take into account whether the benefit was given for reasons other than to influence the performance of the recipient's professional duties. However, this assessment can be more nuanced. In order to avoid the same assessment being made twice, we propose that the decisive factor in determining whether a professional relationship exists should be solely whether the recipient has had any opportunity to exert influence in any respect that affects the giver. Our proposal is that the provision on bribery offences should state that the benefit must be received, accepted or requested, or given, promised or offered *in connection with* the performance of the person's professional duties. The significance of any other relationships between the giver and the recipient should continue to be assessed in the context of the assessment of whether the advantage is undue where it can then be differentiated to a greater extent.

The requirement that the advantage be undue

Finally, in order for the conduct to be punishable as a bribery offence, the advantage must have been undue. The assessment of what constitutes an undue advantage generally differs between the public and private sectors, as the interests to be protected differ in part. Where the employment or commission involves the exercise of public authority or other essential public activities, public confidence in the proper exercise of public authority and the integrity of public bodies is a key interest to be protected. The mere suspicion of corruption in public activities can affect such confidence. This lowers the bar for what is considered undue and means that corruption in the public sector is often considered particularly serious.

We have considered different options to clarify the differences and highlight the particular culpability inherent in bribery offences committed in the context of certain public activities. An initial option

is to regulate bribery offences in public and private activities in different provisions. However, this risks leading to problems of demarcation. There is also pedagogical value in not regulating corruption in the private sector separately, but in emphasising the common social harm inherent in corruption. In summary, we think that there are both practical and principled reasons for not regulating bribery offences in the public and private sectors in different provisions, but for continuing to have coordinated liability.

A second option is to clarify in the legal text that the nature of the activity is relevant to the assessment of whether an advantage is to be considered undue. However, an overall assessment of all circumstances relevant to the individual case is always required to determine whether an advantage is undue. Identifying a single factor in the legal text, such as the nature of the activity and whether public authority was exercised, could therefore be misleading. Even exemplifying or defining what is meant by the term ‘undue’ risks being misleading and forfeiting the necessary flexibility in the legislation. All in all, it seems more appropriate to continue to use legislative preparatory work and case law as a guide in assessing what is to be regarded as an undue advantage.

Our assessment is that the most appropriate way to clarify which cases of bribery are to be considered more or less serious is to clarify which circumstances are to be specifically taken into account when assessing whether the offence is to be considered minor or gross. We believe this will provide further opportunities for a nuanced assessment of the significance of the activity for the culpability of the act.

A more severe range of punishments for bribery offences

Criminal liability for bribery offences and other corruption offences is central to combating conduct whose consequences include seriously undermining trust in public authorities and institutions governed by the rule of law, distorting competition and inhibiting trade and economic growth. Society needs to react forcefully against acts that constitute attacks on fundamental democratic interests. We therefore consider that the range of punishments for bribery offences

should be aligned with that for other offences committed against the public, rather than – as at present – with crime against property.

The current range of punishments for taking and giving bribes includes fines or imprisonment for a maximum of two years. For gross offences, which are governed by a separate provision, the penalties range from a minimum of six months to a maximum of six years' imprisonment. In comparison with other offences that threaten fundamental public interests and important societal functions, we consider that it should be possible to impose more severe penalties for bribery offences to reflect the severity of the offence. At the same time, bribery offences cover a wide range of acts, with different interests to be protected and with different penal values. It is therefore important to be able to make a nuanced assessment taking into account the circumstances of the offence and the interests to be protected that are threatened by such crime.

Our proposal is therefore to increase the maximum penalty for bribery of the normal degree to three years' imprisonment and the range of punishments for gross bribery to a minimum of two and a maximum of six years' imprisonment. At the same time, we propose the removal of the rules regarding the consideration of charges and the introduction of a minor bribery offence with its own range of punishments consisting of fines or imprisonment for a maximum of six months. The legal text must specify the circumstances to be particularly taken into account when determining the penalty scale. Such circumstances must be based on the interests to be protected by the penalty provision and be seen as indicative examples of what makes an act more or less culpable. Offences committed when exercising public authority or during public procurement should never be considered minor. The scope for assessing the offence as minor should be very limited, even for offences committed in other public activities. The same scale and range of punishments are proposed for the offence of bribery linked to competitions.

The scope of the offence of breach of trust should not be amended

The offence of breach of trust can also be said to constitute a form of corruption offence, although the provision is not limited to corrupt acts but covers breaches of trust in general. An initial prerequisite

for liability for the offence of breach of trust is that the offender holds a certain position of trust. It follows from this requirement that the person's tasks must be performed with a certain degree of independence. Our remit included considering whether criminal liability should perhaps also apply to those who, without being independent, can, for example through their work duties, be considered to be in a position of power that makes it possible to inflict harm in a manner that is not possible for an outsider. One of the reasons cited in our terms of reference for such an expansion in scope is the urgency of being able to intervene regarding corrupt acts, including in the context of public procurement, committed by persons who have a decisive influence, despite not being decision-makers in the formal sense.

We consider that there is still a case for limiting criminal liability to contractual relationships in which the offender has a certain position of trust or power. In our view, the limitation of liability to persons entrusted with responsibility for the financial affairs of another party with a certain degree of independence is also well balanced based on the interest to be protected by the provision and the interest in not criminalising breaches of contract to a greater extent than is justified. We therefore do not propose any amendments to the penalty provision on breach of trust. However, in the context of considering expanded liability for abuse of public office, we are making proposals aimed at expanding criminal liability for corruption in connection with public procurement, among other things.

Criminal liability for trading in influence to be expanded and clarified

Provisions on the criminalisation of trading in influence are contained in two of the international anti-corruption conventions to which Sweden is a party: in Article 18 of the UN Convention against Corruption and Article 12 of the Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption. The proposal for a new EU directive on combating corruption also requires Member States to criminalise trading in influence. In 2012, some of the practices referred to in the Convention provisions were criminalised when the offence of trading in influence was introduced in Swedish law. Criminal liability was limited to influence in the exercise of public authority and

public procurement, *inter alia* to ensure that influence on political opinion-forming within and outside parliamentary assemblies would not be subject to criminal liability.

The Swedish penalty provision on trading in influence has been criticised, and it has been questioned whether there is any scope for the offence at all. Nor have any prosecutions for the offence taken place. We have therefore considered whether the criminal liability should be amended or clarified to better cover culpable cases.

Any amendment to the wording should be based on covering culpable cases of influence, but not cases of legitimate influence. In order to clarify that the aspect that is primarily of significance in determining what falls within the scope of the offence and what is legitimate influence is the purpose and manner in which the influence is exercised, we propose that a requirement be introduced that the influence exercised must be undue, as is the case in the international instruments. If the purpose of the influence is for a party to unduly benefit from the official's conduct or to induce the official to act in breach of duty, this is normally considered undue influence. An overall assessment of all the circumstances must be made. A requirement for the influence to be undue would remove the need to set an additional requirement that the advantage must be undue.

We do not consider that the scope of the penalty provision should continue to be limited to the exercise of public authority and public procurement. There are reasons to take undue influence in all public activities and in political decision-making seriously. There is also value in Sweden fully implementing the provisions of the international conventions. With the proposed limitation of criminal liability to undue influence, we consider that the risk of the provision coming into conflict with freedom of expression is low. We therefore propose expanding the scope of the provision to encompass all undue influence on a decision to be made or an action to be taken when employed or performing a commission in the public sector.

We propose to make the penalties imposed for trading in influence more severe in the same way as for bribery offences. We also propose that a gross offence is introduced with the same grounds for imposing a criminal penalty and range of punishments as for gross bribery, i.e. imprisonment for a minimum of two and a maximum of six years. We have assessed that there is a no need for rules regarding the consideration of charges nor for a minor offence.

New criminal liability to be introduced for negligent financing of corruption

Foreign bribery (i.e. corruption in international business transactions) is an international and transnational problem with harmful effects on international trade and society at large. In recent years, the importance of global, structured anti-corruption efforts has been increasingly emphasised. There are now several international instruments in the anti-corruption field to which Sweden is a party. They emphasise the importance of holding companies accountable for foreign bribery.

Of the prosecutions in Sweden for bribery offences in international business transactions, only a few have resulted in convictions, and no legal entity has been subject to a corporate fine for an international bribery offence thus far. The 2012 reform of anti-corruption legislation saw the introduction of the offence of negligent financing of bribery. In particular, it was considered that the offence could be an effective and legally feasible means of promoting the emergence of anti-corruption measures on the part of businesses. The penalty provision has not led to any prosecutions. In reviews conducted by international organisations of Sweden's fulfilment of its obligations under the conventions, Sweden has repeatedly been recommended to review the measures that can be taken to better combat foreign bribery.

In 2024, the latest review of Sweden's compliance with the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions by the OECD Working Group on Bribery expressed serious concerns about the lack of prosecutions for international corruption offences. It was considered particularly problematic that, due to the system of corporate fines, it is often necessary in practice for a natural person to be held liable for the offence in order to hold companies accountable. The difficulty of holding companies liable under Swedish law for international bribery offences when such offences are committed via intermediaries was also criticised. A starting point for our deliberations on the design of a more effective system for corporate criminal liability was that the international criticism should be addressed to the extent possible within our remit.

We consider there to be reason to criminalise the very act of handing over funds in circumstances where there is a significant risk of them being used for bribes. We therefore propose replacing the penalty provision on negligent financing of bribery with the offence of *negligent financing of corruption*. Liability shall apply to any party who, in the course of their business activities, provides money or other assets to a party representing the business operator and has reasonable grounds to believe that the assets, in whole or in part, are being or will be used to commit bribery, gross bribery, trading in influence or gross trading in influence. Criminal liability should no longer require being able to demonstrate that the conduct has objectively led to punishable offences taking place. Instead, criminalisation focuses on the risk involved in carrying out a transaction without having control over where the money goes and without taking the control measures that, depending on the circumstances, may be considered necessary to prevent corruption. In situations in which the circumstances indicate an increased risk that the assets will be used to commit criminal offences, the provider of the funds should be required to demonstrate that the risk has been assessed and adequate precautions have been taken.

In our view, such criminalisation should lead to more effective legislation. Firstly, the legislation helps create incentives for companies to take preventive measures that reduce the risk of bribery offences being committed, or of the company inadvertently contributing to bribes being paid. Secondly, criminalisation should lead to more prosecutions for such offences. Finally, we believe that the change would make it easier to bring an action to impose a corporate fine. Where it is not possible to establish who was responsible but it is clear that one of the persons who was in a position to engage in conduct giving rise to liability on the part of the company has been criminally negligent, it should be possible to hold the company liable even if no natural person can be prosecuted or convicted for the offence.

It is proposed that the range of punishments for negligent financing of corruption of the normal degree include imprisonment for a maximum of two years. It is also proposed that a minor offence be introduced, with a range of punishments comprising fines and imprisonment for a maximum of six months. If the offence involved deliberate risk-taking of a serious nature, a sentence of imprison-

ment for a minimum of one year and a maximum of four years may be imposed for a serious offence.

Expanded opportunity for Swedish courts to impose sentences for corruption offences committed abroad

Jurisdiction over certain corruption offences committed in the exercise of a Swedish company's business activities

Since 1 January 2020, offences committed abroad in the exercise of a Swedish company's business activities concerning the giving of a bribe, gross giving of a bribe or trading in influence under Chapter 10, Section 5d, point 2, fall under Swedish jurisdiction. By extension, the company can also be held liable in these cases.

Swedish companies are defined as sole traders who are resident in Sweden or conduct their main business in the country, and legal entities that are considered to be Swedish legal entities owing to registration or, in the absence of registration, the registered office of the board of directors or any other such circumstance. The provision is thus not applicable if the offence has been committed in the performance of business activities conducted within a branch of a foreign company established in Sweden or in the performance of business activities conducted by a foreign subsidiary of a Swedish company. Sweden has been criticised by the OECD for having a restrictive view of how nationality can be established for legal entities.

Although there is major interest in Sweden being able to prosecute corruption offences committed abroad, it is also important, based on principles of international law, that the Swedish jurisdictional rules do not become too extensive. Nor is it possible under the current regulatory framework to impose a corporate fine on a Swedish company for an offence committed by a foreign subsidiary of the company without the parent company being linked to the offence. Overall, we consider that at present, there should be no change in what is to be regarded in the provision as a Swedish company, or to the connection that must exist between Sweden and the company to which the offence is to be linked. However, in view of the new offences and offence designations proposed by the inquiry, there are grounds to include more offences in the expanded jurisdiction.

Dual criminality requirement for certain corruption offences to be abolished

Swedish courts have jurisdiction over offences committed outside Sweden if there is a connection to Sweden as regulated in Chapter 2, Section 3 of the Swedish Criminal Code. In some cases, it is also required that the offence be punishable under both Swedish law and the law of the country in which the offence was committed (known as dual criminality). An exemption from the dual criminality requirement is made for certain offences. Reference can be made to the non-intervention principle of international law, i.e. that states should not intervene in each other's internal affairs, as the ultimate grounds for the dual criminality requirement. If there is strong international consensus on the harm caused by the offence, and if the offence is transnational in nature, there is usually greater acceptance of exercising jurisdiction beyond one's own state borders.

There is an almost universal understanding of the harm caused by corruption and the need to combat it. The international instruments have also harmonised anti-corruption legislation globally. An exception to the dual criminality requirement thus constitutes a minor encroachment on the sovereignty of other states. There is also less risk that prosecution for the offence will come as a surprise to the offender. Exempting corruption offences from the dual criminality requirement may also bring some efficiency gains in the prosecution of international corruption offences, as it is often difficult to obtain the necessary information on the applicable legislation from the authorities of a state in which corruption is widespread. Finally, abolishing the dual criminality requirement for certain corruption offences is preferential in terms of Sweden's international commitments. Overall, we conclude that the proposed corruption offences of bribery, gross bribery, bribery linked to competitions, gross bribery linked to competitions, trading in influence, gross trading in influence, negligent financing of corruption and gross negligent financing of corruption should be exempted from the dual criminality requirement.

Expanded liability for abuse of public office

There is a need to expand liability for abuse of public function

The penalty provisions on bribery offences and official misconduct are largely intended to protect the same interests. As in liability for bribery offences in public activities, the rules on liability for official misconduct aim to protect citizens' interest in public functions being performed correctly, free from extraneous considerations, and to maintain confidence in the public sector. Where a public official shows undue consideration or deviates from prescribed decision-making processes – without any undue advantage being requested, promised or received, and therefore legislation related to bribery offences does not apply – the act may be subject to liability for official misconduct. A prerequisite under the current penalty provision on official misconduct is that the action was taken when exercising public authority.

We have recognised the need to strengthen accountability for the misuse and misappropriation of public funds, including in the context of public procurement. The management of public funds is usually a phenomenon internal to a government agency, unrelated to the exercise of public authority. Similarly, actions in connection with purchasing and public procurement are not generally considered to constitute the exercise of public authority. The misuse of public funds in the context of such actions is therefore not encompassed by criminal liability for official misconduct. In many cases, such abuse may be addressed by other criminal legislation provisions. However, it is possible to envisage cases in which a party disregards the rules in the context of public procurement or otherwise in the management of public funds in order to benefit a particular interest at the public's expense without any current penalty provision being applicable to this conduct. Given the strong interest in countering all forms of corruption in public procurement and other management of public funds, we are of the opinion that this loophole should be closed.

We have also recognised the need to expand liability for certain forms of what is known as municipal contempt of court. A number of inquiries have touched on the question of what liability can be demanded from elected representatives and officials in municipalities who have disregarded the applicable legislation and, when the decisions have then been rescinded on municipal appeal, have not

observed injunctions or judgments issued. As a rule, this conduct does not fall within the scope of liability for official misconduct, because it rarely involves the exercise of public authority. Members of state and municipal decision-making assemblies are additionally exempt from criminal liability for official misconduct.

We have considered it necessary to distinguish between different cases of contempt of court, as the underlying reasons for such ‘contempt’ can differ widely. In some cases, such as when the failure to act is due to a lack of resources, non-penal measures seem more appropriate. On the other hand, in cases where individual officials or elected representatives take advantage of their position by deliberately disregarding a law or statute in order to benefit themselves or to benefit or disadvantage another party, we believe that this is punishable conduct that should be subject to criminal liability. Such criminal liability cannot be considered an encroachment upon municipal autonomy but rather a measure to strengthen and preserve fundamental democratic principles.

Furthermore, we consider it to be questionable whether Swedish criminal liability for official misconduct, which is limited to actions in the exercise of public authority and which exempts certain elected representatives, fully complies with Sweden’s international commitments.

Overall, we assess that there is a need to expand criminal liability to include certain forms of abuse of public office, even when this is not connected to the exercise of public authority. On the other hand, no need has emerged for expanded criminalisation specifically targeting actions that violate civil rights and freedoms enshrined in the Swedish Constitution. We also consider it to already be possible, within the scope of the overall assessment that the courts must make when assessing whether the disregard of the person’s duties was negligent, to take into account in an appropriate manner the ability to deal with stressful situations and the importance of good judgement. We therefore do not see any need for reform in this respect.

New criminal liability for abuse of public function to be introduced

We therefore consider that protection under criminal law against abuse of public office should be strengthened and have considered two potential ways of doing so. We consider that the option of re-

moving or amending the limitation to the exercise of public authority in the current provision on official misconduct is not preferable for several reasons. Instead, our proposal is to introduce a new penalty provision that expands liability for abuse of public office to cover actions other than those taken in the exercise of public authority. Criminal liability should not be limited to the misuse of public funds but should have a broader scope that also encompasses other failure to comply with legislation for an inappropriate purpose. Such broader criminalisation could cover different forms of abuse of public office, such as cases of cronyism or infiltration, even when they are not related to the exercise of public authority or the misuse of public funds. We propose that the provision be classified as *abuse of public position* and inserted in the proposed new Act on Punishment for Certain Corruption Offences.

The proposed penalty provision is modelled on Article 19 on the abuse of functions of the UN Convention against Corruption. Criminal liability shall apply to any party who, when employed or performing a commission in the public sector, intentionally takes or fails to take an action, rendering them in breach of law or other statute. It is also proposed that the scope be limited to cases in which the purpose is to obtain undue advantage for the offender themselves or for another party, or to unfairly disadvantage another party. The offence shall be subsidiary to official misconduct.

Since the proposed penalty provision on abuse of public position essentially protects the same interests as the provisions for other corruption offences, we are of the opinion that the range of punishments should be designed to align with that for bribery offences. It is proposed that the penalty for abuse of public position of the normal degree is fines or imprisonment for a maximum of three years. We also propose introducing a gross offence with a minimum sentence of two years and a maximum of six years' imprisonment. It is proposed that the grounds for imposing a criminal penalty be specified and worded to align with those for gross bribery.

Clarification of the provision on impunity for minor official misconduct

Offences which, on balance, are considered minor are exempt from criminal liability. We consider that the exemption from criminal liability for minor offences is well justified. Errors committed in service can be of a very diverse nature. In cases where the error is due to misjudgement or other carelessness and no or very little damage has been done, there should be scope to exempt the offence from criminal liability.

It is of great importance – both for the individual official and for public confidence in public administration – that it be clarified, as far as possible, what is to be judged to be punishable official misconduct. In order to improve predictability and contribute to a more uniform application of the law, we propose that the legal text clarify which circumstances can be taken into account when assessing whether an offence is to be regarded as minor. It should be specified that account should be taken of the nature of the activity, the position and duties of the offender, the degree of carelessness, whether the action caused damage or risked causing damage or inconvenience, and other circumstances. The scope for assessing the offence as minor in the event of disregarding rights and freedoms enshrined in the Swedish Constitution or other rules of fundamental importance to the individual must be very limited.

A more severe range of punishments for official misconduct

We are of the opinion that there are grounds to take a very serious view of cases where, when exercising public authority, an official has deliberately disregarded the requirements of the task, thereby seriously abusing their position or causing substantial damage to another party or providing them with a significant undue advantage. Offences classified as serious can cause great harm to the public and to individuals and can seriously affect citizens' trust in public authorities. We therefore propose that the minimum penalty for gross official misconduct be increased to two years' imprisonment. This means that the range of punishments will be the same as for other serious offences with similar interests to be protected, including bribery offences. It is proposed that the existing grounds for

imposing a criminal penalty for a serious offence, which concerns whether the offence has resulted in serious detriment or significant undue advantage, also be clarified.

For offences of the normal degree, it is proposed that the maximum penalty be increased to three years' imprisonment. It is proposed that the penalty for official misconduct could continue to be a fine.

Entry into force and transitional provisions

We propose that the statutory amendments we are proposing enter into force on 1 January 2027. The assessment has been made that no special transitional provisions are required.

Consequences

If our proposals are implemented, they will lead to increased costs for the state. These will mainly burden the Swedish Prison and Probation Service through more prosecutions and longer sentences, but also the Swedish Police Authority, the Swedish Prosecution Authority and the courts.

It is estimated that the increase in costs for the Swedish Prison and Probation Service will total SEK 23 million. The proposed changes cannot be implemented without this service receiving an injection of funds. The financial impact on the Swedish Police Authority, the Swedish Prosecution Authority and the courts of general jurisdiction, as well as the costs of legal counsel, can be expected to be relatively limited, despite the scope of the proposals. In particular, the new offence of abuse of public position can be expected to lead to increased costs (SEK 15–20 million for the Swedish Police Authority, SEK 5 million for the Swedish Prosecution Authority, SEK 2.5 million for the courts and SEK 2.4 million for legal assistance). Where the courts are concerned, existing appropriations should cover the costs. The Swedish Police Authority and the Swedish Prosecution Authority should be provided with additional funds to ensure that resources for investigating other corruption offences are not affected.

It is estimated that the proposals could lead to increased costs for expanded preventive work for some companies. These increases

will mainly affect companies with large international operations and companies that do not already carry out preventive anti-corruption work today. However, we consider that such an increase in costs is justified by the interests that the work will help to protect. In view of the existing international rules in the anti-corruption field, we consider that the risk of the proposed penalty provision having significant effects on Swedish companies' work capabilities, competitiveness or conditions in general is limited. If the proposals have the desired effect of increasing prevention and reducing foreign bribery, they will create a better environment for legitimate companies, as well as competitiveness in the wider business community.

The proposals are expected to have a positive impact on crime prevention and confidence in the public sector. The proposals are not deemed to restrict municipal autonomy or entail any other consequences of the kind specified in Section 15 of the Committees Ordinance.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (2027:000) om straff för vissa korruptionsbrott

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens syfte och innehåll

1 § Denna lag har till syfte att motverka korruption genom att värna integriteten i och upprätthålla förtroendet för skyddsvärd verksamhet samt bidra till konkurrens på lika villkor.

Lagen innehåller straffrättsliga bestämmelser om följande korruptionsbrott:

- Mutbrott (2 §)
- Ringa mutbrott (3 §)
- Grovt mutbrott (4 §)
- Mutbrott vid tävling (5 §)
- Ringa mutbrott vid tävling (6 §)
- Grovt mutbrott vid tävling (7 §)
- Handel med inflytande (8 §)
- Grov handel med inflytande (9 §)
- Oaktsam finansiering av korruptionsbrott (10 §)
- Missbruk av offentlig ställning (11 §)
- Grovt missbruk av offentlig ställning (12 §)

Straffbestämmelser

Mutbrott

2 § Den som

1. utlovar, erbjuder eller lämnar en otillbörlig förmån till en arbetstagarare eller någon som utövar uppdrag, i anknytning till utövandet av anställningen eller uppdraget, eller

2. är arbetstagarare eller utövar uppdrag och begär, godtar ett löfte om eller tar emot en otillbörlig förmån, i anknytning till utövandet av anställningen eller uppdraget,

döms för *mutbrott* till fängelse i högst tre år.

Första stycket gäller även om gärningen har begåtts innan personen har fått en sådan ställning som avses där eller efter det att den upphört.

Ansvar enligt första stycket gäller också om förmånen är avsedd att tillfalla eller tillfaller annan än arbetstagararen eller den som utövar uppdrag.

3 § Om brott som avses i 2 §, med hänsyn till tjänstens eller uppdragets beskaffenhet, den ställning och de uppgifter som mottagaren har, förmånens värde samt övriga omständigheter vid brottet är att anse som ringa, döms för *ringa mutbrott* till böter eller fängelse i högst sex månader.

4 § Om brott som avses i 2 § är grovt, döms för *grovt mutbrott* till fängelse i lägst två år och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas

1. om gärningen innefattat missbruk av eller angrepp på särskilt ansvarsfull ställning eller annars har begåtts inom ramen för särskilt samhällsviktig verksamhet,

2. om värdet av förmånen har varit betydande eller gärningen har eller kunde ha medfört betydande vinning eller avsevärd skada,

3. om gärningen har ingått i en brottslighet som utövats i organiserad form eller annars systematiskt, eller

4. om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Mutbrott vid tävling

5 § Den som, i annat fall än som avses i 2 §,

1. utlovar, erbjuder eller lämnar en otillbörlig förmån till en deltagare eller funktionär i en tävling som är föremål för allmänt anordnad vadhållning för hans eller hennes fullgörande av uppgifter vid tävlingen, eller

2. är deltagare eller funktionär i en tävling som är föremål för allmänt anordnad vadhållning och begär, godtar ett löfte om eller tar emot en otillbörlig förmån för hans eller hennes fullgörande av uppgifter vid tävlingen,

döms för *mutbrott vid tävling* till fängelse i högst tre år.

Första stycket gäller även om gärningen har begåtts innan personen har fått en sådan ställning som avses där eller efter det att den upphört.

Ansvar enligt första stycket gäller också om förmånen är avsedd att tillfalla eller tillfaller annan än deltagaren eller funktionären.

6 § Om brott som avses i 5 §, med hänsyn till förmånens värde och övriga omständigheter vid brottet är att anse som ringa, döms för *ringa mutbrott vid tävling* till böter eller fängelse i högst sex månader.

7 § Om brott som avses i 5 § är grovt, döms för *grovt mutbrott vid tävling* till fängelse i lägst två år och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas

1. om värdet av förmånen har varit betydande eller gärningen har eller kunde ha medfört betydande vinning eller avsevärd skada,

2. om gärningen har ingått i en brottslighet som utövats i organiserad form eller annars systematiskt, eller

3. om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Handel med inflytande

8 § Den som, i annat fall än som avses i 2 §,

1. utlovar, erbjuder eller lämnar någon en förmån för att han eller hon ska utöva otillbörlig påverkan på ett beslut eller en åtgärd som fattas eller vidtas av en annan person vid utövandet av offentlig tjänst eller offentligt uppdrag, eller

2. begär, godtar ett löfte om eller tar emot en förmån för att utöva otillbörlig påverkan på ett beslut eller en åtgärd som fattas eller vidtas av en annan person vid utövandet av offentlig tjänst eller offentligt uppdrag,

döms för *handel med inflytande* till fängelse i högst tre år.

Ansvar enligt första stycket gäller också om förmånen är avsedd att tillfalla eller tillfaller annan än den som ska utöva den otillbörliga påverkan.

9 § Om brott som avses i 8 § är grovt, döms för *grov handel med inflytande* till fängelse i lägst två år och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas

1. om gärningen innefattat missbruk av eller angrepp på särskilt ansvarsfull ställning eller annars har begåtts inom ramen för särskilt samhällsviktig verksamhet,

2. om värdet av förmånen har varit betydande eller gärningen har eller kunde ha medfört betydande vinning eller avsevärd skada,

3. om gärningen har ingått i en brottslighet som utövats i organiserad form eller annars systematiskt, eller

4. om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Oaktsam finansiering av korruptionsbrott

10 § 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 brott enligt 2, 4, 8 eller 9 §§, döms för *oaktsam finansiering av korruptionsbrott* till fängelse i högst två år. Om brottet är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om brottet är grovt, döms för *grov oaktsam finansiering av korruptionsbrott* till fängelse i lägst ett år och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har innefattat ett medvetet risktagande av allvarligt slag.

Missbruk av offentlig ställning

11 § Den som, i annat fall än som avses i 20 kap. 1 § brottsbalken, vid utövandet av offentlig tjänst eller offentligt uppdrag vidtar eller underlåter att vidta en åtgärd i strid med lag eller annan författning, för att uppnå en otillbörlig förmån för sig själv eller för annan, döms för *missbruk av offentlig ställning* till böter eller fängelse i högst tre år. Detsamma gäller om åtgärden vidtas eller underlåts för att otillbörligt missgynna annan.

12 § Om brott som avses i 11 § är grovt, döms för *grovt missbruk av offentlig ställning* till fängelse i lägst två år och högst sex år.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas

1. om gärningen innefattat missbruk av särskilt ansvarsfull ställning eller annars har begåtts inom ramen för särskilt samhällsviktig verksamhet,

2. om värdet av förmånen har varit betydande eller gärningen har eller kunde ha medfört betydande vinning eller avsevärd skada,

3. om gärningen har ingått i en brottslighet som utövats i organiserad form eller annars systematiskt, eller

4. om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Förberedelse till brott

13 § För förberedelse till grovt mutbrott, grovt mutbrott vid tävling och grov handel med inflytande döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

1.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken¹

dels att 10 kap. 5 a–e §§ ska upphöra att gälla,

dels att 2 kap. 3 och 5 §§, 10 kap. 9 och 10 §§, 17 kap. 8 §, 20 kap. 1 § samt 36 kap. 6 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken till 10 kap. ska lyda ”Om förskingring och annan trolöshet”.

Nuvarande lydelse

2 kap.

3 §

Svensk domstol är i följande fall behörig att döma över brott som har begåtts utanför Sverige:

Anknytningsfaktum

1. Svenskt fartyg m.m.

Behörighetens omfattning

Brott som har begåtts

- a) ombord på ett svenskt fartyg,
- b) ombord på ett svenskt luftfartyg,
- c) i tjänsten av befälhavaren eller någon annan som tillhörde besättningen på ett svenskt fartyg eller luftfartyg, eller

d) på en inrättning som med stöd av lag har tillkommit i Sveriges ekonomiska zon eller på Sveriges kontinentalsockel.

2. Svensk gärningsman m.m.

Brott som har begåtts

- a) av någon som vid gärningstillfället var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige,
- b) av någon som när åtal väcks för brottet är svensk medborgare eller har hemvist i Sverige,
- c) av någon som finns i Sverige och det på brottet enligt svensk rätt

¹ Senaste lydelse av 10 kap. 5 a–e §§ 2012:301.

- kan följa fängelse i mer än sex månader, eller
- d) i utövningen av ett svenskt företags näringsverksamhet och det är fråga om *givande av muta, grovt givande av muta eller handel med inflytande enligt 10 kap. 5 d § 2*.
3. Svenskt enskilt intresse
Brott som har riktat sig mot
- a) en svensk medborgare eller någon som har hemvist i Sverige, eller
- b) en svensk juridisk person.
4. Svenskt allmänt intresse
Brott som har
- a) riktat sig mot rikets säkerhet, allmän verksamhet eller annat av rättsordningen särskilt skyddat svenskt intresse, eller
- b) begåtts i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar svensk allmän ställning.
5. Härledd jurisdiktion
Brott som har begåtts av någon som befinner sig i Sverige, om
- a) en annan stat har begärt att lagföringen för brottet ska överföras till Sverige,
- b) en begäran från en annan stat om utlämning eller överlämnande för brottet har lämnats utan bifall, eller
- c) brottet omfattas av en internationell överenskommelse eller annan förpliktelse som är bindande för Sverige och enligt vilken det finns skyldighet att utan undantag pröva frågan om åtal om den misstänkte inte utlämnas eller överlämnas.
6. Vissa internationella brott
Brott som
- a) avses i lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott,

dock inte aggressionsbrott enligt 11 a § eller försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott,

b) avses i 13 kap. 5 a § (kapning och sjö- eller luftfartssabotage) eller försök till sådana brott,

c) avses i 13 kap. 5 b § (flygplats-sabotage) eller försök till sådant brott,

d) avses i 15 kap. 4 b § (osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol),

e) avses i 16 kap. 5 § (uppvigling) och som bestått i en omedelbar och offentlig uppmaning till att begå folkmord,

f) avses i terroristbrottslagen (2022:666) eller som avses i annan lag och begås med sådant uppsåt som avses i 12 § terroristbrottslagen,

g) riktats mot Internationella brottmålsdomstolens rättskipning, eller

h) omfattas av tortyrbegreppet enligt artikel 1 i Förenta nationernas konvention den 10 december 1984 mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller försök till sådant brott.

*Föreslagen lydelse***2 kap.****3 §²**Anknytningsfaktum

1. Svenskt fartyg m.m.

Behörighetens omfattning

Brott som har begåtts

- a) ombord på ett svenskt fartyg,
- b) ombord på ett svenskt luftfartyg,
- c) i tjänsten av befälhavaren eller någon annan som tillhörde besättningen på ett svenskt fartyg eller luftfartyg, eller
- d) på en inrättning som med stöd av lag har tillkommit i Sveriges ekonomiska zon eller på Sveriges kontinentalsockel.

2. Svensk gärningsman m.m.

Brott som har begåtts

- a) av någon som vid gärningstillfället var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige,
- b) av någon som när åtal väcks för brottet är svensk medborgare eller har hemvist i Sverige,
- c) av någon som finns i Sverige och det på brottet enligt svensk rätt kan följa fängelse i mer än sex månader, eller
- d) i utövningen av ett svenskt företags näringsverksamhet och det är fråga om *mutbrott, grovt mutbrott, handel med inflytande, grov handel med inflytande, oaktsam finansiering av korruptionsbrott eller grov oaktsam finansiering av korruptionsbrott.*

² Senaste lydelse 2022:667.

3. Svenskt enskilt intresse
Brott som har riktat sig mot
a) en svensk medborgare eller någon som har hemvist i Sverige, eller
b) en svensk juridisk person.
4. Svenskt allmänt intresse
Brott som har
a) riktat sig mot rikets säkerhet, allmän verksamhet eller annat av rättsordningen särskilt skyddat svenskt intresse, eller
b) begåtts i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar svensk allmän ställning.
5. Härledd jurisdiktion
Brott som har begåtts av någon som befinner sig i Sverige, om
a) en annan stat har begärt att lagföringen för brottet ska överföras till Sverige,
b) en begäran från en annan stat om utlämning eller överlämnande för brottet har lämnats utan bifall, eller
c) brottet omfattas av en internationell överenskommelse eller annan förpliktelse som är bindande för Sverige och enligt vilken det finns skyldighet att utan undantag pröva frågan om åtal om den misstänkte inte utlämnas eller överlämnas.
6. Vissa internationella brott
Brott som
a) avses i lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott, dock inte aggressionsbrott enligt 11 a § eller försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott,

- b) avses i 13 kap. 5 a § (kapning och sjö- eller luftfartssabotage) eller försök till sådana brott,
- c) avses i 13 kap. 5 b § (flygplats-sabotage) eller försök till sådant brott,
- d) avses i 15 kap. 4 b § (osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol),
- e) avses i 16 kap. 5 § (uppvigling) och som bestått i en omedelbar och offentlig uppmaning till att begå folkmord,
- f) avses i terroristbrottslagen (2022:666) eller som avses i annan lag och begås med sådant uppsåt som avses i 12 § terroristbrottslagen,
- g) riktats mot Internationella brottmålsdomstolens rättskipning, eller
- h) omfattas av tortyrbegreppet enligt artikel 1 i Förenta nationernas konvention den 10 december 1984 mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller försök till sådant brott.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***2 kap.****5 §³**

I de fall som avses i 3 § 2, 3 och 5 är svensk domstol behörig endast om gärningen är straffbar även enligt lagen på gärningsorten (dubbel straffbarhet). Om brottet har begåtts på flera staters område är kravet på dubbel straffbarhet uppfyllt om gärningen är straffbar enligt lagen på någon av gärningsorterna. Det får inte dömas till påföljd som är strängare än det svåraste straff som är föreskrivet för brottet enligt lagen på gärningsorten.

Första stycket gäller inte

1. om brottet har begåtts av någon som tillhör Försvarmakten på ett område där en avdelning av Försvarmakten befann sig,

2. om brottet har begåtts vid tjänstgöringen av någon som är anställd av en svensk myndighet för att delta i en internationell militär insats eller i internationell civil krishantering,

3. brott för vilket det lindrigaste straff som är föreskrivet enligt svensk lag är fängelse i fyra år eller mer, och

4. brott som avses i

a. 4 kap. 1 a, 4 c och 4 e §§ och 16 kap. 10 a § första stycket 1 och sjätte stycket eller försök till sådana brott,

b. 4 kap. 4 § andra stycket varigenom någon förmåtts att ingå ett sådant äktenskap eller en sådan äktenskapsliknande förbindelse som avses i 4 c § eller försök till sådant brott,

c. 6 kap. 1–6, 8, 9 och 12 §§ eller försök till brott enligt 6 kap. 1, 2, 4–6, 8, 9 och 12 §§, om brottet begåtts mot en person som inte fyllt arton år,

d. 14 kap. 6 § eller försök till sådant brott,

e. 22 kap. 6 a och 6 b §§,

f. 2 § lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor, g. 3–5 och 7–10 §§ lagen (2025:327) om internationella sanktioner, *eller* g. 3–5 och 7–10 §§ lagen (2025:327) om internationella sanktioner,

h. 19 § lagen (2023:677) om frysning av tillgångar, *eller* h. 19 § lagen (2023:677) om frysning av tillgångar, *eller*

³ Senaste lydelse 2025:328.

i. 2, 4, 5 och 7–10 §§ lagen (2027:000) om straff för vissa korruptionsbrott.

10 kap.

9 §⁴

För försök till förskingring eller trolöshet mot huvudman och för försök, förberedelse eller stämpling till grov förskingring eller grov trolöshet mot huvudman döms det till ansvar enligt 23 kap. För förberedelse till grovt givande av muta döms det också till ansvar enligt 23 kap.

För försök till förskingring eller trolöshet mot huvudman och för försök, förberedelse eller stämpling till grov förskingring eller grov trolöshet mot huvudman döms det till ansvar enligt 23 kap.

10 §⁵

Det som föreskrivs i 8 kap. 13 § om inskränkning i åklagares åtalsrätt ska gälla även de brott som angetts i detta kapitel, dock inte grov förskingring och grov trolöshet mot huvudman.

Ringa förskingring, olovligt förfogande eller olovligt brukande beträffande lös egendom som kommit i gärningsmannens besittning genom avtal om hyra av egendomen eller avtal enligt vilket äganderätten ska övergå först sedan betalning skett eller som gärningsmannen annars innehar på grund av kreditköp med förbehåll om återtaganderätt, får åtalas av åklagare endast om åtal av särskilda skäl är motiverat från allmän synpunkt.

Tagande av muta, givande av muta, handel med inflytande och vårdslös finansiering av mutbrott får åtalas av åklagare endast om åtal är motiverat från allmän synpunkt. Att denna inskränkning i vissa fall inte gäller framgår dock av 20 kap. 5.

⁴ Senaste lydelse 2016:508. Ändringen innebär att sista meningen tas bort.

⁵ Senaste lydelse 2017:442. Ändringen innebär att sista stycket tas bort.

17 kap.

8 §⁶

Den som vid val till allmän befattning eller vid annan utövning av rösträtt i allmänt ärende söker hindra omröstningen eller förvanska dess utgång eller annars otillbörligen inverka på omröstningen, döms för otillbörligt verkande vid röstning till böter eller fängelse i högst sex månader.

Är brottet grovt, döms till fängelse i högst fyra år. Vid *bedömning* av om brottet är grovt ska särskilt beaktas, om det förövats med våld eller hot om våld eller innefattat missbruk av tjänsteställning.

Den som tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för att i allmänt ärende rösta på visst sätt eller inte rösta, döms, om det inte är *tagande av muta*, för tagande av otillbörlig förmån vid röstning till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som vid val till allmän befattning eller vid annan utövning av rösträtt i allmänt ärende söker hindra omröstningen eller förvanska dess utgång eller annars otillbörligen inverka på omröstningen, döms för otillbörligt verkande vid röstning till böter eller fängelse i högst sex månader.

Är brottet grovt, döms till fängelse i högst fyra år. Vid *bedömningen* av om brottet är grovt ska *det* särskilt beaktas, om det förövats med våld eller hot om våld eller innefattat missbruk av tjänsteställning.

Den som tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för att i allmänt ärende rösta på visst sätt eller inte rösta, döms, om det inte är *mutbrott*, för tagande av otillbörlig förmån vid röstning till böter eller fängelse i högst sex månader.

20 kap.

1 §⁷

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften *skall dömas* för tjänstefel till böter eller fängelse i högst *två* år. *Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens*

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning, genom handling eller underlåtenhet, åsidosätter vad som gäller för uppgiften *döms* för tjänstefel till böter eller fängelse i högst *tre* år.

⁶ Senaste lydelse 2012:301.

⁷ Senaste lydelse 1989:608.

befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, skall inte dömas till ansvar.

Om ett brott som avses i första stycket har begåtts uppsåtligen och är att anse som grovt, skall dömas för grovt tjänstefel till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömande av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningsmannen allvarligt har missbrukat sin ställning eller om gärningen för någon enskild eller det allmänna har medfört allvarligt förfång eller otillbörlig förmån som är betydande.

Den som är ledamot av en beslutande statlig eller kommunal församling är inte underkastad ansvar enligt första eller andra stycket för någon åtgärd som han vidtar i denna egenskap.

Vad som sägs i första och andra styckena skall inte heller tillämpas, om gärningen är belagd med straff enligt någon annan bestämmelse.

Om brottet har begåtts uppsåtligen och är grovt, döms för grovt tjänstefel till fängelse i lägst två år och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningsmannen allvarligt har missbrukat sin ställning eller om gärningen har eller kunde ha medfört avsevärd skada eller en betydande otillbörlig förmån för någon.

Om gärningen med hänsyn till verksamhetens art, gärningsmannens ställning, skadan eller risken för skada, graden av oaktsamhet och övriga omständigheter är att anse som ringa, ska det inte dömas till ansvar.

Den som är ledamot av en beslutande statlig eller kommunal församling omfattas inte av ansvar enligt första eller andra stycket för någon åtgärd som han eller hon vidtar i denna egenskap.

Det ska inte heller dömas till ansvar enligt första eller andra stycket, om gärningen är belagd med samma eller strängare straff enligt någon annan bestämmelse.

36 kap.

6 §⁸

Om det är övervägande sannolikt att egendom härrör från brottslig verksamhet, ska egendomen förverkas, om någon döms för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i fyra år eller mer och brottet har varit sådant att det skulle kunna ge vinst (utvidgat förverkande). I stället för egendomen får dess värde förverkas.

Om brottet har varit sådant att det skulle kunna ge vinst, gäller första stycket också om någon döms för

1. dataintrång enligt 4 kap. 9 c § första stycket, utnyttjande av barn för sexuell posering enligt 6 kap. 8 § första eller andra stycket, *tagande av muta enligt 10 kap. 5 a §, givande av muta enligt 10 kap. 5 b §* eller barnpornografibrott enligt 16 kap. 10 a § första stycket 1–4,

2. narkotikabrott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) eller olovlig befattning med narkotikaprekursorer enligt 3 b § första stycket samma lag,

3. dopningsbrott enligt 3 § första stycket lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,

4. narkotikasmuggling enligt 6 § första stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling,

5. människosmuggling enligt 20 kap. 8 § första stycket utlänningslagen (2005:716) eller organiserande av människosmuggling enligt 20 kap. 9 § första stycket samma lag, eller

6. *mutbrott enligt 2 § lagen (2027:000) om straff för vissa korruptionsbrott eller mutbrott vid tävling enligt 5 § samma lag, eller*

7. något annat brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer och som har utgjort led

⁸ Senaste lydelse 2024:783.

i en brottslighet som utövats i i en brottslighet som utövats i
organiserad form. organiserad form.

Det som sägs om förverkande i första och andra styckena gäller
också om någon döms för försök, förberedelse eller stämpling till ett
brott som avses där.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

Härigenom föreskrivs att 22 § lagen (1994:260) om offentlig anställning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 §¹

Den som är skäligen misstänkt för att i sin anställning ha begått brott ska anmälas till åtal, om misstanken avser

1. följande brott enligt brottsbalken:

a. tagande av muta enligt 10 kap. 5 a §,

b. grovt tagande av muta enligt 10 kap. 5 c §,

c. tjänstefel eller grovt tjänstefel enligt 20 kap. 1 §, eller

d. brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § första stycket eller grovt brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § tredje stycket, eller

a. tjänstefel eller grovt tjänstefel enligt 20 kap. 1 §, eller

b. brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § första stycket eller grovt brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § tredje stycket, eller

2. följande brott enligt lagen (2027:000) om straff för vissa korruptionsbrott:

a. mutbrott, ringa mutbrott eller grovt mutbrott enligt 2-4 §§, eller

b. missbruk av offentlig ställning eller grovt missbruk av offentlig ställning enligt 11 och 12 §§, eller

2. annat brott, om det kan antas föranleda någon annan påföljd än böter.

3. annat brott, om det kan antas föranleda någon annan påföljd än böter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

¹ Senaste lydelse 2023:498.

1.4 Förslag till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551)

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 42 § aktiebolagslagen (2005:551) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap. 42 §¹

En revisor ska vidta de åtgärder som anges i 43 och 44 §§, om han eller hon finner att det kan misstänkas att en styrelseledamot eller den verkställande direktören inom ramen för bolagets verksamhet har gjort sig skyldig till brott enligt någon av följande bestämmelser:

1. 9 kap. 1, 3 och 9 §§, 10 kap. 1, 3, 4 och 5 §§ samt 11 kap. 1, 2, 4 och 5 §§ brottsbalken,

2. 2, 4, 5 och 10 §§ skattebrottslagen (1971:69), och

3. 3–5 §§ och, om brottet inte är ringa, 7 § lagen (2014:307) om straff för penningtvätsbrott.

En revisor ska även vidta de åtgärder som anges i 43 och 44 §§, om han eller hon finner att det kan misstänkas att någon inom ramen för bolagets verksamhet har gjort sig skyldig till brott enligt 10 kap. 5 a–5 e §§ brottsbalken.

En revisor ska även vidta de åtgärder som anges i 43 och 44 §§, om han eller hon finner att det kan misstänkas att någon inom ramen för bolagets verksamhet har gjort sig skyldig till brott enligt 2–10 §§ lagen (2027:000) om straff för vissa korruptionsbrott.

Om revisorn finner att en misstanke av det slag som avses i första eller andra stycket bör föranleda honom eller henne att lämna uppgifter enligt 4 kap. 3 och 6 §§ lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, ska dock åtgärder enligt 43 och 44 §§ inte vidtas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

¹ Senaste lydelse 2017:649.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1982:117) om underrättelse till Inspektionen för vård och omsorg och Socialstyrelsen om domar i vissa brottmål

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (1982:117) om underrättelse till Inspektionen för vård och omsorg och Socialstyrelsen om domar i vissa brottmål ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

En domstol ska inom en vecka till Inspektionen för vård och omsorg och Socialstyrelsen sända en kopia av en dom genom vilken någon som omfattas av 1 kap. 4 § första stycket 1 eller andra stycket patientsäkerhetslagen (2010:659) har

1. dömts för brott som han eller hon har begått i eller i samband med yrkesutövningen, eller

2. dömts för brott enligt

a) 3 kap. brottsbalken,

b) 4 kap. 1–5 §§ brottsbalken,

c) 6 kap. brottsbalken,

d) 8 kap. 5 eller 6 § brottsbalken,

e) 10 kap. 5 a eller 5 c § brottsbalken,

f) 13–15 kap. brottsbalken,

g) 16 kap. 10 a § brottsbalken,

h) 7 kap. 1 eller 2 § brottsbalken,

i) 20 kap. 1 § brottsbalken,

j) 4 eller 4 a § lagen (1951:649)

om straff för vissa trafikbrott,

k) narkotikastrafflagen (1968:64),

l) lagen (1982:316) med förbud mot könsstympling av kvinnor,

m) lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,

e) 13–15 kap. brottsbalken,

f) 16 kap. 10 a § brottsbalken,

g) 7 kap. 1 eller 2 § brottsbalken,

h) 20 kap. 1 § brottsbalken,

i) 4 eller 4 a § lagen (1951:649)

om straff för vissa trafikbrott,

j) narkotikastrafflagen (1968:64),

k) lagen (1982:316) med förbud mot könsstympling av kvinnor,

l) lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,

¹ Senaste lydelse 2022:694.

n) lagen (1992:860) om kontroll av narkotika,

o) lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,

p) 6 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling,

q) 1, 2, 4–11 a och 13 §§ lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott, eller

r) terroristbrottslagen (2022:666).

I fråga om brott som avses i första stycket 2 *a–i*, *l–o*, *q* och *r* ska kopia sändas endast om någon annan påföljd än böter har dömts ut.

m) lagen (1992:860) om kontroll av narkotika,

n) lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,

o) 6 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling,

p) 1, 2, 4–11 a och 13 §§ lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott,

q) terroristbrottslagen (2022:666), *eller*,

r) 2–4, 8, 9, 11 och 12 §§ lagen (2027:000) om straff för vissa korruptionsbrott.

I fråga om brott som avses i första stycket 2 *a–b*, *k–n* och *p–r* ska kopia sändas endast om någon annan påföljd än böter har dömts ut.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

2. För brott mot de upphävda bestämmelserna i 10 kap. 5 a eller 5 c § brottsbalken gäller 1 § i den äldre lydelsen.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs att 12, 12 a, 12 b, 13, 14, 16 a, 16 b, 16 c, 16 e, 16 f, 16 g och 21 a §§ förordningen (1999:1134) om belastningsregister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §¹

Uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 3, 4, 6, 8–11, 14 eller 15 kap. brottsbalken eller mot skattebrottslagen (1971:69) eller lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott ska, om brotten lett till någon annan påföljd än böter, lämnas ut om det begärs av

Uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 3, 4, 6, 8–11, 14 eller 15 kap. brottsbalken, eller mot skattebrottslagen (1971:69), lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott eller 2–10 §§ lagen (2027:000) om straff för vissa korruptionsbrott ska, om brotten lett till någon annan påföljd än böter, lämnas ut om det begärs av

1. Fastighetsmäklarinspektionen, vid en redbarhets- och lämplighetsprövning av en fastighetsmäklare enligt fastighetsmäklarlagen (2021:516), eller

2. Kammarkollegiet, i fråga om den som myndigheten vid prövning enligt förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare avser att auktorisera.

Till Fastighetsmäklarinspektionen ska även uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 4 kap. 18 § fastighetsmäklarlagen lämnas ut vid den prövning som avses i första stycket 1.

Om påföljden även avser något annat brott än de som anges i första och andra styckena, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

Sådana uppgifter som avses i 3 § 3–5 lagen (1998:620) om belastningsregister får inte lämnas till en myndighet som har rätt att få uppgifter enligt denna paragraf.

¹ Senaste lydelse 2021:522.

12 a §²

Uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 8–11, 14 eller 15 kap. brottsbalken eller mot skattebrottslagen (1971:69), lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott *eller* 4 kap. 18 § fastighetsmäklarlagen (2021:516) ska, om brotten lett till någon annan påföljd än penningböter, lämnas ut om det begärs av Fastighetsmäklarinspektionen vid en prövning enligt fastighetsmäklarlagen av om någon som ingår i ett fastighetsmäklarföretags ledning eller som har ett kvalificerat innehav i mäklarföretaget har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet eller i väsentlig utsträckning åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet.

Uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 8–11, 14 eller 15 kap. brottsbalken eller mot skattebrottslagen (1971:69), lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, 4 kap. 18 § fastighetsmäklarlagen (2021:516) *eller 2–10 §§ lagen (2027:000) om straff för vissa korruptionsbrott* ska, om brotten lett till någon annan påföljd än penningböter, lämnas ut om det begärs av Fastighetsmäklarinspektionen vid en prövning enligt fastighetsmäklarlagen av om någon som ingår i ett fastighetsmäklarföretags ledning eller som har ett kvalificerat innehav i mäklarföretaget har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet eller i väsentlig utsträckning åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet.

Om påföljden avser även något annat brott än de som anges i första stycket, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

Sådana uppgifter som avses i 3 § 3–5 lagen (1998:620) om belastningsregister får inte lämnas ut till Fastighetsmäklarinspektionen när myndigheten har rätt att få uppgifter ur belastningsregistret enligt denna paragraf.

12 b §³

Uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 3, 4, 6, 8–11, 14 eller 15 kap. brottsbalken eller mot skattebrottslagen (1971:69), lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, lagen (2016:1307) om

Uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 3, 4, 6, 8–11, 14 eller 15 kap. brottsbalken eller mot skattebrottslagen (1971:69), lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, lagen (2016:1307) om

² Senaste lydelse 2021:522.

³ Senaste lydelse 2024:300.

straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden *eller* spelagen (2018:1138) ska, om brotten lett till någon annan påföljd än penningböter, lämnas ut om det begärs av Spelinspektionen, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita för licens- och tillståndsgivning eller tillsynsverksamhet.

straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden, spellagen (2018:1138) eller 2–10 §§ lagen (2027:000) om straff för vissa korruptionsbrott ska, om brotten lett till någon annan påföljd än penningböter, lämnas ut om det begärs av Spelinspektionen, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita för licens- och tillståndsgivning eller tillsynsverksamhet.

Om påföljden även avser något annat brott än de som anges i första stycket, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

Sådana uppgifter som avses i 3 § 3–5 lagen (1998:620) om belastningsregister får inte lämnas ut till Spelinspektionen när myndigheten har rätt att få uppgifter ur belastningsregistret enligt denna paragraf.

13 §⁴

Uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 8–11, 14 eller 15 kap. brottsbalken eller mot skattebrottslagen (1971:69) *eller* lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott ska, om brotten lett till någon annan påföljd än penningböter, lämnas ut om det begärs av Revisorsinspektionen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning enligt revisorslagen (2001:883) överväger att auktorisera eller godkänna.

Uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 8–11, 14 eller 15 kap. brottsbalken eller mot skattebrottslagen (1971:69), lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott eller 2–10 §§ lagen (2027:000) om straff för vissa korruptionsbrott ska, om brotten lett till någon annan påföljd än penningböter, lämnas ut om det begärs av Revisorsinspektionen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning enligt revisorslagen (2001:883) överväger att auktorisera eller godkänna.

Om den påföljd som dömts ut även avser något annat brott än de som anges i första stycket, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

Sådana uppgifter som avses i 3 § 3–5 lagen (1998:620) om belastningsregister får inte lämnas ut till Revisorsinspektionen när myn-

⁴ Senaste lydelse 2018:2044.

digheten har rätt att få uppgifter ur belastningsregistret enligt denna paragraf.

14 §⁵

Uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 3, 4, 6, 8–11, 13–15 eller 17 kap. brottsbalken, skattebrottslagen (1971:69), tullagen (2016:253), lagen (2000:1225) om straff för smuggling, narkotikastrafflagen (1968:64), lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter eller motsvarande äldre lagar, lagen (2022:155) om tobaksskatt eller motsvarande äldre lag, lagen (2022:156) om alkoholskatt eller motsvarande äldre lag, alkohollagen (2010:1622), lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, lagen (1994:1776) om skatt på energi, 9 kap. 1–2 §§ vapenlagen (1996:67) eller dess motsvarighet enligt äldre lag, lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energi-produkter *eller* lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott ska lämnas ut om det begärs av Skatteverket.

Uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 3, 4, 6, 8–11, 13–15 eller 17 kap. brottsbalken, skattebrottslagen (1971:69), tullagen (2016:253), lagen (2000:1225) om straff för smuggling, narkotikastrafflagen (1968:64), lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter eller motsvarande äldre lagar, lagen (2022:155) om tobaksskatt eller motsvarande äldre lag, lagen (2022:156) om alkoholskatt eller motsvarande äldre lag, alkohollagen (2010:1622), lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, lagen (1994:1776) om skatt på energi, 9 kap. 1–2 §§ vapenlagen (1996:67) eller dess motsvarighet enligt äldre lag, lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energi-produkter, lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott eller 2–10 §§ *lagen (2027:000) om straff för vissa korrupsionsbrott* ska lämnas ut om det begärs av Skatteverket.

Uppgifterna ska lämnas ut för prövning av

1. upplagshavare, skatteupplag och registrerade varumottagare enligt lagen om tobaksskatt, lagen om alkoholskatt eller lagen om skatt på energi,

⁵ Senaste lydelse 2023:806

2. skattebefriade förbrukare enligt lagen om alkoholskatt eller lagen om skatt på energi,

3. lagerhållare enligt lagen om tobaksskatt, lagen om skatt på energi, lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik eller lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter,

4. frivilligt skattskyldiga enligt lagen om skatt på energi,

5. registrerade mottagare enligt lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik, och

6. registrerade EU-handlare enligt lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik.

Om den påföljd som dömts ut även avser något annat brott än de som anges i första stycket, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

16 a §⁶

Uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 8–11, 14 eller 15 kap. eller 20 kap. 1 *eller* 2 § brottsbalken, skattebrottslagen (1971:69), narkotikastrafflagen (1968:64), lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel *eller* lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, om brotten lett till någon annan påföljd än böter, eller brott mot lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, vägtrafikskattelagen (2006:227), fordonsförordningen (2009:211) eller lagen (2019:370) om fordons registrering och användning eller motsvarande äldre lag ska lämnas ut, om det begärs av Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll för utredning i ärenden om ackreditering av besiktningsorgan enligt fordonslagen (2002:574), i fråga

Uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 8–11, 14 eller 15 kap. eller 20 kap. 1 § brottsbalken, skattebrottslagen (1971:69), narkotikastrafflagen (1968:64), lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott *eller lagen (2027:000) om straff för vissa korruptionsbrott*, om brotten lett till någon annan påföljd än böter, eller brott mot lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, vägtrafikskattelagen (2006:227), fordonsförordningen (2009:211) eller lagen (2019:370) om fordons registrering och användning eller motsvarande äldre lag ska lämnas ut, om det begärs av Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll för utredning i ärenden om ackreditering av besiktningsorgan enligt fordonslagen

⁶ Senaste lydelse 2019:389.

om sådana personer som avses i 4 kap. 2 e § den lagen. (2002:574), i fråga om sådana personer som avses i 4 kap. 2 e § den lagen.

Om påföljden avser något annat brott än de som anges i första stycket ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

16 b §⁷

Uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 3, 4, 6, 8–11, 13–17 eller 20 kap. brottsbalken, 1 § andra stycket eller 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, narkotikastrafflagen (1968:64), skattebrottslagen (1971:69), lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, lagen (1992:860) om kontroll av narkotika, 11 kap. 4 § alkohollagen (2010:1622), lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, 5 eller 6 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling, bidragsbrottslagen (2007:612), lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, 19 kap. 1, 2 eller 3 § spellagen (2018:1138) eller terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag ska, om brotten lett till någon annan påföljd än böter, lämnas ut om det begärs av

Uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 3, 4, 6, 8–11, 13–17 eller 20 kap. brottsbalken, 1 § andra stycket eller 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, narkotikastrafflagen (1968:64), skattebrottslagen (1971:69), lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, lagen (1992:860) om kontroll av narkotika, 11 kap. 4 § alkohollagen (2010:1622), lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, 5 eller 6 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling, bidragsbrottslagen (2007:612), lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, 19 kap. 1, 2 eller 3 § spellagen (2018:1138), terroristbrottslagen (2022:666) eller lagen (2027:000) om straff för vissa korruptionsbrott eller motsvarande äldre lag ska, om brotten lett till någon annan påföljd än böter, lämnas ut om det begärs av

1. Inspektionen för vård och omsorg i ärenden om tillstånd enligt
 - a. socialtjänstlagen (2025:400), i fråga om den som inspektionen överväger att ge tillstånd, föreståndare för verksamheten och sådana personer som avses i 26 kap. 4 § första stycket 1–6 den lagen, eller
 - b. lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, i fråga om den som inspektionen överväger att ge tillstånd,

⁷ Senaste lydelse 2025:478.

sådana personer som avses i 23 § andra stycket 1–4 den lagen samt föreståndare och verksamhetsansvarig som avses i 7 och 8 §§ förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade, eller

2. Statens skolinspektion eller en kommunal myndighet i ärenden om godkännande som enskild huvudman enligt skollagen (2010:800), i fråga om den som myndigheten överväger att godkänna som huvudman och sådana personer som avses i 2 kap. 5 a § och 25 kap. 10 a § den lagen.

Om påföljden avser något annat brott än de som anges i första stycket, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

16 c §⁸

Uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 3 kap., 4 kap. 1–2 eller 4–5 §§, 6 kap., 8 kap. 5 eller 6 §, 10 kap. 5 a eller 5 c §, 13–15 kap., 16 kap. 10 a §, 17 kap. 1 eller 2 § eller 20 kap. 1 § brottsbalken, 4 eller 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, narkotikastrafflagen (1968:64), abortlagen (1974:595), lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor, lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, lagen (1992:860) om kontroll av narkotika, lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, 6 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling, 10 kap. 3, 4 eller 6 § patientsäkerhetslagen (2010:659), 1, 2, 4–11 a och 13 §§ lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott eller mot terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag ska, om brotten lett till någon annan

Uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 3 kap., 4 kap. 1–2 eller 4–5 §§, 6 kap., 8 kap. 5 eller 6 §, 13–15 kap., 16 kap. 10 a §, 17 kap. 1 eller 2 § eller 20 kap. 1 § brottsbalken, 4 eller 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, narkotikastrafflagen (1968:64), abortlagen (1974:595), lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor, lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, lagen (1992:860) om kontroll av narkotika, lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, 6 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling, 10 kap. 3, 4 eller 6 § patientsäkerhetslagen (2010:659), 1, 2, 4–11 a och 13 §§ lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott, terroristbrottslagen (2022:666) eller lagen (2027:000) om straff för vissa korruptionsbrott eller motsvarande äldre lag ska, om brotten

⁸ Senaste lydelse 2022:695.

påföljd än böter, lämnas ut om lett till någon annan påföljd än det begärs av böter, lämnas ut om det begärs av

1. Socialstyrelsen i ärenden om legitimation enligt 4 kap. 1 eller 2 § patientsäkerhetslagen eller särskilt förordnande enligt 4 kap. 4 § samma lag, i fråga om den som styrelsen överväger att meddela legitimation eller särskilt förordna att utöva yrke,

2. Inspektionen för vård och omsorg i ärenden om provotid och återkallelse av legitimation enligt 8 kap. 1, 3 eller 4 § patientsäkerhetslagen, i fråga om den som inspektionen enligt 7 kap. 30 § patientsäkerhetslagen överväger att anmäla till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, eller

3. en region, i fråga om en icke legitimerad yrkesutövare som regionen överväger att anställa för allmäntjänstgöring eller med ett vikariatsförordnande enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 3 kap. 12 § patientsäkerhetsförordningen (2010:1369).

Om påföljden även avser något annat brott än de som anges i första stycket, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

16 e §⁹

Uppgifter ur belastningsregistret ska, i den utsträckning som anges i denna paragraf, lämnas ut om det begärs av Myndigheten för digital förvaltning. Uppgifterna ska endast lämnas ut i ärenden om godkännande av en ansökan om anslutning till ett auktorisationssystem enligt lagen (2023:704) om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och digital post, i fråga om den som myndigheten överväger att godkänna och, om ärendet gäller en juridisk person, styrelseledamot, verkställande direktör eller firmatecknare för denna.

Uppgifter ska, om brotten lett till någon annan påföljd än böter, lämnas ut om brott mot

1. 4 kap. 8–9 c §§, 9–11, 14 eller 15 kap. brottsbalken,
2. skattebrottslagen (1971:69),
3. lagen (2000:1225) om straff för smuggling,
4. 47 § lagen (2014:836) om näringsförbud, *eller* 4. 47 § lagen (2014:836) om näringsförbud,
5. lagen (2014:307) om straff för penningtvåtsbrott. 5. lagen (2014:307) om straff för penningtvåtsbrott, *eller*

⁹ Senaste lydelse 2023:710.

6. 2–10 §§ lagen (2027:000)
om straff för vissa korruptionsbrott.

Om påföljden avser något annat brott än de som anges i andra stycket, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

16 f §¹⁰

Uppgifter ur belastningsregistret ska, i den utsträckning som anges i denna paragraf, lämnas ut om det begärs av Naturvårdsverket. Uppgifterna ska lämnas ut om den som har, eller ansöker om, status som godkänd CBAM-deklarant i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/956 av den 10 maj 2023 om inrättande av en mekanism för koldioxidjustering vid gränsen. Om det gäller en juridisk person ska uppgifter lämnas ut om styrelseledamot, verkställande direktör, firmatecknare eller verklig huvudman för den juridiska personen.

Uppgifter ska, om brotten lett till någon annan påföljd än penningböter, lämnas ut om brott mot

1. 9–11 eller 14 kap. brottsbalken,
2. skattebrottslagen (1971:69),
3. lagen (2000:1225) om straff för smuggling,
4. lagen (2013:385) om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergiprodukter,
5. lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott,
6. lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden, *eller*
6. lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden,
7. lagen (2024:735) om flyttning och kontroll av vissa punkt-skattepliktiga varor. *eller*
7. lagen (2024:735) om flyttning och kontroll av vissa punkt-skattepliktiga varor, *eller*
8. 2–10 §§ lagen (2027:000) om straff för vissa korruptionsbrott.

Om påföljden även avser något annat brott än de som anges i andra stycket, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

Sådana uppgifter som avses i 3 § 3–5 lagen (1998:620) om belastningsregister får inte lämnas ut.

¹⁰ Senaste lydelse 2024:1186.

16 g §¹¹

Uppgifter ur belastningsregistret ska, i den utsträckning som anges i denna paragraf, lämnas ut om det begärs av Statens energimyndighet. Uppgifterna ska lämnas ut om den som myndigheten avser att registrera eller har registrerat som kontoinnehavare eller ombud i det unionsregister som avses i 19 § lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser och, om ärendet gäller en juridisk person, firma-tecknare för denna.

Uppgifter ska, om brotten lett till någon annan påföljd än penningböter, lämnas ut om brott mot

1. 8–11, 14 eller 15 kap. brottsbalken,
2. skattebrottslagen (1971:69),
3. lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott,
4. lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden,
5. lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser, *eller*
6. terroristbrottslagen (2022:666) *eller motsvarande äldre lag.*
5. lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser,
6. terroristbrottslagen (2022:666) *eller*
7. 2–10 §§ lagen (2027:000) om straff för vissa korruptionsbrott. *eller motsvarande äldre lag.*

Om påföljden även avser något annat brott än de som anges i andra stycket, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

Sådana uppgifter som avses i 3 § 3–5 lagen (1998:620) om belastningsregister får inte lämnas ut.

21 a §¹²

Uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 8–11, 14 eller 15 kap. brottsbalken eller mot skattebrottslagen (1971:69) *eller* lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott ska, om brotten lett till någon annan påföljd än penningböter, lämnas ut om det begärs av Sveriges advokatsam-

Uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 8–11, 14 eller 15 kap. brottsbalken eller mot skattebrottslagen (1971:69), lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott *eller* 2–10 §§ lagen (2027:000) om straff för vissa korruptionsbrott ska, om brotten lett till någon annan påföljd än pen-

¹¹ Senaste lydelse 2022:927.

¹² Senaste lydelse 2019:609.

funds styrelse eller disciplinnämnd, i fråga om den som samfundet lämplighetsprövar enligt lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

ningböter, lämnas ut om det begärs av Sveriges advokatsamfunds styrelse eller disciplinnämnd, i fråga om den som samfundet lämplighetsprövar enligt lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Om den påföljd som dömts ut även avser något annat brott än de som anges i första stycket, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

Sådana uppgifter som avses i 3 § 3–5 lagen (1998:620) om belastningsregister får inte lämnas ut till Sveriges advokatsamfund när samfundet har rätt att få uppgifter ur belastningsregistret enligt denna paragraf.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

1.7 Förslag till förordning om ändring i skatteförfarandeförordningen (2011:1261)

Härigenom föreskrivs att 18 kap. 8 § skatteförfarandeförordningen (2011:1261) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 kap.

8 §¹

Skatteverket ska, utöver vad som följer av 17 § skattebrottslagen (1971:69), göra en anmälan till åklagare så snart det finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig till

1. brott enligt 30 kap. 1 § första stycket 4 aktiebolagslagen (2005:551),
2. brott enligt 11 § tredje stycket lagen (1967:531) om tryggnads- och pensionsutfästelse m.m.,

3. *givande av muta enligt 10 kap. 5 b § eller grovt givande av muta enligt 10 kap. 5 c § brottsbalken,* 3. *mutbrott enligt 2 § eller grovt mutbrott enligt 4 §§ lagen (2027:000) om straff för vissa korruptionsbrott,*

4. bokföringsbrott eller grovt bokföringsbrott enligt 11 kap. 5 § brottsbalken,

5. brott enligt 9 kap. 1–3 och 11 §§ brottsbalken, om gärningen har samband med lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete eller lagen (2020:1066) om förfarandet vid skattereduktion för installation av grön teknik,

6. brott enligt 4 kap. 6 b §, 14 kap. 1–4 och 10 §§ eller 15 kap. 10–13 §§ brottsbalken, om gärningen avser uppgift eller handling i ärende hos Skatteverket,

7. brott enligt lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, eller

8. brott enligt lagen (2020:548) om omställningsstöd.

En anmälan ska dock inte göras om det kan antas att brottet inte kommer att medföra påföljd eller om anmälan av något annat skäl inte behövs.

En anmälan ska innehålla uppgift om de omständigheter som ligger till grund för misstanken om brott.

¹ Senaste lydelse 2021:95.

I andra fall än som avses i första stycket 3 får anmälan i stället göras till en sådan särskild enhet inom verket som ska medverka vid brottsutredning, om

1. det inte finns skäl att anta att brottet kommer att leda till en annan påföljd än böter,
2. den misstänkte kan antas erkänna gärningen, och
3. den misstänkte har fyllt tjuogoett år.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 1 februari 2024 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över den straffrättsliga lagstiftningen om korruption och tjänstefel (dir. 2024:14). Syftet med översynen har varit att säkerställa att lagstiftningen är effektiv, ändamålsenlig och anpassad till Sveriges internationella åtaganden. I uppdraget har ingått att utvärdera tillämpningen av 2012 års reform av mutbrottslagstiftningen och ta ställning till om den straffrättsliga lagstiftningen är effektiv och modern eller om det finns behov av förändringar och lämna nödvändiga författningsförslag. Uppdraget har vidare omfattat att ta ställning till om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör utvidgas och, oavsett ställningstagande i sak, lämna författningsförslag som innebär att tjänstefelsansvaret utvidgas till att omfatta även annat än åtgärder som vidtagits vid myndighetsutövning.

Uppdraget omfattade ursprungligen också att bedöma vilka författningsändringar eller andra åtgärder som behövs för att anpassa svensk rätt till det nya EU-direktivet om bekämpning av korruption. Eftersom förhandlingarna om EU-direktivet inte var klara när uppdraget skulle redovisas beslutades, genom tilläggsdirektiv den 5 juni 2025, att uppdraget inte längre skulle omfatta denna del (dir. 2025:57).

En fullständig beskrivning av uppdraget finns i direktiven, som bifogas som bilaga 1 och 2 till betänkandet.

2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete har bedrivits i nära samråd med sakkunniga och experter. Under utredningstiden har tio sammanträden hållits, varav ett tvådagars sammanträde i internatform. Därutöver har utredaren och sekreteraren löpande hämtat in uppgifter från och samrått med de sakkunniga och experterna.

Till utredningen var inledningsvis även knuten en särskild referensgrupp bestående av representanter från fackförbund (se missivet). Ett möte hölls med referensgruppen i november 2024. I samråd med ledamöterna i referensgruppen beslutades därefter att entlediga dem och i stället utse en av ledamöterna till expert i utredningen.

Utredaren och sekreteraren har haft flera möten med aktörer som på olika sätt berörs av de frågor som uppdraget omfattar, däribland Riksenheten mot korruption, Statskontoret, fackförbundet ST, Konkurrensverket samt Svenskt Näringsliv och dess grupp med representanter från större bolag. Därutöver har en hearing med näringslivsrepresentanter anordnats i Institutet Mot Mutors regi för att inhämta synpunkter på utredningens preliminära förslag.

Utredaren och sekreteraren har även berättat om och diskuterat utredningens preliminära förslag vid ett seminarium som anordnades av Stockholm Center for Commercial Law (SCCL) i december 2025 och vid Svensk Juristtidnings årsmöte i april 2025. Sekreteraren har därtill deltagit på och berättat om utredningen på Antikorruptionsforum som anordnades i mars 2025 av Transparency International Sverige.

Därutöver har sekreteraren deltagit på ett antal seminarier eller föreläsningar där frågor relaterade till utredningen har diskuterats, bland annat Brås webinarium *Möjliggörare för kriminella nätverk* i mars 2024, Statskontorets workshop på temat sexuell korruption med *Nätverket mot korruption* i september 2024 och SCCL:s seminarium om *Global Corruption Enforcement* i januari 2025.

Utredningen har hållits sig informerad om förhandlingarna om nytt EU-direktiv om bekämpning av korruption och haft löpande kontakter med utredningens sakkunnige från Justitiedepartementet i frågor relaterade till förhandlingsarbetet. Utredningen har också följt och tagit del av rapporten från den s.k. fas 4 utvärdering som genomfördes av OECD:s arbetsgrupp mot mutor av Sveriges implementering av *OECD Anti-Bribery Convention*. Inom ramen för ut-

värderingen besökte OECD:s arbetsgrupp Sverige i maj 2024 och träffade representanter från svenska regeringen, myndigheter, organisationer, media och näringslivet, bland annat utredningens sakkunniga och flera av experterna samt utredningens sekreterare.

Utredningen har sänt ut förfrågningar om innehållet i och tillämpningen av relevant lagstiftning till kontaktpersoner på Justitiedepartementen i Finland, Norge, Danmark och Storbritannien samt haft kontakt med departementen i Finland, Norge och Storbritannien. Lagstiftning, förarbeten och annan information har i huvudsak inhämtats från officiella webbplatser.

Samråd har skett med Straffreformutredningen (Ju 2023:14).

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet innehåller nio numrerade kapitel. I kapitel 1 redovisas våra författningsförslag.

Kapitel 3 och 4 utgör en bakgrund till våra överväganden. I kapitel 3 redogörs för begreppet korruption och den problembild som utredningen utgår ifrån. Det ges en överblick av de regler som finns på andra områden än straffrättens för att motverka korruption och några av de åtgärder som vidtagits för att förebygga korruption. Slutligen redogörs kort för andra nyligen redovisade relevanta utredningar. I kapitel 4 redogörs för de konventioner som Sverige har anslutit sig till på korruptionsbekämpningens område och för det förslag till nytt EU-direktiv om bekämpning av korruption som för närvarande förhandlas inom EU.

I kapitel 5 behandlas den straffrättsliga lagstiftningen om korruption. Inledningsvis beskrivs den nuvarande lagstiftningen och därefter redovisas i korthet motsvarande straffrättsliga bestämmelser samt jurisdiktionsbestämmelser med avseende på korruptionsbrotten i några andra länder. Därefter behandlas våra överväganden och förslag för att åstadkomma en modernare och mer ändamålsenlig korruptionslagstiftning. Det innefattar en översyn av straffbestämmelserna om tagande respektive givande av muta, trolöshet mot huvudman och handel med inflytande samt frågor om straffskalor, gradindelningen och kvalificeringsgrunderna för brotten. Slutligen behandlas behovet av att säkerställa att det straffrättsliga regelverket mot korruption i utländska affärsförbindelser är effektivt och modernt, vilket

innefattar både frågan om utformningen av straffansvaret och domsrättsfrågor.

I kapitel 6 behandlas den straffrättsliga lagstiftningen om tjänstefel. Det redogörs först för hur ansvaret för tjänstefel tidigare har reglerats och vilka överväganden som gjorts. Därefter beskrivs hur det nuvarande straffrättsliga ansvaret för tjänstefel är reglerat och hur det förhåller sig till andra former för ansvarsutkrävande av offentligt anställda. Därefter redogörs för tidigare rapporter och utvärderingar samt för statistik och rättspraxis för att belysa hur ansvaret tillämpas. Det beskrivs sedan i korthet hur det straffrättsliga regelverket för fel i tjänsten ser ut i några andra länder. Slutligen behandlas våra överväganden kring frågan om och i så fall hur straffansvaret för tjänstefel bör utvidgas.

I kapitel 7 redogörs för ikraftträdande- och övergångsbestämmelser och i kapitel 8 behandlas konsekvenserna av våra förslag. I nionde och sista kapitlet finns en författningskommentar.

3 Bakgrund

3.1 Inledning

Korruption är ett mångfacetterat fenomen som för att motverkas kräver en bred uppsättning av åtgärder från samhällets sida. Utredningen är inriktad på de straffrättsliga åtgärderna för att bekämpa korruption och tjänstefel. I våra direktiv framhålls att den straffrättsliga lagstiftningen har en central plats i arbetet med att motverka korruption eftersom såväl själva kriminaliseringen som upptäckt och lagföring av brott har en förebyggande funktion. De straffrättsliga åtgärderna är emellertid bara en del av den större verktygslåda som behövs för att bekämpa korruption.

För att utredningen ska kunna lämna förslag som är effektiva och ändamålsenliga behöver den utgå från en analys av korruptionens skadeverkningar och konsekvenser men också från en förståelse av hur den straffrättsliga lagstiftningen samverkar med andra åtgärder mot korruption. I det här kapitlet sätter vi utredningens uppdrag i sitt sammanhang. Vi behandlar begreppet korruption och beskriver korruptionens skadeverkningar samt redogör kortfattat för några särskilda utmaningar som samhället står inför vad gäller korruption. Därefter ges en överblick av de regler som finns på andra områden än straffrättens för att motverka korruption och några av de åtgärder som vidtagits för att förebygga korruption. Slutligen redogör vi kort för några förslag som nyligen lämnats av andra utredningar och som på olika sätt berör de frågor som vi behandlar.

3.2 Allmän problembeskrivning

3.2.1 Inledande anmärkningar

Utredningen har tillsats 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. I våra direktiv anges bland annat att sedan 2012 års reform av mutbrottslagstiftningen har antalet gränsöverskridande korruptionsfall stadigt ökat och under senare år har korruptionen dessutom alltmer kommit att associeras med organiserad brottslighet. I det följande ges en allmän beskrivning av korruptionens påverkan på samhället och därefter en redogörelse för några särskilda utmaningar. Det är utifrån denna problembild som utredningens förslag och överväganden ska utgå.

3.2.2 Vad är korruption?

Det finns inte någon svensk rättslig definition av begreppet korruption och det saknas även en vedertagen internationell definition. I svensk rätt, liksom i de internationella konventionerna på korruptionsbekämpningsområde, definieras i stället de straffbelagda korruptionshandlingarna. Organisationen Transparency International definierar korruption som att utnyttja sin ställning för att uppnå otillbörlig fördel för egen eller annans vinning.¹ Denna och liknande breda definitioner brukar användas som samlingsbeteckning för förfaranden som medför att beslut och handlingsprocesser påverkas på ett otillbörligt sätt.² Begreppet omfattar straffbelagda handlingar men även beteenden som inte är kriminaliserade men olämpliga. Synen på korruption och vad som bör vara kriminaliserat förändras med tiden.

För att det ska vara fråga om korruption i den bredare bemärkelsen behöver det inte erbjudas eller överlämnas mutor, även så kallad vänskapskorruption, svågerpolitik eller nepotism omfattas av begreppet. Enligt Brottsförebyggande rådet (Brå) är vänskaps-

¹ Översättning av den engelska definitionen ”*abuse of entrusted power for personal gain*”.

² Denna bredare definition användes i Riksrevisionens granskningsrapport *Statliga myndigheters skydd mot korruption* från 2013. I regeringens skrivelse med anledning av granskningsrapporten angavs att utgångspunkten för regeringens arbete mot korruption i offentlig sektor är denna definition (skr. 2012/13:167).

korruption vanligare än direkta erbjudanden om mutor. Vänskapskorruption kan beskrivas som maktmissbruk utan att pengar byter ägare. I stället är det tjänster och gëntjänster som bygger på redan etablerade relationer.³

Ett relativt nytt begrepp är sexuell korruption, även om fenomenet i sig inte är nytt. Det har definierats som missbruk av maktposition för personlig vinning i form av sex.⁴ Den förmån som begärs eller mottas av personen i maktposition är alltså en sexuell handling. I december 2023 antogs en resolution under FN:s konvention mot korruption (UNCAC) som bland annat erkänner att krav på sex eller handlingar av sexuell natur inom ramen för maktmissbruk kan betraktas som en särskild form av korruption, som främst begås mot kvinnor och flickor. Konventionsstaterna uppmuntras att öka medvetenheten kring sexuell korruption samt effektivt förebygga och lagföra sådana former av korruption.⁵

Ett närbesläktat begrepp till korruption är otillåten påverkan. Korruption är ett sätt att utöva otillåten påverkan. Trakasserier, hot, våld och skadegörelse med syftet att påverka en persons tjänsteutövning är andra exempel på otillåten påverkan. Det kan även vara fråga om olika typer av konkurrensbegränsningar, infiltration eller desinformation.⁶

Korruption är svår att mäta. Utöver att det saknas en vedertagen definition beror det på att korruption till sin natur ofta är dold och svåråtkomlig. Ett etablerat sätt att mäta korruption är att göra en uppskattning i form av index, där företagsledares och olika experters egna erfarenheter och uppfattningar om fenomenet kan vägas samman, ibland även med den uppskattning som olika internationella organisationer gjort eller med statistiska data. Transparency Internationals årliga undersökningar om förekomsten av korruption i länders offentliga sektor görs på detta sätt. Enligt denna mätning är

³ Se bl.a. Brå:s rapport *Korruption i Myndighetssverige – Otillåten påverkan mot insider* (2014:4), s. 17 och *Den anmälda korruptionen i Sverige – Struktur, riskfaktorer och motåtgärder* (2013:15), s. 69–70.

⁴ Se bl.a. Elin Bjarnegård m.fl., *Sex instead of money: Conceptualizing sexual corruption*, *Governance*, 37(4), 2024, s. 1349–1367.

⁵ Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption, Resolution 10/10 — Addressing the societal impacts of corruption, 15 December 2023.

⁶ Begreppet otillåten påverkan introduceras av Brottsförebyggande rådet (Brå) 2005 i rapporten *Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner – Från trakasserier, hot och våld till amorös infiltration* (Brå 2005:18). Det har sedan använts på olika sätt i olika sammanhang.

förekomsten av korruption relativt låg i Sverige men ökar, liksom i många andra länder.⁷

3.2.3 Korruptionens skadeverkningar

Korruption skadar samhället på olika sätt. De direkta skadorna kan bestå i bland annat dyrare eller sämre leverans av varor och tjänster, att offentliga resurser inte används till det som de är avsedda för eller i att en person eller ett företag otillbörligt missgynnas i en viss situation. Sexuell korruption kan vidare leda till personliga och arbetsmässiga skador för den direkt drabbade. Särskilt allvarliga för samhället är de mer indirekta konsekvenserna. Korruption underminerar förtroendet för det allmänna, skadar demokratin, snedvrider konkurrensen och utgör hinder för ekonomisk och hållbar utveckling. Kostnaderna för korruption, både globalt och nationellt, är mycket stora.⁸

En av grundstenarna i en rättsstat är principen om allas likhet inför lagen. I en demokratisk rättsstat måste även den styrande makten underordna sig gällande lagar. Den offentliga beslutsfattaren ska lojalt ge genomslag åt de beslut som överordnade organ och ytterst riksdagen har beslutat om. När offentligt anställda eller förtroendevalda, i stället för att iaktta objektivitet och saklighet, utnyttjar sin ställning för att gynna egna intressen hotas därför grundläggande principer i en rättsstat.

I EU-kommissionens årliga utvärderingar av rättsstatsprincipen är regelverket för korruptionsbekämpning ett av de fyra områden som bedöms. I rapporten slås fast att korruption skadar tillhållandet av offentliga tjänster och bryter ned medborgarnas och företagets förtroende för samhällets institutioner. Detta skapar i sin tur en känsla av orättvisa och undergräver rättsstatsprincipen.⁹ När tilliten till det offentliga skadas minskar medborgarnas benägenhet verka för det allmänna såsom att delta i val, betala skatt, att vända

⁷ Se <https://www.transparency.org/en/cpi/2024>. Jfr även EU:s Eurobarometer som mäter uppfattningen om förekomsten av korruption i EU:s medlemsstater, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3217>.

⁸ Det finns ett antal studier som räknat på kostnaderna för korruption globalt, inom EU eller i Sverige, se bland annat Claes Sandgren, *Korruption, intressekonflikter, maktmissbruk och maktfullkomlighet*, 2022, s. 28 för en redogörelse för några av dem. Den exakta kostnaden är dock svår att beräkna och beror på vad som inkluderas i beloppet.

⁹ Europeiska kommissionen, *2024 års rapport om rättsstatsprincipen – Situationen i fråga om rättsstatsprincipen i EU*, 24 juli 2024, COM (2024).

sig till polis, vittna med mera. En utbredd korruption utgör därför ytterst ett hot mot ett demokratiskt och välfungerande samhälle.¹⁰

En offentlig förvaltning med hög kvalitet grundad på opartiskhet bedöms enligt statsvetenskaplig forskning också vara en avgörande faktor för ett lands välstånd. Rättsstat och lagstyre, opartiskhet, kompetens, icke-diskriminering, omutbarhet och meritrekrytering av tjänstemän är centrala principer för att uppnå kvalitet i styrningen av samhällen. En förvaltning som medborgarna kan känna tillit till bedöms också leda till större mellanmänsklig tillit, vilket även det har pekats ut som en central tillgång för samhällen som är framgångsrika vad gäller mänsklig välfärd.¹¹ På en fråga i SOM-institutets undersökning för 2023 om vad som är viktigt för att staten ska uppfylla sin del av samhällskontraktet placerades sig frånvaron av korruption på tredje plats, nära efter medborgarnas säkerhet och fria och rättvisa val.¹²

Korruption är också ett allvarligt hinder mot ekonomisk och hållbar utveckling.¹³ Korruption snedvrider konkurrensförhållandena och missgynnar ett fritt handelsutbyte. Det hindrar investeringar och hämmar tillväxten. Allmänna medel, som hade kunnat gå till samhällsviktiga investeringar, satsas på investeringar som kan ge möjlighet till mutor och en del av tillgångarna förvinner i mutor. Korruption slår hårdast mot de som är mest utsatta, genom att den driver upp kostnaderna för och minskar tillgången till grundläggande varor och tjänster, såsom medicin, utbildning och infrastruktur. De som är fattigast har dessutom minst möjlighet att lämna förmåner för att få tillgång till samhällstjänster och saknar ofta andra alternativ. Internationella organisationer, såsom Världsbanken, har lyft fram korruption som ett av de främsta hindren för framsteg och utveckling i världen.

¹⁰ Jfr *Nationell säkerhetsstrategi*, regeringens skrivelse 2023/24:163, 4 juli 2024, s. 22 f.

¹¹ Jfr Regeringens strategi mot organiserad brottslighet *Motståndskraft och handlingskraft* (skr. 2023/24:67) och Bo Rothstein, *De samhälleliga institutionernas kvalitet*, RJ:s skriftserie 4, 2015.

¹² Se *Handlingsplan mot korruption och otillåten påverkan 2024–2027*, s. 2. SOM-institutet är en oberoende undersökningsorganisation vid Göteborgs universitet.

¹³ Se för en redogörelse för forskning på området t.ex. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, *Rapport 2013:2 Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska*, kapitel 6.2.

3.2.4 Några särskilda utmaningar

Korruption som verktyg för den organiserade brottsligheten

I EU-kommissionens rapport om rättsstatsprincipen 2024 anges att korruption underlättar brottslig verksamhet och riktar sig både mot den privata och den offentliga sektorn. Hanteringen av korruptionsrisker i samband med infiltration och otillbörlig påverkan från organiserad brottslighet i den offentliga förvaltningen, brottsbekämpningen och rättsväsendet utgör en ökande prioritering för myndigheterna i flera medlemsstater.¹⁴

I Sverige sammanställs en myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet vartannat år utifrån uppgifter från ett antal samverkande myndigheter. Den ligger sedan till grund för inriktningen i det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet. I den senaste rapporten från 2023 har de hot som bedöms ha störst påverkan på satsningen mot organiserad brottslighet och på samhället i stort identifierats. Otillåten påverkan bedöms vara ett sådant hot. I rapporten redogörs för att den organiserade brottsligheten är omfattande, multikriminell och mångfacetterad. Den utgör ett hot mot vårt demokratiska samhälle. En av de allvarligaste komponenterna i denna hotbild är då medarbetare inom kommunal och statlig förvaltning, politiska organ på lokal och nationell nivå samt det privata näringslivet utsätts för otillåten påverkan. Genom infiltrering av och annan otillåten påverkan på företag, banker och myndigheter ökar kriminella aktörers handlingsutrymme. Detta kan ge dem en maktbas i lokalsamhället med medföljande risker för påverkan av exempelvis demokratiska eller förvaltningsrättsliga processer.¹⁵

Likaså har Avdelningen för särskilda utredningar vid Polismyndigheten, som utreder misstänkta brott som till exempel polisanställda, domare eller åklagare kan ha begått, bedömt i sin årsrapport från 2023 att korruption, insiderverksamhet och infiltration är ett växande problem i svensk offentlig förvaltning. Det framhålls att det är ett reellt problem som riskerar att allvarligt skada viktiga samhällsfunktioner och i förlängningen demokratin.

¹⁴ Europeiska kommissionen, *2024 års rapport om rättsstatsprincipen – Situationen i fråga om rättsstatsprincipen i EU*, 24 juli 2024, COM (2024) 800 draft.

¹⁵ Se *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2023*. Jfr även *Nationell säkerhetsstrategi*, Regeringens skrivelse 2023/24:163, 4 juli 2024, s. 22 f.

I regeringens strategi mot organiserad brottslighet *Motståndskraft och handlingskraft* (skr. 2023/24:67) är ett av fem mål att otillåten och otillbörlig påverkan inte ska få fäste i det svenska samhället, vare sig i offentlig eller privat verksamhet. I strategin redogörs för att otillåten och otillbörlig påverkan är ett verktyg för den organiserade brottsligheten för att ta kontroll och tillskansa sig fördelar. De kriminella är beroende av personer som i sin profession till exempel fattar myndighetsbeslut eller utfärdar intyg. Det kan leda till att aktörer utövar påverkan i samband med till exempel kommunala åtgärder mot unga eller andra lokala beslut och att de försöker infiltrera myndigheter. Det beskrivs vidare hur problemen omfattar också näringslivet. Enligt Polismyndigheten är anställda i företag inom vissa branscher särskilt exponerade för korruption, infiltration och annan otillåten påverkan. Det gäller till exempel anställda vid banker, mäklarfirmor samt revisions- och advokatbyråer. Det finns också exempel på insiders i svenska hamnar som skapar sårbarheter och möjliggör smuggling i sjötrafiken.

Brå har haft i uppdrag från regeringen att studera vad möjliggörare eller insiders har för roll och funktion för brottslig verksamhet som begås av kriminella nätverk. Möjliggörare är personer som genom sin anställning eller sitt uppdrag i det legala samhället hjälper kriminella nätverk. Mycket av det möjliggörare gör är korruption i vid mening, det vill säga att utnyttja den makt man får genom sin yrkesmässiga ställning för att gynna sig själv eller någon annan. Möjliggörarens eller insiders position varierar från till exempel administratör – som genom tillgång till lokaler och system har tillgång till information – till chefer med stort formellt inflytande.¹⁶

I rapporten *Möjliggörare för kriminella nätverk – Om möjliggörare i kommunal, statlig och privat sektor* (2024:2) konstaterar Brå att många personer i kriminella nätverk tycks ha ett stort intresse av att ha möjliggörare och att dessa förekommer inom rättsväsendet, flera förvaltningsmyndigheter, kommuner, bank- och finansbranschen, fastighetsförmedlingar, bolagsbildningar, bokförings- och redovisningstjänster, juridiska tjänster, säkerhets- och bevakningsbranschen och transportsektorn. Antalet möjliggörare är sannolikt litet, men de möjliggörare som finns kan hjälpa flera olika personer

¹⁶ Se Brå:s rapporter *Korruption i Myndighetssverige – Otillåten påverkan mot insider* (2014:4) och *Möjliggörare för kriminella nätverk – Om möjliggörare i kommunal, statlig och privat sektor* (2024:2).

i kriminella nätverk. I rapporten lyfts särskilt fram att möjliggörarna förmedlar information till personer i kriminella nätverk men det kan också handla om att till exempel underlätta logistik genom smuggling, transport eller förvaring av illegala varor eller att skapa legitima fasader genom att ta fram trovärdiga underlag, intyg eller tillhandahålla bolag som används som brottsverktyg. Det kan även vara fråga om möjliggörare inom kommuner, regioner och myndigheter som tar beslut i enskilda ärenden på felaktiga grunder eller underlåter att agera på ett sätt som gynnar bland annat kriminella nätverk. Även exempel på läkare som har förskrivit narkotika mot betalning (både för personers eget bruk och för vidare distribution) eller skrivit ut oriktiga läkarintyg som föranlett felaktiga utbetalningar har lyfts fram. I utbyte kan möjliggörarna i vissa fall få förmåner men i andra fall bygger relationen på hot, manipulation eller släkt- och vänskapsband. Svenska institutioner har, enligt rapporten, konstaterats vara sårbara för infiltration av kriminella aktörer.

I rapporten konstateras att möjliggörare i undersökningen anmälts för bland annat givande och tagande av muta, bedrägeri, förskingring, skattebrott, urkundsförfalskning, osant intygande och brott kopplade till informationshantering, såsom dataintrång, brott mot tystnadsplikten, brott mot yppandeförbud och trolöshet mot huvudman. Om möjliggörarna tydligt medverkat i de kriminella nätverkens brott kan de ha gjort sig skyldiga till medhjälp, vilket illustreras i några ärenden kopplade till stölder och narkotikabrott.

Upphandlingsprocesser – ett särskilt riskområde för korruption

Den offentliga förvaltningen upphandlar varor och tjänster för närmare 900 miljarder kronor per år.¹⁷ Kommuner och regioner står för cirka 80 procent av de annonserade offentliga upphandlingarna. 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.

¹⁷ Se *Handlingsplan mot korruption och otillåten påverkan 2024–2027*, s. 23.

Offentlig upphandling har länge pekats ut som ett riskområde för korruption.¹⁸ Till exempel har OECD konstaterat att offentliga upphandlingar är en av de offentliga aktiviteter som är mest utsatt för bedrägeri och korruption.¹⁹ Även politiker och tjänstemän i kommuner och regioner uppger att upphandling och inköp är ett särskilt riskområde för korruption.²⁰

Det kan finnas flera anledningar till att offentliga upphandlingar är särskilt utsatta för korruption. Upphandlingar omfattar ofta stora ekonomiska värden. Förfarandena innebär vanligtvis täta kontakter mellan företrädare för leverantörer och de myndighetsföreträdare som styr offentliga medel genom bland annat tilldelning av offentliga kontrakt. Tjänstemän med ansvar för inköp befinner sig ofta i en utsatt position om företag eller andra externa aktörer försöker påverka upphandlingsprocessen på ett otillbörligt sätt. Bedömningar måste göras i flera olika situationer, såsom i formuleringen av kravspecifikationen, i kvalificeringsfasen, i formuleringen av tilldelningskriterier och i samband med anbudsutvärderingen. I alla dessa faser är det möjligt att anpassa krav eller bedömningar till förmån för en viss leverantör. Det har också anförts att kontrollsystem och regelverk inte har anpassats till ett samhälle där det offentliga fullgör en allt större del av sina åtaganden genom upphandlingar snarare än i egen regi.²¹

Gränsöverskridande korruption

Korruption kan inte betraktas som en lokal eller nationell angelägenhet. Genom att handel och ekonomisk verksamhet i allt större utsträckning är global blir också korruption en gränsöverskridande företeelse, vars negativa konsekvenser har förutsättningar att påverka alla samhällen och ekonomier. Globaliseringen har gjort det lättare för svenska företag att etablera verksamhet i andra länder. Samtidigt har flera svenska företag fått utländska ägare. Företag måste därmed förhålla sig till de internationella regelverken och utländsk

¹⁸ Se bl.a. Brottsförebyggande rådet, *Korruptionens struktur i Sverige* (2007:21) och Statskontoret, *Köpta relationer – Om korruption i det kommunala Sverige* (2012:20).

¹⁹ Se *OECD principles for integrity in public procurement* (2009). Se även *United Nations Convention against Corruption: implementing procurement-related aspects* (2008).

²⁰ Statskontoret, *Nya utmaningar och gamla problem – Om korruption i kommuner och regioner* (2023:13), s. 46 ff.

²¹ Jfr Konkurrensverket, *Korruption och osund konkurrens i offentlig upphandling* (2020:1), särskilt s. 21 f.

lagstiftning. Även svensk lagstiftning måste anpassas efter att svenska företags verksamhet i stor utsträckning bedrivs i andra länder.

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 motverka korruption intensifierats. En rad konventioner har utarbetats på detta och närliggande områden. De kommer att beskrivas närmare i kapitel 4. Även arbetet med att skapa bättre förutsättningar för internationellt samarbete på straffrättens område, såsom i fråga om rättslig hjälp, är centralt för att bekämpa gränsöverskridande korruption.

Att bekämpa korruption på global nivå har också lyfts fram som en förutsättning för hållbar utveckling. Ett av de sjutton globala mål som världens länder har enats om att uppnå till 2030 i FN:s Agenda 2030 är fredliga och inkluderande samhällen (mål 16). Ett delmål för att uppnå detta är att väsentligt minska alla former av mutor och korruption (delmål 16.5). Även inom näringslivet utgör anti-korruption en viktig fråga som kräver internationella samarbeten. Vid *World Economic Forum* 1999 initierades *United Nations Global Compact* av Kofi Annan som ett globalt initiativ för att förena näringslivet och accelerera företagens hållbarhetsarbete. *UN Global Compact*s tio principer utgör grunden i det globala initiativet. Principerna för ansvarsfull bolagsstyrning omfattar fyra områden: mänskliga rättigheter, arbetsrätt, miljö och antikorruption. Enligt princip 10 ska alla former av korruption motarbetas, inklusive utpressning och mutor. Numera ingår både företag och organisationer i nätverket. Medlemmarna i *Global Compact* förbinder sig att rapportera årligen (vartannat år för ideell sektor) hur arbetet går.

3.3 Regler och åtgärder mot korruption

I regeringens strategi mot organiserad brottslighet framhålls att arbetet för att otillåten och otillbörlig påverkan, infiltration och korruption inte ska få fäste i Sverige är tvärsektoriellt och berör i princip alla politikområden. Problemet med korruption och otillåten påverkan behöver därför belysas och bekämpas i sin helhet. För att förstå den straffrättsliga lagstiftningens roll i det arbetet behöver den sättas i sitt sammanhang. I det här avsnittet beskrivs därför den mest cen-

trala lagstiftningen på olika områden för att bekämpa korruption och även några av de åtgärder som vidtagits av samhället för att förebygga korruption. Redogörelsen gör inte anspråk på att vara uttömmande. Mycket annat arbete görs också, bland annat på lokal nivå och inom näringslivet, för att förebygga och upptäcka korruption.

3.3.1 Relevant lagstiftning

De centrala straffrättsliga bestämmelserna mot korruption, i 10 kap. 5 a–e §§ brottsbalken, kommer att redogöras för i kapitel 5. Likaså för bestämmelsen om trolöshet mot huvudman (10 kap. 5 §). Bestämmelsen om tjänstefel (20 kap. 1 §) omfattar bland annat situationer när någon i myndighetsutövning tar otillbörlig hänsyn eller gör avsteg från föreskrivna beslutsprocesser utan att någon otillbörlig förmån begärts, utlovats eller mottagits. Straffbestämmelsen om tjänstefel, den arbetsrättsliga lagstiftning som tar sikte på fel i tjänsteutövningen samt JO:s och JK:s roll i tillsynen av den offentliga verksamheten redogörs för i kapitel 6. Även andra straffbestämmelser kan träffa korruptionshandlingar, såsom bestämmelserna i brottsbalken om bedrägeri (9 kap. 1 §), utpressning (9 kap. 4 §), svindleri (9 kap. 9 §), förskingring (10 kap. 1 §) och tagande av otillbörlig förmån vid röstning (17 kap. 8 § tredje stycket).

För att motverka korruption i den bredare bemärkelse som redogjorts för finns en mängd andra bestämmelser och regelverk än bara det straffrättsliga. Inledningsvis kan nämnas de grundläggande principer som regleras i regeringsformen. I den första paragrafen stadgas att den offentliga makten utövas under lagarna. Samma legalitetskrav uppställs i 1 kap. 9 §. Där anges att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.²²

Principen om saklighet och opartiskhet kommer även till uttryck i 5 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900). I förvaltningslagen och kommunallagen (2017:725) konkretiseras också principerna, bland annat genom bestämmelserna om jäv för offentligt anställda.²³ Den som är att betrakta som jävig enligt de i bestämmelserna upprä-

²² Kraven på domstolars opartiskhet följer även av artikel 6 Europakonventionen.

²³ Jäv regleras i 16–18 §§ förvaltningslagen och 7 kap. 4 § och 6 kap. 28–32 §§ kommunallagen.

nade grunderna får inte delta i handläggningen och beslutsfattandet av det specifika ärendet. Även andra bestämmelser i förvaltningslagen och kommunallagen om handläggningen och beslutsförfarandet i ärenden kan sägas utgöra skydd mot att myndighetsbeslut påverkas av otillbörliga intressen. I 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning finns förbud mot sådana bisysslor som kan rubba förtroendet för en arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende.

Det finns också specifik lagstiftning för vissa beslutsförfaranden. Ett sådant är upphandlingsförfarandet. Lag (2016:1145) om offentlig upphandling innehåller bestämmelser som bland annat motverkar korruption inom offentlig upphandling. Lagstiftningen innehåller allmänna principer om icke-diskriminering, likabehandling, proportionalitet och öppenhet vid upphandlingar. Det finns också detaljerade krav på beslutsprocessen, såsom annonseringsskyldighet och förfaranderegler, som syftar till att öka transparensen och därmed motverka otillbörlig påverkan. Även reglerna om möjlighet till överprövning försvårar för beslutsfattare att ta ovidkommande hänsyn. Därutöver finns regler om uteslutning av en leverantör från en upphandling om denne dömts för visst brott, bland annat vissa korruptionsbrott (se 13 kap. 1 §). En myndighet som har gjort en otillåten direktupphandling kan få betala en upphandlingsskadeavgift på mellan 10 000 och 20 miljoner kronor. Beslut om sådan fattas av Konkurrensverket och kan överklagas till förvaltningsrätt (21 kapitlet).

För anställningsförfaranden i offentlig verksamhet finns också regler som syftar till att motverka att annat än sakliga grunder påverkar. I 12 kap. 5 § regeringsformen anges att vid beslut om statliga anställningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Samma sak framgår av 4 § lagen om offentlig anställning. Kompletterande regler finns i anställningsförordningen (1994:373). Där föreskrivs också att lediga tjänster ska utannonseras (6–8 §§). I förarbetena till grundlagsbestämmelsen uttalas att kravet på saklighet vid tjänstetillsättningar är så viktigt att det bör få en speciell plats i regeringsformen.²⁴ Ändamålet med reglerna är inte enbart, eller ens primärt, att skydda arbetstagarintresset utan främst

²⁴ Se prop. 1973:90 s. 406.

att tillgodose samhällets och de enskilda medborgarnas intresse av att statliga anställningar tillsätts efter objektiva grunder.²⁵

Av grundläggande betydelse för att främja insyn och därigenom bidra till att oegentligheter upptäcks är också offentlighetsprincipen. I 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen anges att till främjande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande ska var och en ha rätt att ta del av allmänna handlingar. För att upptäcka och lagföra korruptionsbrott är det också av största vikt att det finns skydd för de som slår larm om missförhållanden. I tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen regleras det så kallade meddelarskyddet som består av flera komponenter: meddelarfrihet, anskaffarfrihet, rätt till anonymitet, efterforskningsförbud och repressalieförbud. Meddelarskyddet gäller i förhållande till myndigheter och andra allmänna organ. För anställda, uppdragstagare och andra som på liknande grund deltar i yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inom skola, vård och omsorg, som till någon del är offentligt finansierad, ger lag (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter ett liknande skydd.

Sedan 2021 finns också lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden, den så kallade visselblåsarlagen. Lagen bygger på och genomför EU:s visselblåsarledirektiv.²⁶ Den svenska visselblåsarlagen omfattar inte bara rapportering av överträdelse av unionsrätten utan all rapportering av missförhållanden i ett arbetsrelaterat sammanhang under förutsättning att det finns ett allmänintresse.

3.3.2 Förebyggande arbete

Näringslivskoden och annan självreglering

I samband med 2012 års reform av mutbrottslagstiftningen togs den första versionen av *Kod mot korruption i näringslivet* (Näringslivskoden) fram. Koden, som arbetades fram av Utredningen om mutor tillsammans med en grupp av näringslivsföreträdare, är ett led i självregleringen inom näringslivet och har som syfte att sammanfatta och utveckla god svensk praxis på området. Koden förvaltas av Institutet

²⁵ Se prop. 1985/86:116 s. 4 med hänvisningar och JO:s beslut med dnr 3002-2024 den 26 september 2024.

²⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1936 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelse av unionsrätten.

Mot Mutor (IMM) och har sedan den först publicerats reviderats några gånger.

Näringslivskoden syftar till att vägleda företag i frågor om hur förmåner i näringslivet får användas för att främja företagets verksamhet och tillgodose näringslivets intresse av att anställda och uppdragstagare inte låter sig påverkas att agera till nackdel för företaget genom att ge eller ta emot otillåtna förmåner. Den syftar också till att öka förtroendet för näringslivet samt till att främja marknadens intresse av effektiv och sund konkurrens på lika villkor. I koden uppställs krav på förebyggande antikorrupsionsarbete och det ges vägledning för hantering av förmåner och mellanhänder. Näringslivskoden är tänkt att komplettera de straffrättsliga bestämmelserna och etablera en etisk standard som i vissa avseenden ställer andra krav än de straffrättsliga reglerna. Koden innehåller inte några sanktioner för företag som bryter mot den.

Inom vissa branscher har det överenskommit om gemensamma regler som går längre än rekommendationerna i Näringslivskoden. Även inom myndigheter och andra offentliga verksamheter finns det olika uppförandekoder eller etiska principer. Till exempel Finansinspektionen har regler om mutor, jäv, bisysslor, finansiellt innehav, lån hos företag under tillsyn samt en rutin för karantän när personal slutar. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har bland annat tagit fram vägledning för anställda inom kommuner, landsting och regioner kring frågor om mutor och jäv och ett vägledande dokument för kommuner om intern styrning och kontroll.²⁷ För riksdagsledamöterna gäller en uppförandekod som sammanfattar de regelverk och värden som är centrala för ledamotsuppdraget, bland annat regler om jäv, en skyldighet att rapportera sina åtaganden och ekonomiska intressen samt bestämmelser om mutor och gåvor. Regeringskansliet har också riktlinjer angående gåvor och representation.

Det finns även ett flertal internationella regler som är utvecklade för att fungera som verktyg för självreglering. Här kan bara nämnas några.²⁸ OECD har utvecklat verktyg som kan användas av både privata och statligt ägda företag för att utveckla effektiva antikorrupsionsregler och driva program för efterlevnad och *due diligence*,

²⁷ Sveriges Kommuner & Landsting (SKL), *Om mutor och jäv – Vägledning för anställda inom kommuner, landsting och regioner*, reviderad 2012 och Sveriges Kommuner & Landsting (SKL), *Intern kontroll – för förtroende, trygghet och utveckling* (2018).

²⁸ För en mer utförlig redogörelse, se Thorsten Cars och Natali Engstam Phalén, *Mutbrott*, 2020, kapitel 10.

bland annat det vägledande dokumentet *Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics and Compliance*.²⁹ Även Internationella handelskammaren (ICC) har utvecklat regler för att bekämpa korrup­tion (*ICC Rules on Combating Corruption*). Reglerna syftar bland annat till att underlätta för företag att uppfylla sina internationella och nationella förpliktelser och innehåller bland annat en beskrivning över komponenter som ska ingå i ett antikorrupsionsprogram.

I Sverige har Transparency International Sverige, i samverkan med bland annat Swedfund, under 2025 lanserat *Business Integrity Tool*. Verktøget är särskilt framtaget för investerare som investerar i områden där risken för korrup­tion är hög och som, utöver ekonomisk utdelning, även satsar på en positiv samhällsutveckling. Det syftar till att hjälpa investerarna att identifiera affärsetiska risker under bakgrundskontrollerna samt ge vägledning för riskhantering.³⁰ Transparency International Sverige driver också ett näringslivsforum (*Business Integrity Forum*) för svenska företags antikorrupsions- och transparensarbete. Forumet riktar sig till svenska storföretag som är verksamma internationellt, inte sällan i regioner med medium till hög korrupsionsrisk. Inom ramen för det arbetet används bland annat ett antal olika verktyg för kontroll och självskattning. Ett liknande forum har etablerats för svenska institutionella investerare (*Investors Integrity Forum*).

Kraven på hållbarhetsredovisning

Förvaltningsberättelsen för ett aktiebolag av en viss storlek ska innehålla en hållbarhetsrapport (6 kap. 10 § årsredovisningslagen, 1995:1554). Enligt statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande ska samtliga statliga företag hållbarhetsredovisa.

Kravet på hållbarhetsredovisning grundar sig på ett EU-direktiv.³¹

²⁹ Se bilaga 2 till *OECD 2021 Anti-Bribery Recommendation*.

³⁰ Se även bl.a. Transparency International's *Business Principles for Countering Bribery* och publikationen *Business Against Corruption A framework for action*, som ges ut av FN:s Global Compact, tillsammans med Transparency International och International Business Leaders Forum.

³¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/95/EU om ändring av direktiv 2013/34/EU vad gäller vissa stora företags och koncerners tillhandahållande av icke-finansiell information och upplysningar om mångfaldspolicy. Genomförandet av direktivet behandlades i propositionen *Företagens rapportering om hållbarhet och mångfaldspolicy* (prop. 2015/16:193). Den 14 december 2022 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2464 om ändring av förordning (EU) nr 537/2014, direktiv 2004/109/EG, direktiv 2006/43/EG och dir-

Syftet med hållbarhetsrapportering är att ge finansmarknaderna tillgång till information om miljö, samhällsansvar och bolagsstyrning som är tillförlitlig, relevant och jämförbar. För företagen kan rapporteringen underlätta finansiering och bidra till att företagen identifierar och hanterar sina egna risker och möjligheter relaterade till hållbarhetsfrågor.³²

Hållbarhetsredovisningen ska innehålla information som behövs för förståelsen av bolagets inverkan på frågor som rör miljö, sociala förhållanden, personal, respekt för mänskliga rättigheter och motverkande av korruption och mutor samt på frågor som uppstår med anledning av hur bolaget styrs (6 kap. 12 § årsredovisningslagen).

Myndigheternas arbete

I juli 2024 beslutade regeringen om en ny handlingsplan mot korruption och otillåten påverkan för perioden 2024–2027. Handlingsplanen riktar sig till den offentliga förvaltningen och syftar till att möta bredden i de utmaningar som finns när det gäller korruption och otillåten påverkan. Handlingsplanen innehåller åtgärder på följande områden:

- utvecklad samverkan mellan expertmyndigheter och utvecklad uppföljning av myndigheternas arbete mot korruption och otillåten påverkan,
- en ändamålsenlig straffrättslig lagstiftning,
- ökad transparens när det finns risk för intressekonflikter,
- effektiva åtgärder mot otillåten påverkan,
- en god förvaltningskultur och stärkt korruptionsbekämpning i statliga myndigheter,
- stärkta förutsättningar för korruptionsbekämpning i kommuner och regioner, och
- effektiva verktyg för att motverka korruption i samband med offentliga inköp.

ektiv 2013/34/EU vad gäller företagens hållbarhetsrapportering. Genomförandet av det nya direktivet behandlas i SOU 2023:35 och propositionen *Nya regler om hållbarhetsrapportering* (prop. 2023/24:124).

³² Jfr SOU 2023:35 s. 13.

Inom ramen för handlingsplanen har regeringen bland annat beslutat om en ändring i myndighetsförordningen som syftar till att tydliggöra myndighetsledningars ansvar för att förebygga korruption, otillbörlig påverkan, bedrägeri och andra oegentligheter i samtliga förvaltningsmyndigheter under regeringen.³³ Det ska även göras en ändring i kommunallagen som innebär att nämnderna ska tillse att den interna kontrollen i kommuner och regioner är tillräcklig för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheten. Syftet med förslaget är att kommuner och regioner i större omfattning ska förebygga, upptäcka och åtgärda fel och oegentligheter i verksamheten.³⁴ Ändringarna i både myndighetsförordningen och i kommunallagen träder i kraft den 1 juli 2025.

Statskontoret har i uppdrag att stödja arbetet mot korruption och otillåten påverkan i offentlig förvaltning. I uppdraget ingår att ta fram stöd till myndigheterna för arbetet mot korruption, samverka med expertmyndigheter på området och följa upp myndigheternas arbete.³⁵ Sedan januari 2017 har Statskontoret också i uppgift att främja och samordna arbetet med en god förvaltningskultur i staten. En god förvaltningskultur ska bidra till att motverka korruption och otillåten påverkan på alla nivåer inom statsförvaltningen. Myndigheten har i uppdrag att utveckla och tillhandahålla en webbaserad introduktionsutbildning för statligt anställda. Genom utbildningen får de nyanställda kunskaper om de regler och förutsättningar som styr arbete i staten. Utbildningen syftar till att nya tjänstemän ska känna sig trygga i sin roll och kunna agera i enlighet med den statliga värdegrunden.³⁶

Även reglerna och funktionerna för tillsyn syftar till att förebygga oegentligheter. I förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll, som ska tillämpas av myndigheter som har en internrevision, framgår att processen för intern styrning och kontroll ska förebygga att verksamheten utsätts för korruption, otillbörlig påverkan, bedrägeri och andra oegentligheter. Riksrevisionen och Ekonomistyrningsverket (ESV) granskar myndigheterna med särskilt fokus på ekonomi och effektivitet, vilket bidrar till att minska

³³ Se promemoria *Förslag till reglering som tydliggör myndighetsledningars ansvar för det korruptionsförebyggande arbetet*, Finansdepartementet, juni 2024.

³⁴ Se prop. 2024/25:80.

³⁵ Se *Handlingsplan mot korruption och otillåten påverkan 2024–2027*, s. 5 f. I forumet för samverkan mot korruption ingår utöver Statskontoret: Konkurrensverket Brottsförebyggande rådet, Ekonomistyrningsverket, Polismyndigheten och Upphandlingsmyndigheten.

³⁶ Se *Handlingsplan mot korruption och otillåten påverkan 2024–2027*, s. 18.

risken för korruption. Riksrevisionen granskar statlig verksamhet, bland annat myndigheternas årsredovisningar.³⁷ ESV är den myndighet som utvecklar den ekonomiska styrningen i staten.³⁸ ESV har rätt att meddela föreskrifter till en rad förordningar. Myndigheten bidrar även till en korrekt hantering av EU-medel. Det finns även organ som utövar tillsyn över vissa frågor eller sektorer av förvaltningen, såsom Inspektionen för socialförsäkringen, Konkurrensverket och Skolinspektionen.

3.4 Några pågående lagstiftningsärenden

3.4.1 Ökad insyn i politiska processer (SOU 2025:52)

Frågor om insyn i partiers och valkandidaters finansiering regleras i lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier (insynslagen). Ett grundläggande syfte med insynslagen är att bidra till att förebygga korruption och öka allmänhetens insyn och därmed också öka hela det politiska systemets legitimitet. Genom insynen förebyggs risken för att partier och ledamöter låter sig styras av andra intressen än rent politiska, till exempel genom att ta emot ekonomiska bidrag från källor som har till syfte att påverka beslutsfattande i en viss särskild riktning.

En parlamentariskt sammansatt kommitté (2023 års insynskommitté, Ju 2023:07) tillsattes för att se över vissa frågor om insyn i partiers och valkandidaters finansiering. Den skulle även överväga behovet av en reglering om transparens i fråga om kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister. Detta för att undvika intressekonflikter och för att säkerställa öppenhet i fråga om bidrag. Behovet av översyn av nuvarande reglering om insyn i finansiering av partier utgick bland annat från den kritik som Sverige fått av internationella organ i olika sammanhang.

Kommittén redovisade sitt uppdrag i maj 2025 i betänkandet *Ökad insyn i politiska processer* (SOU 2025:52). Kommittén lämnade ett antal förslag till ändringar i insynslagen, bland annat ett generellt förbud mot att ta emot anonyma bidrag för partier eller kandidater, att redovisningsskyldigheten ska utökas till att – utöver intäkter – om-

³⁷ Se 13 kap. 7 och 8 §§ regeringsformen och lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

³⁸ Se förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

fatta kostnader, tillgångar och skulder samt att kravet på revisors granskning av redovisning ska utökas på visst sätt. Vidare föreslås att när ett bidrag ges genom mellanhand ska den ursprungliga givaren redovisas som givare samt att ett parti som misstänker kringgående ska vara skyldigt att utreda de verkliga förhållandena och vid osäkerhet avstå från bidrag.

Det föreslås även att ett förbud införs för partier, sidoorganisationer, ledamöter, ersättare för ledamöter och valkandidater att ta emot utländska bidrag. I fråga om transparens i kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister föreslår kommittén att det ska införas en ny lag med syfte att trygga allmänhetens insyn i organiserade intressenters kommunikation med politiska beslutsfattare med avsikt att påverka politiska beslut. Lagen föreslås benämnas *lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut*. Enligt förslaget ska aktörer som bedriver påverkanskommunikation vara skyldiga att lämna vissa uppgifter om det.

Kommittén hade även i uppdrag att överväga om det bör införas särskilda regler om insyn och frivillighet för enskilda medlemmar när det gäller bidrag från arbetsmarknadsorganisationer till politiska partier. Kommittén, som bedömde att det inte bör införas några sådana regler, redovisade ett förslag på hur en reglering om frivillighet skulle kunna utformas.

3.4.2 En straffreform (SOU 2025:66)

Straffreformutredningen (Ju 2023:14) hade i uppdrag att göra en översyn av straffskalorna och reformera påföljdssystemet. Syftet med uppdraget var att straffskalorna på ett bättre sätt än i dag ska återspegla brottens allvar och att påföljderna som döms ut ska framstå som rimliga och rättvisa.

I betänkandet *En straffreform* (SOU 2025:66), som lämnades i juni 2025, föreslås att påföljdssystemet får en ny struktur, bland annat genom att ett system med villkorligt fängelse införs som ska ersätta presumtionen mot fängelse och därmed sammanhängande regler för påföljdsvalet. Påföljdssystemet för vuxna lagöverträdare föreslås bestå av i huvudsak två påföljder, fängelse och böter. Rätten ska få besluta under vissa förutsättningar att ett fängelsestraff på viss tid, helt eller delvis, ska vara villkorligt. Villkorligt fängelse ska, enligt

förslaget, som huvudregel förenas med dagsböter, samhällstjänst eller övervakning som tilläggsstraff. Påföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn föreslås samtidigt tas bort.

Det föreslås också en särskild regel som ska ange att de omständigheter vid brottet som går utöver förutsättningarna för att den aktuella straffskalan ska vara tillämplig ska ges ett tydligt genomslag vid straffvärdebedömningen. Syftet är att hela straffskalan ska komma till användning på ett annat sätt än vad som sker idag. Därutöver föreslås en särskild regel för straffvärdebedömningen av flerfaldig brottslighet som är avsedd att leda till ett ökat genomslag för tillkommande brott samtidigt som den gemensamma straffskalan för fängelse på viss tid föreslås skärpas.

Utredningen har vidare gjort en bred översyn av straffskalorna i brottsbalken och annan lagstiftning i syfte att straffskalorna ska motsvara brottslighetens allvar. Ett femtiotal ändringar av straffskalorna föreslås. Bland annat föreslås minimistraffet för grovt givande av muta och grovt tagande av muta höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år och sex månader. Dessutom föreslås minimistraffet för tagande respektive givande av muta och handel med inflytande inte längre vara böter utan i stället fängelse. Straffskärpingarna för mutbrotten behandlas i samband med översynen av straffskalorna för de centrala förmögenhetsbrotten i kap. 8–12 brottsbalken. För de grova svårighetsgraderna av flertalet av dessa brott föreslås minimistraffet höjas till fängelse ett år. Det gäller bland annat grov trolöshet mot huvudman.

Därutöver föreslås införas en ny straffskärpningsbestämmelse avseende bland annat brott som har samband med kriminella nätverk eller i övrigt utgör led i organiserad brottslighet. Vissa billighetsskäl föreslås också tas bort och andra förtydligas. Bland annat ska det inte längre beaktas vid straffmätningen att den tilltalade förorsakas men till följd av att han eller hon på grund av brottet blir eller kan antas bli avskedad eller uppsagd från anställning eller drabbas av annat hinder eller synnerlig svårighet i yrkes- eller näringsutövning.

Slutligen föreslås att den så kallad häktningspresumtionen utvidgas till vissa specifika brott och till de osjälvständiga brottsformerna till särskilt allvarliga brott.

3.4.3 Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet (SOU 2023:45)

När en person som är verksam i den offentliga sektorn övergår till ett nytt arbete i den privata sektorn kan intressekonflikter uppstå som kan påverka personens handlande på ett otillbörligt sätt. Restriktioner vid övergångar från offentlig till privat verksamhet kan minska risken för intressekonflikter, och därmed korruption. I Sverige finns ingen reglering för de flesta övergångar från offentlig till privat verksamhet.

Den 1 juli 2018 infördes en reglering om övergångsrestriktioner för statsråd och statssekreterare genom lagen (2018:676) om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet (restriktionslagen). Utredningen om övergångsrestriktioner i offentlig verksamhet hade i uppdrag att utvärdera om den nuvarande restriktionslagen uppfyller sina syften, ta ställning till vilka som bör omfattas av en reglering om övergångsrestriktioner samt föreslå hur en sådan reglering bör utformas. I betänkandet *Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet* (SOU 2023:45) som överlämnades i augusti 2023 föreslås bland annat att myndighetschefer vid förvaltningsmyndigheter under regeringen ska omfattas av övergångsrestriktioner samt en generellt tillämplig reglering för andra arbetstagare i offentlig verksamhet. Betänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet.

3.4.4 Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier (SOU 2024:1 och prop. 2024/25:141)

I arbetet med att värna integriteten i och förtroendet för det offentliga beslutsfattandet är det grundläggande med trygga medarbetare som utför sitt arbete på ett korrekt sätt. Utredningen om åtgärder för att minska offentlighetsanställdas utsatthet, som lämnade sitt betänkande i januari 2024, hade i uppdrag att överväga olika författningsändringar i syfte att minska offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier.

I propositionen *Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier m.m.* (prop. 2024/25:141) betonas att brott och andra otillbörliga gärningar som begås mot en person på grund av hans eller hennes tjänsteutövning är ett angrepp inte bara mot den

som utsätts, utan i förlängningen även mot demokratin och samhället som sådant. Att offentliganställda medvetet eller omedvetet underlåter att vidta tjänsteåtgärder eller fatta korrekta beslut av rädsla att utsättas för till exempel trakasserier innebär att grundläggande principer om objektivitet, legalitet och likabehandling sätts åt sidan.

I propositionen lämnar regeringen bland annat förslag som innebär en minskad exponering av offentliganställdas namn i skriftliga underrättelser om beslut samt att sekretessen i personaladministrativ verksamhet för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden ska stärkas. Vidare lämnas förslag som innebär att tillämpningsområdet för brotten våld eller hot mot tjänsteman ska utvidgas och förtydligas, att maximistraflet för normalgraden av brotten skärps från två till tre år samt att straffskalan för det grova brott bestäms till fängelse i minst ett år och sex månader och högst åtta år. Slutligen ska brottet förgripelse mot tjänsteman byta rubricering till angrepp mot tjänsteman och förändras i vissa avseenden samt ett nytt brott som tar sikte på förolämpningar mot tjänstemän införs i brottsbalken. Lagändringarna ska träda i kraft den 2 juli 2025.

4 Internationella åtaganden

4.1 Inledning

Korruption är ett internationellt och gränsöverskridande problem som påverkar alla samhällen. Det är därför nödvändigt med internationellt samarbete för att förebygga och beivra korruption. Sedan framför allt 1990-talet har det internationella arbetet för att motverka korruption intensifierats och resulterat i en rad internationella överenskommelser. Till ett flertal av konventionerna har utvecklats övervakningsmekanismer med syfte att granska hur konventionsstaterna lever upp till sina förpliktelser. I det här kapitlet redogörs för de konventioner som Sverige har anslutit sig till och som nuvarande svensk lagstiftning är anpassad till. Slutligen redogörs också i korthet för arbetet mot korruption inom EU och det förslag till nytt EU-direktivet om bekämpning av korruption som för närvarande förhandlas inom EU.

4.2 OECD-konventionen

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) är en mellanstatlig organisation med 38 medlemsstater. Sverige är medlem i OECD sedan organisationen grundades 1961. Samarbetet omfattar många olika områden som påverkar ekonomin och syftar till att främja välfärdsutvecklingen i olika avseenden.

OECD antog 1997 en konvention om bekämpande av bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsförbindelser (OECD-konventionen).¹ Syftet med konventionen är att bekämpa korruption i internationella affärsrelationer. I preambeln sägs att sådan korruption undergräver ekonomisk utveckling och

¹ OECD, Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, 21 November 1997.

utgör ett hinder för fri konkurrens. Konventionen kräver inte att ländernas lagstiftningar ser likadana ut eller att ingrepp görs i de grundläggande principerna i ländernas rättssystem; det är tillräckligt med så kallad funktionell ekvivalens.²

När det gäller den närmare tillämpningen av konventionen är de kommentarer³ som beslutades i samband med att konventionen tillkom samt de kompletterande rekommendationer som finns av betydelse. OECD antog 2021 nya rekommendationer⁴ som har ersatt de tidigare från 2009. I rekommendationerna finns såväl uppdateringar och utvidgningar av tidigare regler som nya avsnitt, bland annat om sanktioner, alternativ till domstolsförfaranden, internationellt samarbete, dataskydd och skydd för visselblåsare. Dessutom framhålls i rekommendationerna även ländernas ansvar för att säkerställa att offentliga tjänstemän inte efterfrågar mutor.

Konventionen innehåller främst ett åtagande att straffbelägga givande av muta till utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsrelationer, vilket även ska omfatta den situationen att förmånen tillfaller annan än tjänstemannen själv (artikel 1). Både förmåner som lämnas direkt och sådana som lämnas via mellanhänder omfattas. Syftet med förmånen ska vara att förmå tjänstemannen att vidta eller underlåta att vidta en åtgärd i tjänsten i avsikt att för egen eller tredje mans räkning vinna eller bibehålla en affärsmissig fördel eller annan otillbörlig fördel i en internationell affärsförbindelse. Utländsk offentlig tjänsteman definieras i artikeln som (a) den som innehar en lagstiftande, administrativ eller rättslig tjänst i ett främmande land, vare sig han är utsedd eller vald, (b) den som utövar en offentlig funktion för ett främmande land, även för ett offentligt organ eller ett offentligt företag och (c) en tjänsteman eller representant för en internationell organisation.

Av kommentarerna till konventionen följer att ett brott har begåtts även om den otillbörliga förmånen ges på uppdrag av en annan fysisk eller juridisk person. Det framhålls också att det är ett brott oberoende av bland annat förmånens värde, dess resultat, uppfattningar av lokala sedvänjor, toleransen för sådana betalningar från

² Se prop. 1998/99:32 s. 41, SOU 2016:82 s. 174 och *Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions* p. 2.

³ *Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, adopted by the Negotiating Conference on 21 November 1997.

⁴ OECD, *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, OECD/LEGAL/0378.

lokala myndigheter eller den påstådda nödvändigheten av betalningen för att erhålla eller behålla affärsverksamhet eller annan otillbörlig fördel. Kravet på straffansvar omfattar dock inte fall där förmånen var tillåten eller krävdes enligt gällande rätt i tjänstemannens land. Inte heller mindre betalningar omfattas av kravet på straffansvar.⁵

I konventionen finns också bestämmelser om ansvar för juridiska personer, förverkande, jurisdiktion, penningtvätt, bokföringsregler, inbördes rättshjälp och utlämning. Bestämmelserna om ansvar för juridiska personer och om jurisdiktion kommer att behandlas närmare i kapitel 5.

Sverige har tillträtt konventionen. Vid tillträdet gjordes bedömningen att svensk rätt i huvudsak redan uppfyllde åtagandena i konventionen. Det ansågs dock krävas några lagändringar. Det gjordes straffbart att besticka en utländsk parlamentsledamot eller minister och vissa andra utövare av offentliga funktioner. Därutöver klargjordes i bestämmelsen om bestickning (numera givande av muta) att straffansvaret omfattar mutor som är avsedda att tillfalla – eller tillfaller – någon annan än den vars tjänsteutövning gärningen avser.⁶ Den 1 januari 2020 utvidgades domsrätten över mutbrott som begås utomlands för att möta den kritik som Sverige hade fått av OECD (se avsnitt 5.3.7).⁷

Inom OECD finns en arbetsgrupp mot korruption, *The Working Group on Bribery*, som organisatoriskt lyder under *OECD Investment Committee*. Arbetsgruppen sköter den granskning som enligt artikel 12 i konventionen regelbundet ska ske av vilka åtgärder som medlemsstaterna har vidtagit för att genomföra konventionen. Uppföljningen sker i olika faser: i fas 1 utvärderades hur ändamålsenligt konventionsstaternas rättsliga ramverk är för att bekämpa internationell korruption och implementera konventionen, i fas två bedömdes huruvida staterna tillämpar lagstiftningen i praktiken och i både fas 3 och fas 4 fokuserades på verkställighet och rekommendationer från de tidigare faserna som inte har implementerats. En utvärdering skedde av Sverige 2012 i den tredje fasen. Rekommendationerna följdes upp i en rapport 2014. År 2017 uttalade arbetsgruppen att Sveriges åtgärder för att bekämpa korruption utomlands var så otillräckliga att utvärderingen inom fas fyra inte kunde inledas. Därefter,

⁵ *Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, p. 6–9.

⁶ Se prop. 1998/99:32.

⁷ Se prop. 2018/19:164 s. 51 ff.

2019, besökte en delegation på hög nivå inom arbetsgruppen (*a High Level Mission*) Sverige för att diskutera Sveriges bristande åtgärder för att bekämpa utländsk korruption. Under 2024 genomförde arbetsgruppen en fas 4 granskning och i december 2024 antog OECD rapporten från granskningen. Slutsatserna och rekommendationerna från granskningarna redovisas i avsnitt 5.3.7.

4.3 Europarådets straffrättsliga konvention om korruption

Inom Europarådet har det sedan länge bedrivits ett aktivt arbete mot korruption genom normbildning, granskning av att normerna efterlevs och tekniskt biträde till länder som behöver särskilt stöd för att bekämpa korruption. Europarådets ministerkommitté uttalade 1994 att korruption är ett allvarligt hot mot demokrati, rättssäkerhet och mänskliga rättigheter. Det tillsattes därför en arbetsgrupp – *Multidisciplinary Group on Corruption (GMC)* – med uppdrag att bland annat utarbeta internationella instrument på korruptionsområdet. Europarådets straffrättsliga konvention om korruption antogs i november 1998. En civilrättslig konvention om korruption antogs i september 1999. Till den straffrättsliga konventionen finns det ett tilläggsprotokoll som behandlar korruption bland skiljemän och nämndemän.

Den straffrättsliga konventionen föreskriver att staterna ska införa straffansvar för tagande och givande av muta inom såväl den offentliga som den privata sektorn och med avseende på vissa internationella organ. Vidare innehåller konventionen kriminaliseringsbestämmelser om handel med inflytande, penningtvätt av medel som härrör från korruption och vissa bokföringsrelaterade gärningar. Konventionen innehåller också föreskrifter om ansvar och påföljder för såväl fysiska som juridiska personer, nationella program för korruptionsbekämpning samt bestämmelser om domsrätt, internationellt samarbete och utlämning.

Till konventionen finns det en förklarande rapport. I denna anges bland annat att det praktiska rättslivet har svårigheter med lagföring av korruptionsbrott med internationell anknytning, särskilt när det gäller utländska offentliga tjänstemän. Svårigheterna hänger samman med att olika länder definierar ”offentlig tjänsteman” olika och

med de hinder som uppkommer vid internationellt rättsligt samarbete. Konventionen syftar till att avhjälpa dessa problem.

Sverige har tillträtt både den straffrättsliga och den civilrättsliga konventionen samt tilläggsprotokollet. Vid tillträdet till den straffrättsliga konventionen gjordes bedömningen att svensk rätt i huvudsak uppfyllde åtagandena i konventionen. En viss utvidgning av den personkrets som omfattades av bestämmelserna om mut- och bestickningsbrott ansågs dock krävas för att Sverige skulle leva upp till konventionens krav. Det infördes också en särskild straffskala för grova fall av bestickning. Dessutom reserverade sig Sverige mot åtagandet att införa straffbestämmelser om handel med inflytande samt förbehöll sig rätten dels att inte utöva domsrätt enbart på grund av att brottet berör vissa svenska offentliga tjänstemän, dels att upprätthålla krav på dubbel straffbarhet. Reservationerna har förnyats var tredje år och gäller fortfarande.⁸

Europarådets organ för att följa upp efterlevnaden av konventionerna, Greco, utvärderar regelbundet ländernas åtgärder. Granskningsrapporterna innehåller rekommendationer som syftar till att förbättra den granskade statens lagstiftning, institutioner eller praxis. Grecos granskning sker genom en expertgrupp som utses särskilt för varje granskningsuppdrag. Vid granskningen besöks medlemsstaten och information samlas in vid möten med tjänstemän och representanter från bland annat ideella organisationer. Det finns också en procedur där Greco bedömer de åtgärder som en medlemsstat har vidtagit med anledning av Grecos rekommendationer. I den senaste utvärderingsrundan 2019, som var den femte, granskades Polismyndigheten och den högsta verkställande politiska nivån. Av de 15 rekommendationer som lämnades till Sverige bedömdes det i uppföljanderapporten 2023 att Sverige hade genomfört nio helt och tre delvis.⁹

Den 3 april 2025 antogs ett tillägg till uppföljanderapporten, som återigen utvärderade om Sverige genomfört de återstående rekommendationerna.¹⁰ I rapporten slås fast att det fortfarande återstår fyra rekommendationer som inte genomförts, varav en delvis har genomförts och tre inte alls. Det konstateras att rekommendatio-

⁸ Se prop. 2003/04:70 och Ds 2002:67. Det senaste beslutet om att reservationerna ska förnyas fattades den 5 juni 2025

⁹ *Fifth evaluation round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies, Second compliance report Sweden*, adopted by GRECO at its 94th Plenary Meeting (Strasbourg, 5–9 June 2023).

¹⁰ *Addendum to the Second compliance report Sweden*, adopted by GRECO at its 99th Plenary Meeting (Strasbourg, 17–19 March 2025).

nen gällande frågor om öppenhet i kontakterna mellan politiska beslutsfattare och lobbyister undersöks inom ramen för 2023 års insynskommitté (Ju 2023:07) samt att rekommendationen om restriktioner efter avslutad anställning har behandlats inom ramen för betänkandet *Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet* (SOU 2023:45) och nu bereds inom Regeringskansliet. Vad gäller rekommendation IX, som innebär att en mekanism för övervakning och verkställighet ska inrättas för att tillse att personer som anförtrots ledande befattningar följer uppföranderegler, hänvisas till översynen av det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel. Det konstateras att i våra direktiv anges att det ska övervägas och lämnas förslag kring hur ansvaret kan utvidgas och att det i en sådan analys särskilt ska övervägas om straffansvaret bör utökas till åtgärder som har vidtagits av personer som omfattas av dagens undantag för förtroendevalda. Rapporten avslutar den femte utvärderingsrundan men Sverige uppmantras att rapportera till Greco hur implementeringen av de återstående rekommendationerna fortlöper.

4.4 FN:s konvention mot korruption

FN:s generalförsamling antog den 15 november 2000 en konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (Palermokonventionen). I konventionen finns bestämmelser om åtgärder mot korruption, bland annat krav på kriminalisering av vissa handlingar. Konventionen har tillträtts av Sverige. Några lagändringar ansågs inte nödvändiga för att Sverige skulle kunna tillträda konventionen.¹¹

År 2003 antog generalförsamlingen en mer omfattande konvention mot korruption (*United Nations Conventions against Corruption* – UNCAC). Konventionen trädde i kraft den 14 december 2005. Vid utarbetandet av konventionen användes både Europarådets straffrättsliga konvention om korruption och Palermokonventionen som förebilder. Konventionen är det enda universellt bindande instrumentet mot korruption och har över 190 anslutna parter, däribland Sverige. Vid godkännandet ansågs svensk rätt uppfylla konventionens krav och några lagstiftningsåtgärder genomfördes inte.¹²

¹¹ Se prop. 2002/03:146, framför allt s. 37 ff.

¹² Se prop. 2006/07:74 och Ds 2005:38.

Enligt artikel 65 ska varje konventionsstat vidta nödvändiga åtgärder, däribland lagstiftningsåtgärder och administrativa åtgärder, för att se till att åtagandena i konventionen genomförs. Varje konventionsstat får vidta strängare åtgärder än som föreskrivs i konventionen. Utöver tvingande bestämmelser innehåller konventionen rekommendationer och frivilliga åtaganden. En allmän utgångspunkt i konventionen är att kriminalisering och andra åtgärder ska genomföras i enlighet med grundprinciperna för den nationella rättsordningen i konventionsstaterna.

I konventionen anges vilka handlingar som ska utgöra brott i konventionens mening (artiklarna 15–25). Den innehåller också bestämmelser om bland annat ansvar för juridiska personer, preskription, förebyggande åtgärder, domsrätt, utlämning, och internationell rättslig hjälp. Vidare behandlas frågor om förverkande och återställande av egendom, liksom även olika former av samarbete över gränserna.

Genom konventionens artikel 63 inrättades en statspartskonferens, vars syfte är att förbättra konventionsstaternas samarbete och förmåga att uppnå konventionsmålen samt främja att konventionen genomförs och granska hur det sker i de olika medlemsstaterna. Vid en statspartskonferens 2009 fattades beslut om en mekanism för översyn av medlemsstaternas tillämpning av konventionen. Utvärderingen bygger dels på självskattning, dels på en utvärdering som görs av två andra stater.

Sveriges implementering av kapitel 3 i konventionen (kriminalisering och åtgärder för brottsbekämpning) och kapitel 4 (internationellt samarbete) utvärderades av Kanada och Frankrike under den första utvärderingscykeln 2010–2015. Den senaste utvärderingscykeln 2016–2021 avsåg kapitel 2 (förebyggande arbetet) och 5 (återställande av egendom) och Sverige utvärderades då av Belgien och Lesotho. I den mån rekommendationerna är av betydelse för utredningens förslag presenteras de i samband med våra överväganden.

4.5 Korruptionsbekämpning inom ramen för EU-samarbetet

4.5.1 Tidigare rättsakter

EU antog 1995 en konvention om skydd för Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (Bedrägerikonventionen). Ett protokoll till Bedrägerikonventionen med bestämmelser om korruption undertecknades av EU:s medlemsstater i september 1996 (Korruptionsprotokollet).¹³ Protokollet innehåller bland annat krav på kriminalisering av mutbrott och bestickning som offentliga tjänstemän (nationella och EU-tjänstemän) är delaktiga i, om brottet kan skada EU:s finansiella intressen. Brotten ska beläggas med proportionerliga och avskräckande påföljder. Ett andra tilläggsprotokoll till Bedrägerikonventionen, som avser penningtvätt, antogs 1997.

Sedan arbetet med korruptionsprotokollet hade avslutats, utarbetades en fristående konvention om korruption, som undertecknades 1997 (Korruptionskonventionen).¹⁴ Konventionens bestämmelser överensstämmer till stora delar med vad medlemsstaterna redan åtog sig i Bedrägerikonventionen och i Korruptionsprotokollet. Korruptionskonventionen går emellertid längre eftersom det inte uppställs något krav på skada för EU:s finanser.¹⁵ Några år senare, 2002, antogs ett rambeslut för bekämpande av korruption inom den privata sektorn.¹⁶ Rambeslut ålägger medlemsstaterna att kriminalisera givande och tagande av mutor inom den privata sektorn.

Bedrägerikonventionen med tillhörande protokoll ersattes 2017 av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371 av den 5 juli 2017 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen (SEFI-direktivet).¹⁷ Enligt artikel 1 syftar direktivet till att stärka skyddet mot brott som påverkar EU:s finansiella intressen. Syftet ska upp-

¹³ Rådets akt av den 27 september 1996 om upprättande av ett protokoll till konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intresse (EGT C 313, 23.10.1996, s. 1).

¹⁴ Rådets akt av den 26 maj 1997 om utarbetande på grundval av artikel K 3.2 c i Fördraget om Europeiska unionen av konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga (EGT C 195, 25.6.1997, s. 1).

¹⁵ Sveriges tillträde till Korruptionsprotokollet och Korruptionskonventionen samt nödvändiga ändringar av svensk rätt med anledning av tillträdet behandlas i Ds 1998:29 och prop. 1998/99:32.

¹⁶ Rådets rambeslut 2003/568/RIF av den 22 juli 2003 om kampen mot korruption inom den privata sektorn (EUT L 192, 31.7.2003, s. 54).

¹⁷ Genomförandet av direktivet i svensk rätt behandlades i Ds 2018:34 och prop. 2018/19:78.

nås genom att det i direktivet fastställs minimiregler för definitionen av brott och påföljder avseende bekämpande av bedrägeri och annan olaglig verksamhet som riktar sig mot dessa intressen. I artikel 3 behandlas bedrägerier som riktar sig mot unionens finansiella intressen. Artikel 4 innehåller bestämmelser om andra brott mot unionens finansiella intressen, närmare bestämt penningtvätt (artikel 4.1), korrupcion (artikel 4.2) och förskingring (artikel 4.3).

4.5.2 Förslaget till nytt EU-direktiv

Den 3 maj 2023 presenterade kommissionen ett förslag till nytt EU-direktiv om bekämpning av korrupcion (COM (2023) 234 final). Direktivet är avsett att ersätta de ovan nämnda rambeslutet (2003/568/RIF) och Korrupcionskonventionen samt ändra direktivet (2017/1371) från 2017. Det är första gången som bestämmelser om korrupcion inom den offentliga och den privata sektorn sammanförs i en EU-rättsakt.

Förslaget innehåller bestämmelser om bland annat förebyggande åtgärder, brottsbekämpande verktyg, definitioner av och påföljder för olika typer av korrupcionsbrott samt förbättrad samordning och samarbete. I artikel 1 anges direktivets innehåll och tillämpningsområde medan artikel 2 definierar vissa begrepp som används i direktivet. Artiklarna 7–13 ställer krav på medlemsstaterna att kriminalisera vissa handlingar enligt direktivets definitioner av brotten. Förslaget innehåller krav på att straffbelägga bland annat mutbrott både i offentlig och privat verksamhet (artikel 7 och 8), förskingring (artikel 9), handel med inflytande (artikel 10), missbruk av tjänsteställning (artikel 11) samt hindrande av rättvisa (artikel 12) och olagligt berikande med anknytning till korrupcion (artikel 13). Genom artikel 14 ställs krav på att anstiftan och medhjälp till brotten ska vara kriminaliserade och att detsamma ska gälla för försök i förhållande till de straffbara gärningar som avses i alla artiklar förutom handel med inflytande i artikel 10. Minimnivåer för påföljder och andra åtgärder gällande fysiska personer finns i artikel 15. I artikel 16 i förslaget anges att juridiska personer ska kunna hållas ansvariga för samtliga straffbara gärningar i direktivet under vissa angivna förutsättningar. Minimnivåer för påföljder för juridiska personer återfinns i artikel 17. Artikel 18 anger att medlemsstaterna ska säkerställa att

vissa uppräknade omständigheter ska beaktas som försvårande respektive förmildrande. Enligt artikel 19 ska det i en process vara möjligt att under angivna former häva nationella tjänstemäns privilegier eller immunitet mot att bli föremål för förundersökning eller åtal. Artikel 20 innehåller bestämmelser om domsrätt och i artikel 21 regleras preskription av brott och påföljder. Direktivet ska fastställa minimiregler, medlemsstaterna ska alltså vara fria att anta eller behålla strängare straffrättsregler mot korruptionsbrott.

Förslaget förhandlas för närvarande inom EU. Europaparlamentet fastställde sin ståndpunkt i februari 2024 och Europeiska unionens råd (rådet) antog en allmän riktlinje den 14 juni 2024. I vårt uppdrag ingick ursprungligen att bedöma vilka författningsändringar eller andra åtgärder som behövs för att anpassa svensk rätt till det nya EU-direktivet om bekämpning av korruption. Eftersom direktivet ännu inte färdigförhandlats när utredningens arbete behövde slutföras är detta emellertid inte möjligt att göra. I den utsträckning som bedöms meningsfullt kommer vi att ta förslaget till nytt EU-direktiv i beaktande när vi överväger och utformar förslagen i det här betänkandet. När vi refererar till förslaget i kommande kapitel avses, om inte annat anges, kommissionens förslag till nytt EU-direktiv (COM (2023) 234 final).

4.5.3 Europeiska kommissionens rättsstatsrapport

Europeiska kommissionen publicerar en årlig rättsstatsrapport om utvecklingen i EU-länderna med betydelse för rättsstatsprincipen. Rapporten täcker fyra områden: rättssystemet, regelverket för korruptionsbekämpning, mediernas frihet och mångfald samt andra institutionella frågor som rör kontroller och motvikter. I rättsstatsrapporten och dess 27 landskapitel går kommissionen igenom både positiva och negativa utvecklingstendenser i medlemsländerna på nämnda områden. År 2022 innehöll rapporten för första gången landspecifika rekommendationer till medlemsstaterna. Rekommendationerna följdes upp i 2023 och 2024 års rapporter och kommer fortsätta att följas upp i kommande rapporter.

Vad gäller Sveriges regelverk för korruptionsbekämpning konstaterades inledningsvis i 2024 års rapport att Sverige över lag har alla rättsliga och institutionella ramar på plats för att bekämpa och

förebygga korruption. Sverige rekommenderas bland annat att stärka bekämpandet av mutor utomlands, genom att ändra de befintliga lagfästa definitionerna för att förbättra åtal mot och verkställighet av domar i ärenden som rör mutor utomlands. Det konstateras också att vissa brister i de etiska riktlinjerna för tjänstemän på högsta nivå kvarstår, och att de etiska riktlinjerna för alla tjänstemän ännu inte har uppdaterats. Det finns också, enligt rapporten, vissa brister i kraven på redovisning av tillgångar för statsråd, eftersom de inte omfattar betydande skulder. Slutligen konstateras att områden med hög risk för korruption omfattar kommuner och offentlig upphandling.¹⁸

¹⁸ Europeiska kommissionen, *2024 års rapport om rättsstatsprincipen – Situationen i fråga om rättsstatsprincipen i EU*, 24 juli 2024, COM (2024).

5 Den straffrättsliga lagstiftningen om korruption

5.1 Den nuvarande lagstiftningen

5.1.1 Inledning

Det finns flera regelverk som syftar till att motverka korruption. De huvudsakliga straffrättsliga bestämmelserna återfinns i 10 kap. brottsbalken. De två grundläggande korruptionsbrotten tagande respektive givande av muta regleras i 10 kap. 5 a och 5 b §§. Vid den senaste reformen avseende korruptionsbrotten, 2012, infördes två nya brott, handel med inflytande och vårdslös finansiering av mutbrott, i 10 kap. 5 d och 5 e §§. Korruptionsbrott kan också falla inom det straffbara området för trolöshet mot huvudman enligt 10 kap. 5 §, även om bestämmelsen tillämpas huvudsakligen vid andra typer av handlingar. Såväl trolöshet mot huvudman som mutbrott kan sägas utgöra brott mot en avtalsgrundad lojalitetsplikt. Den straffrättsliga regleringen som träffar gärningar som utgör trolöshet mot huvudman och mutbrott inom den privata sektorn avser att skydda i huvudsak samma intresse, nämligen förtroendeförhållandet mellan huvudman och anställd eller uppdragstagare. Även mutbrott som begås inom den offentliga sektorn kan ses som lojalitetsbrott, även om skyddsintresset för kriminaliseringen i de fallen framför allt är samhällets intresse av att offentliga funktioner fullgörs på ett korrekt sätt och att förtroendet för offentlig maktutövning upprätthålls. I det här avsnittet ges en redogörelse för straffbestämmelsernas bakgrund, innehåll och omfattning samt vad som gäller i fråga om åtal och sanktioner.

Det finns även ett flertal andra straffbestämmelser som kan träffa korruptionshandlingar. Det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel behandlas särskilt i kapitel 6. I 17 kap. 8 § tredje stycket brottsbalken finns en straffbestämmelse om tagande av otillbörlig förmån vid röst-

ning, enligt vilken bestraffas att ta emot, godta ett löfte om eller begära en otillbörlig förmån för att rösta på visst sätt eller inte rösta i allmänt ärende. Bestämmelsen syftar till att motverka missbruk av allmänna medborgerliga rättigheter. Beskrivningen av gärningen ska förstås på samma som tagande av muta och brottet är subsidiärt till detta brott. Den bestämmelsen, liksom andra straffbestämmelser som kan träffa korruptionshandlingar, kommer inte att behandlas närmare.

5.1.2 Trolöshet mot huvudman

Bakgrund

Trolöshetsbrotten i 10 kap. brottsbalken karakteriseras av att de utgör missbruk av egen maktsfär. Gärningsmannen befinner sig i en förtroendeställning eller i vart fall i en situation som ställer ett särskilt krav på lojalitet. Det innebär en specifik maktställning som kan missbrukas till att göra skada på ett sätt som en utomstående person inte kan. Det har därför ansetts motiverat att i de här fallen göra ett avsteg från den svenska traditionen att brott mot förpliktelser i avtalsförhållanden främst ska beivras med civilrättsliga påföljder i stället för med straffrättsliga sanktioner.¹

Redan i 1864 års strafflag fanns en bestämmelse om trolöshet mot huvudman. Enligt 22 kap. 14 § skulle dömas syssloman, fullmäktige med flera som till huvudmannens skada främjade sin eller annans nytta. Ansvar var då begränsat till personer inom den privata sektorn. Bestämmelsen fick ny lydelse 1942, i samband med att förskingringsbrottet fick sin nuvarande utformning. Brottet trolöshet mot huvudman, i 22 kap. 5 § strafflagen, blev då subsidiärt i förhållande till förskingring och bestämmelsen fick den utformning som den i huvudsak fortfarande har. Brottet utformades i första hand som ett förmögenhetsbrott, vilket medförde dels en begränsning till missbruk av sådana förfogandemöjligheter som hänför sig till ekonomiska angelägenheter, dels ett krav på skada för huvudmannen. Arbets- eller uppdragstagare inom såväl den privata som den offentliga sektorn kom att omfattas av ansvaret, förutsatt att de hade en förtro-

¹ Se SOU 1940:20 s. 194 f. och prop. 1986/86:65 s. 24.

endeställning av visst angett slag.² Brottet överflyttades vid brottsbalkens tillkomst 1962 till 10 kap. 5 § brottsbalken.

Brottsbeskrivningen ändrades 1986 så att straffansvaret utsträcktes till att omfatta även personer i förtroendeställning som av sin huvudman anförtrotts att självständigt svara för kvalificerade tekniska uppgifter. Avsikten var inte att utvidga kriminaliseringen av lojalitetsbrott i tjänste- och avtalsförhållanden i någon betydande utsträckning. Vidare gjordes en redaktionell förenkling av bestämmelsen, men någon saklig ändring var inte avsedd.³

I samband med en översyn av straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet 2016 utökades kvalifikationsgrunderna för grov trolöshet mot huvudman med att gärningen annars har varit av särskilt farlig art. Vidare infördes en särskild brottsbeteckning för brottets grova grad.⁴ Genom en lagändring 2017 ändrades kvalifikationsgrunden ”falsk handling” till ”urkund eller annat vars brukande är straffbart enligt 14 eller 15 kap”. Därmed omfattas både falska och osanna urkunder.⁵

Allmänt om brottet

Brottet trolöshet mot huvudman består enligt 10 kap. 5 § brottsbalken i att

1. någon som på grund av förtroendeställning fått till uppgift att för någon annan sköta en ekonomisk angelägenhet eller självständigt hantera en kvalificerad teknisk uppgift eller övervaka skötseln av en sådan angelägenhet eller uppgift,
2. missbrukar sin förtroendeställning,
3. och därigenom skadar huvudmannen.

Även den som har fått till uppgift att sköta en rättslig angelägenhet för någon annan och missbrukar sin förtroendeställning till förfång för huvudmannen, döms till ansvar, även om angelägenheten inte är av ekonomisk eller teknisk art.

² Se prop. 1942:4 s. 117 f.

³ Se prop. 1986/86:65 s. 24 ff. och 46.

⁴ Se prop. 2015/16:113 s. 79 f. och s. 89.

⁵ Se prop. 2017/17:131 s. 68 f. och s. 103.

Straffet för trolöshet mot huvudman är böter eller fängelse i högst två år. För grovt brott döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Ansvar för trolöshet mot huvudman är subsidiärt till ansvaret för förskingring enligt 10 kap. 1–3 §§. Förskingring omfattar en vidare krets av befattningshavare än trolöshetsbrottet genom att vem som helst kan anförtros egendom i besittning för annan. Trolöshet mot huvudman konsumerar däremot olovligt förfogande i 10 kap. 4 §. I de fall brottet trolöshet mot huvudman begås i myndighetsutövning ska gärningen inte dessutom bedömas som tjänstefel (20 kap. 1 §).

Kravet på att ha fått viss uppgift på grund av förtroendeställning

En första förutsättning för ansvar är att gärningsmannen innehar en viss förtroendeställning. Till ansvarsgruppen hör bland annat anställda i offentlig eller privat tjänst, sysslomän eller uppdragstagare, personer som valts eller förordnats till allmän befattning, företrädare för juridisk person eller innehavare av annan förvaltande eller kontrollerande funktion inom juridiska personer (till exempel styrelseledamot, bolagsman, likvidator eller revisor) samt ställföreträdare som förordnats med stöd av lag eller myndighetsbeslut (såsom förmyndare, boutredningsman, testamentsexekutor, skiftesman eller god man).

Därutöver ska gärningsmannen på grund av sin förtroendeställning ha fått till uppgift att för annan sköta en ekonomisk eller rättslig angelägenhet, självständigt hantera en kvalificerad teknisk uppgift eller övervaka skötseln av ekonomisk angelägenhet eller kvalificerad teknisk uppgift. Straffansvar kan följa även när förtroendeställningen har upphört om det då kvarstår en möjlighet att missbruka den förtroendeställning som funnits.⁶

Vad som kan utgöra en ekonomisk angelägenhet bör förstås brett. Uppgifterna ska gå ut på att sköta eller övervaka skötseln av den ekonomiska angelägenheten för huvudmannen och inte bara ha ekonomisk betydelse för huvudmannen.⁷

Av kravet på förtroendeställning följer att uppgifterna måste utföras med viss självständighet. Det kan alltså inte enbart röra sig om en rådgivande funktion eller uppgifter som gärningsmannen utför

⁶ Jfr rättsfallet NJA 1984 s. 665.

⁷ Jfr rättsfallet NJA 1987 s. 215.

under någon annans direkta kontroll eller ledning. Möjligheten att förfoga över huvudmannens ekonomiska angelägenheter kan emellertid vara såväl rättslig som faktisk. Gärningsmannen kan ha fullmakt att företräda huvudmannen och på det sättet möjlighet att förfoga över dennes förmögenhet. Det kan ofta vara fråga om en ställningsfullmakt som följer direkt av anställnings- eller uppdragsavtalet. Behörighet att företräda huvudmannen är dock inte ett krav. Gärningsmannen kan ha fått tillgång till upplysningar av ekonomisk betydelse, till exempel rörande yrkeshemligheter, vilket ger honom eller henne en möjlighet att gynna en konkurrent och därmed skada huvudmannen. När det handlar om faktiskt handlande, förutsätter en förtroendeställning att det finns ett beslutsutrymme eller en rätt att fatta beslut i huvudmannens ställe.⁸

Straffansvaret omfattar också tekniska funktionärer i ledande ställning, som till exempel ledare av forsknings- eller utvecklingsprojekt, föreståndare för datorcentraler och liknande tekniskt ansvariga personer i nyckelpositioner. Även utomstående konsulter tillhör den krets som kan omfattas av ansvar.⁹

Slutligen omfattas personer som fått till uppgift att för någon annan sköta rättslig angelägenhet. Hit räknas advokater eller andra jurister som fått i uppdrag av en klient att till exempel skriva ett kontrakt, att föra dennes talan i en skilsmässa eller att försvara klienten i ett brottmål.

Krav på missbruk av förtroendeställning

Bestämmelsen uppställer ett krav på att gärningen ska utgöra ett missbruk av förtroendeställningen. Gärningsmannen ska ha gjort något som han eller hon uppenbart inte borde ha gjort med hänsyn till den särskilda möjlighet att förfoga över huvudmannens förmögenhet som gärningsmannen har fått. På samma sätt krävs det för den som fått till uppgift att för någon annan självständigt handha eller övervaka skötseln av kvalificerad teknisk uppgift, att det är just detta ansvar som missbrukas. Handlande som ligger helt utanför anställnings- eller uppdragsförhållandet, liksom handlande som sker inom

⁸ Jfr SOU 1940:20 s. 198 och Gustaf Almqvist, *Förmögenhetsbrott och förmögenhetsrätt. Om straffansvaret i 8 och 10 kap. brottsbalken och dess förhållande till civilrätten*, 2020.

⁹ Se prop. 1986/86:65 s. 24 ff. och 46.

ramen för anställnings- eller uppdragsförhållandet men som inte innefattar bruk av förtroendeställningen omfattas inte av straffansvaret.¹⁰

Ett typfall av missbruk av förtroendeställning är att den som fått rättslig behörighet att handla åt huvudmannen handlar helt utan uppdrag eller överskrider sina instruktioner. Det kan även röra sig om fall då gärningsmannen låter huvudmannen betala privata skulder eller utgifter genom att till exempel missbruka en allmän firmateckningsrätt. Även lojalitetsbrott av annat slag än befogenhetsöverskridanden kan utgöra missbruk av förtroendeställning, till exempel då gärningsmannen låter sig mutas av tredje man till en försäljning till underpris eller inköp till överpris å huvudmannens vägnar eller till att acceptera ett visst anbud vid en offentlig upphandling. Även underlåtenhet att handla kan utgöra straffbart missbruk.

Det betyder inte att varje handling eller underlåtenhet, som medför skada och som sker inom ramen för en förtroendeställning, kan anses vara missbruk. Till exempel måste det finnas utrymme för en person i förtroendeställning att göra en dålig affär. Det bör bland annat beaktas om gärningsmannen drivits av eget vinstintresse. Även förlustens storlek kan påverka.¹¹

Om huvudmannen samtyckt till handlingen innan brottet fullbordats har det befriande verkan (24 kap. 7 § brottsbalken). Det krävs att det är en behörig person som ger samtycket. I en juridisk person behöver det inte vara den som bestämmer hur andra ska sköta sina arbetsuppgifter som kan ge ansvarsbefriande samtycke på den juridiska personens vägnar.

Krav på ekonomisk skada

Med begreppet skada i bestämmelsen avses ekonomisk skada. Gärningen behöver inte direkt innebära ekonomisk skada. Det är tillräckligt att gärningen medfört sådan skada, till exempel genom att intäkter blir mindre än de borde vara. Skaderekvisitet är alltså uppfyllt även om skada inte inträffar redan vid gärningen utan först en tid därefter.

Gärningen är fullbordad så snart gärningen inneburit en skada för huvudmannen. Det är även fråga om fullbordad skada när beak-

¹⁰ Se SOU 1940:20 s. 198 f. Jfr rättsfallen NJA 1984 s. 665 och NJA 1996 s. 152.

¹¹ Jfr NJA 1996 s. 152.

tansvärd fara för slutlig förlust föreligger. Om gärningsmannen senast i samband med gärningen verkställt kvittning eller på ett tydligt sätt ställt en säker förfallen fordran till huvudmannens förfogande kan dock skadan undvikas.

Kravet på ekonomisk skada gör att vissa mutbrott inte är kriminaliserade som trolöshet mot huvudman. I förarbetena nämns fallet att en person tar emot en muta eller provision men det inte kan visas att det har föranlett honom eller henne att handla eller underlåta att handla på ett sätt som medfört skada för huvudmannen. Det kan vara fallet om det till exempel inte kan visas att huvudmannen skulle fått ett bättre pris om personen som handlade i hans ställe inte hade tagit emot mutan.¹²

I 10 kap. 5 § tredje stycket föreskrivs att den som fått till uppgift att för annan sköta en rättslig angelägenhet fälls till ansvar om han eller hon missbrukar sin förtroendeställning till förfång för huvudmannen. Skaderekvisitet förfång avser inte bara ekonomisk skada utan även andra olägenheter eller besvär. Till exempel omfattas även andra ofördelaktiga resultat än rent ekonomiskt belastande som ett rättegångsbiträde orsakar den part som han eller hon företräder i en process.¹³

Grovt brott

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om huvudmannen har tillfogats betydande eller synnerligen kännbar skada, om gärningsmannen har använt urkund eller annat vars brukande är straffbart enligt 14 eller 15 kap. eller vilseledande bokföring eller om gärningen annars har varit av särskilt farlig art. Uppräkningen av kvalifikationsgrunder i bestämmelsen är inte uttömmande; samtliga omständigheter kring gärningen ska beaktas.

Kvalifikationsgrunden att gärningen annars varit av särskilt farlig art ger utrymme att bland annat beakta det sammanhang i vilket gärningen företagits. Brottet kan till exempel anses vara av särskilt farlig art om gärningen utförs som ett led i en brottslig verksamhet som är särskilt välplanerad eller sker systematiskt. Så kan också vara

¹² Se SOU 1940:20 s. 200.

¹³ Jfr Madeleine Leijonhufvud, *Trolöshet mot huvudman – Straffansvar vid förtroendebrott, särskilt i aktiebolag*, 2007, s. 139 ff.

fallet om tillvägagångssättet varit förslaget och gjort brottsligheten svårupptäckt.¹⁴

För brott enligt 10 kap. 5 § tredje stycket, dvs. av den som fått i uppgift att sköta rättslig angelägenhet, finns ingen särskild straffskala för grovt brott.

5.1.3 Tagande av muta och givande av muta

Bakgrund

I 1864 års strafflag fanns bestämmelser i 25 kap. 5–7 §§ om mutor och andra förmåner som ämbetsmän tog emot eller betingade sig ”för att i ämbetet orätt främja”. Att lämna, utlova eller erbjuda en förmån (bestickning) var vid lagens tillkomst inte straffbelagt som särskilt brott utan kunde straffas endast som medhjälp till mutbrottet.

Bestämmelser om mutbrott och bestickning inom privat sektor infördes genom lagen (1919:446) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens. Det blev straffbart att lämna, utlova eller erbjuda gåva eller annan förmån till vissa anställda för att därigenom muta dem att, vid avtal om bland annat inköp av varor eller utförande av arbete, åt någon skaffa företräde framför annan eller att underlåta att framställa anmärkning i fråga om fullgörande av sådant avtal. En motsvarande bestämmelse fanns för ”passiv bestickning”, dvs. att ta emot, låta åt sig utlova eller begära gåva eller annan förmån. I samband med 1919 års lagstiftning blev bestickning även ett självständigt brott enligt strafflagen. Brottet skulle enligt 25 kap. 5 § strafflagen ske i syfte att förmå ämbetsmannen till en oriktig ämbetsåtgärd.

Vid en ändring av strafflagen 1941 togs kravet på att avsikten med den otillbörliga förmånen skulle vara att främja oriktig ämbetsutövning bort eftersom det ansågs svårt att bevisa. I den nya lydelsen uppställdes i stället kravet att gärningsmannen skulle motta mutan eller annan otillbörlig belöning ”för sin ämbetsutövning”. Även efterföljande otillbörliga belöningar i tjänsten kom alltså att omfattas av lagen.¹⁵

Vid strafflagsrevisionen 1948 delades korruptionsansvaret upp. Bestämmelsen om tagande av muta upptogs i kapitlet om ämbetsbrott i strafflagen (25 kap. 2 §). Bestickning infördes bland brotten

¹⁴ Se prop. 2015/16:113 s. 89.

¹⁵ Se NJA II 1941 s. 483.

mot allmän verksamhet (10 kap. 6 §) eftersom det inte, som brotten i 25 kapitlet, förutsatte straffbart handlande från någon ämbetsmans sida. Personkretsen utvidgades till att omfatta även ämbetsmän som begått gärning innan tjänsten tillträtts och efter det att han eller hon lämnat sin tjänst.¹⁶

Vid brottsbalkens tillkomst överfördes bestämmelserna om bestickning och mutbrott till 17 kap. 7 § respektive 20 kap. 2 § i huvudsak oförändrade.¹⁷

I samband med att det s.k. ämbetsansvaret avskaffades 1976 utsträcktes straffbestämmelsen om mutbrott till att gälla alla arbets- och uppdragstagare inom stat och kommun samt den som tillhörde vissa andra i lagrummet uppräknade kategorier. Ansvaret var dock fortsatt begränsat till den offentliga sektorn.¹⁸ Ämbetsansvarskommittén gavs samtidigt, genom tilläggsdirektiv, uppdraget att utreda förutsättningarna för en generellt utformad ansvarsregel.

Kommittén, som ändrade sin sammansättning och antog namnet Mutansvarskommittén, föreslog i betänkandet *Mut- och bestickningsansvaret* (SOU 1974:37) regler i brottsbalken som var gemensamma för offentlig och privat sektor. Förslaget ledde 1977 till lagstiftning. Samtidigt upphävdes bestämmelserna om bestickning och mutbrott i lagen (1931:152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens. Det innebar att ansvaret för anställda inom privat verksamhet utvidgades.¹⁹

Det genomfördes därefter ett antal mindre lagändringar, varigenom bland annat personkretsen omformulerades.²⁰ Till följd av framför allt Sveriges tillträde till EU:s korruptionsprotokoll och OECD-konventionen utvidgades straffansvaret till att omfatta även fall där mutan tillfaller annan än den vars tjänsteutövning påverkas av mutan.²¹

I mars 2009 tillsattes en utredning för att bland annat se över den straffrättsliga regleringen av mutbrott och bestickning. Utredningen, som antog namnet Utredningen om mutor, föreslog i betänkandet *Mutbrott* (SOU 2010:38) att bestämmelserna om mutbrott skulle samlas i fem paragrafer i 10 kap. brottsbalken. Dessutom inne-

¹⁶ Se SOU 1944:69 och prop. 1948:80.

¹⁷ Se NJA II 1962 s. 290.

¹⁸ Se NJA II 1975:8 s. 656.

¹⁹ Se prop. 1975/76:176.

²⁰ Se bl.a. SFS 1982:102, 1986:123, 1986:645, 1999:197, 2004:404 och 2004:785.

²¹ SFS 1999:197.

höll betänkandet ett förslag till *Svensk kod om gåvor, belöningar och andra förmåner i näringslivet*. Koden skulle vara ett led i självregleringen inom näringslivet och ha som syfte att sammanfatta och utveckla god svensk praxis på området.

Genom de lagändringar som genomfördes år 2012 flyttades bestämmelserna om mutbrott och bestickning till trolöshetsbrotten i kap. 10 i brottsbalken och benämndes tagande respektive givande av muta. Distinktionen togs bort mellan begreppet muta, som tidigare använts när syftet varit att mottagaren i framtiden skulle göra sig skyldig till pliktstridig tjänsteutövning, och belöning, som använts när det varit fråga om ett tack för redan utförd tjänsteutövning. Detta föranledde också att rubriken i kap. 10 förändrades till att inkludera mutbrott, vilket är den samlande benämningen på de korruptionshandlingar som regleras i kapitlet. Uppräkningen av vilka som kan straffas för mutbrott togs bort och ansvaret blev i stället generellt utformat och omfattar numera alla arbets- och uppdragstagare. Det infördes även ett ansvar för den som är deltagare eller funktionär i en tävling som är föremål för allmänt anordnad vadhållning. Därutöver infördes tre nya bestämmelser. Den första anger omständigheter som ska kunna medföra att tagande av muta eller givande av muta bedöms som grovt brott. De båda andra bestämmelserna införde två nya brott, dels handel med inflytande, dels vårdslös finansiering av mutbrott.²²

Motiven till de upphävda bestämmelserna om mutbrott och bestickning, liksom rättspraxis som utbildats i anslutning till dessa bestämmelser, har fortsatt betydelse även om de kan behöva läsas i ljuset av den samhällsutveckling som har skett därefter.²³

Allmänt om brotten

Brottet tagande av muta enligt 10 kap. 5 a § brottsbalken består i att

1. den som är arbetstagare eller utövar uppdrag,
2. tar emot, godtar ett löfte om eller begär
3. en otillbörlig förmån,
4. för utövningen av anställningen eller uppdraget.

²² Se prop. 2011/12:79 och bet. 2011/12:JuU23.

²³ Se prop. 2011/12:79 s. 44.

För tagande av muta kan även den dömas som är deltagare eller funktionär i en tävling som är föremål för allmänt anordnad vadhållning och det är fråga om en otillbörlig förmån för hans eller hennes fullgörande av uppgifter vid tävlingen.

Enligt bestämmelsens andra stycket är det fråga om tagande av muta även om gärningen har begåtts innan gärningsmannen fått en sådan ställning som avses i bestämmelsen eller efter att den upphört. I bestämmelsens tredje stycke anges att straffansvaret omfattar även den som tar emot, godtar ett löfte om eller begär förmånen för någon annan än sig själv.

För brottet givande av muta döms den som i fall som avses i 10 kap. 5 a § lämnar, utlovar eller erbjuder en otillbörlig förmån (10 kap. 5 b §).

Straffet för tagande eller givande av muta är böter eller fängelse i högst två år. För grovt brott döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Någon särskild straffskala för ringa brott finns inte och inte heller någon regel om straffrihet vid ringa fall. Det ska dock vara påkallat från allmän synpunkt att väcka åtal (10 kap. 10 §).

Vem som omfattas av mutansvar

En mutbrottssituation omfattar minst två aktören: en givare och en mottagare.²⁴ Vem som helst kan vara givare. Det förutsätts dock att mottagaren omfattas av mutansvar.

Mutansvar kan träffa var och en som är arbetstagare eller utövar uppdrag, såväl inom offentlig som privat verksamhet. Tillämpningsområdet är inte begränsat till svenska anställnings- eller uppdragsförhållanden.

Med arbetstagare förstås den som är arbetstagare i civilrättslig mening.²⁵ Det saknar betydelse om anställningen är av tillsvidare- eller visstidskaraktär, liksom om befattningen är på hög eller låg nivå. Arbetsgivare kan vara en juridisk eller fysisk person. Till arbetstagare räknas dock inte den som under utbildning vid skola eller vård i anstalt

²⁴ Det krävs egentligen bara en *tilltänkt* givare respektive mottagare eftersom det inte förutsätts för straffansvar att transaktionen genomförs. För enkelhetens skull benämns dock aktörerna här givare och mottagare.

²⁵ Se prop. 2011/12:79 s. 43.

utför arbete som till sin art liknar sådant som vanligen utförs av arbetstagare.²⁶

Med ”den som utövar uppdrag” avses alla uppdragstagare, oavsett om uppdraget grundar sig på till exempel val, förordnade, plikt eller avtal. Det innefattar således även alla som före 2012 års lagändringar omfattades av uppräknningen i 20 kap. 2 §. Hit hör riksdagsledamöter, nämndemän, boutredningsmän, offentliga försvarare, konkursförvaltare, dispaschör, vissa skiljemän, ordningsvakter, styrelseledamöter i associationer av olika slag, likvidatorer, revisorer, mäklare, handelsagenter, handelsresande, kommissionärer, auktionsförrättare, fastighetsförvaltare, advokater, vetenskapliga konsulter, ledare av forsknings- eller utvecklingsprojekt samt EU-parlamentariker, EU-kommissionärer, domare vid Europeiska unionens domstol och domare vid Internationella brottmålsdomstolen.

En egenföretagare eller en självständig företagare, till exempel innehavaren av en firma eller ägaren av ett enmansbolag, kan inte göra sig skyldig till mutbrott eftersom han eller hon varken är anställd eller uppdragstagare.

Även den som är deltagare eller funktionär i en tävling som är föremål för allmänt anordnad vadhållning omfattas av straffansvaret enligt 5 a § första stycket andra meningen. En tävling är alla slags evenemang som innefattar att prestationer mäts mot varandra. Med vadhållning avses att pengar satsas på utfallet av en viss händelse och begreppet har här samma innebörd som i lotterilagen (1994:100). Deltagare är den som själv är tävlande, individuellt eller i grupp. Till kategorin funktionärer hör först och främst domare och jurymedlemmar och andra som ensamma eller tillsammans med en begränsad krets har ett bestämmande inflytande över bedömningen och rangordningen av prestationerna. Även andra kan omfattas, såsom den som i omedelbar anslutning till tävlingen har i uppgift att utföra en enligt reglerna obligatorisk besiktning eller medicinsk undersökning, vars resultat avgör om deltagande i tävlingen alls ska få ske. En funktionär är också en person som utövar ledning över det sätt på vilket deltagaren eller deltagarna utför sina prestationer, till exempel i egenskap av tränare, lagledare eller delegationsledare. Om deltagaren eller funktionären också är arbetstagare eller uppdragstagare, tillämpas i stället första meningen.²⁷

²⁶ Se SOU 1974:37 s. 136 f.

²⁷ Se prop. 2011/12:79 s. 45.

Av 10 kap. 5 a § andra stycket framgår att mutansvaret gäller även om gärningen begåtts före gärningsmannen fått sin ställning eller efter den upphört. En förutsättning i det första fallet är att han eller hon senare verkligen fått anställningen eller uppdraget.²⁸

Den brottsliga handlingen

Brottet tagande av muta består i att ta emot, godta ett löfte om eller begära en förmån. En förmån är mottagen när den har kommit gärningsmannen till handa och mottagaren har accepterat den genom att ge uttryck för sin vilja att behålla den eller på annat sätt förfoga över förmånen. Kravet på mottagande är inte uppfyllt om mottagaren omedelbart lämnar tillbaka förmånen eller inte accepterar förmånen för egen räkning, utan överlämnar den vidare till exempelvis huvudmannen.

Att godta ett löfte innebär att parterna kommit överens om att en otillbörlig förmån ska utgå, oberoende av om någon av dem då eller senare är villig att fullfölja avtalet. Detta kan ske genom konkludent handlande. Den som begär en otillbörlig förmån måste på ett klart sätt ha gett motparten sitt anspråk till känna och denna viljeförklaring måste vara allvarligt menad.

Enligt tredje stycket i bestämmelsen om tagande av muta omfattar straffansvaret även den som tar emot, godtar ett löfte om eller begär förmånen för någon annan än sig själv. Det kan till exempel ske för hans eller hennes familj eller nära släktingar eller en organisation eller annat organ med vilket han eller hon kan kopplas samman. Ett mottagande för någon annan förutsätter inte att arbets- eller uppdragstagaren rent fysiskt tar emot förmånen för vidare befordran till annan. Det är tillräckligt att denne känner till att förmånen lämnats och har uttryckt sitt godkännande eller på annat sätt aktivt verkat för mottagandet.²⁹

På spegelvänt sätt kan den som lämnar, utlovar eller erbjuder en otillbörlig förmån göra sig skyldig till givande av muta. Ansvaret förutsätter dock inte att motparten kan straffas för tagande av muta, liksom ansvar för tagande av muta inte förutsätter att givaren (eller den tilltänkta givaren) kan åläggas ansvar. Lämnande av en otillbörlig för-

²⁸ Se SOU 1974:37 s. 137.

²⁹ Se prop. 2011/12:79 s. 45 f.

mån kan ske genom att förmånen skickas per post eller med bud till arbetstagaren eller uppdragsutövaren. Det krävs alltså inte att förmånen har mottagits eller accepterats för att ansvar för givande av muta ska utdömas. Utlovande eller erbjudande av en otillbörlig förmån behöver inte fullföljas av någon accept från motparten för att fullbordat brott ska föreligga.

Även om den otillbörliga förmånen rent fysiskt lämnas till någon annan än arbetstagaren eller uppdragsutövaren kan straffansvar för givande av muta komma i fråga. Det förutsätter dock att erbjudandet eller löftet lämnas till arbetstagaren eller uppdragsutövaren samt att någon form av koppling finns mellan mottagaren av förmånen och den vars tjänsteutövning förmånen avser, så att förmånen kan sägas på ett eller annat sätt gynna arbetstagaren eller uppdragsutövaren.³⁰

Vad som utgör en otillbörlig förmån

Den tidigare distinktionen mellan muta och belöning finns som ovan nämnts, inte längre kvar i lagstiftningen. Sedan 2012 års lagändring används i stället begreppet förmån. En förmån kan vara av materiellt slag och ha ett ekonomiskt värde, till exempel penninggåvor, rabatter, upplåtelse av nyttjanderätt, provisioner, lån och borgensåtaganden. Även immateriella förmåner omfattas, till exempel rekommendationer och betyg. Det kan även vara fråga om så kallade dolda förmåner såsom arbetstjänster, nedsatta debiteringar, eftergivande av räntor och amorteringar eller oförklarligt höga konsultarvoden.³¹ Den förmån som begärs eller erbjuds kan även vara en sexuell handling, så kallad sexuell korruption.

Det har inte ansetts möjligt att utforma en legaldefinition av otillbörlighetsbegreppet med hänsyn till att de personer som kan komma i fråga för mutansvar arbetar under så skiftande förhållanden. Området för vad som är otillbörligt påverkas också av samhällsutvecklingen och synsättet kan därför komma att ändras över tid. Bedömningen av förmånens otillbörlighet ska i stället göras med beaktande av samtliga omständigheter som omger gärningen.³²

³⁰ Se prop. 1998/99:32 s. 91 f. Jfr rättsfallet NJA 2009 s. 751.

³¹ Se prop. 2011/12:79 s. 14, 26 f. och 42 f.

³² Se prop. 2011/12:79 s. 21 och 43 f. Jfr även SOU 1973:37 s. 112 och 143, prop. 1975/76:176 s. 35 och rättsfallet NJA 2020 s. 241.

Otillbörlig är varje transaktion som objektivt sett har förutsättningar att påverka utförandet av vissa uppgifter eller att uppfattas som en belöning för hur uppgifter utförts. Den otillbörliga förmånen behöver alltså inte syfta till att mottagaren ska göra sig skyldig till en pliktstridig handling; en förmån får inte heller lämnas för ett pliktenligt arbete, till exempel ett väl utfört arbete.

I vissa fall kan det vara uppenbart att det är fråga om en otillbörlig förmån som påverkat eller belönat. Så är till exempel fallet om utredningen visar att arbets- eller uppdragstagaren faktiskt har åsidosatt sina åligganden eller haft för avsikt att göra det. Otillbörlighet föreligger också om det ligger i sakens natur att syftet med den förmån som han eller hon tagit emot, godtagit ett löfte om eller begärt inte kan vara något annat än att påverka till pliktstridigt handlande eller att belöna sådant handlande.³³

I mindre uppenbara fall måste otillbörlighetsbedömningen göras på grundval av främst sådant som förmånens ekonomiska värde och karaktär samt de närmare omständigheterna kring lämnandet av förmånen. Utgångspunkten för bedömningen är det intresse som straffbestämmelsen avser att skydda, vilket kan variera beroende på den ställning och de uppgifter mottagaren har. 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 att det allmännas verksamhet kan påverkas av mutor kan rubba förtroendet. Vid myndighetsutövning kan en förmån därför anses otillbörlig även om den inte objektivt sett kan anses påverka mottagarens tjänsteutövning om det förelegat en konkret risk för att allmänhetens förtroende för myndigheten skadas.³⁴ Det är därför naturligt att otillbörlighetsbegreppet får en vidare innebörd när verksamheten innefattar myndighetsutövning än när så inte är fallet. För det privata näringslivet är det dominerande skyddsintresset lojalitetsplikten mot huvudmannen men även intresset av en fungerande marknad med fri konkurrens.³⁵

Förmånens värde har också betydelse för den helhetsbedömning som ska göras. En förmån av obetydligt värde är oftast inte av beskaff-

³³ Se prop. 2011/12:79 s. 44.

³⁴ Jfr SOU 1974:37 s. 112 samt rättsfallen NJA 2008 s. 705, NJA 2008 s. 812 och NJA 2020 s. 241 p. 10–14.

³⁵ Jfr SOU 1974:37 s. 112 f. och SOU 2010:38 s. 63 f. samt rättsfallen NJA 2008 s. 705 och NJA 2008 s. 812.

enhet att kunna påverka eller belöna arbets- eller uppdragstagarens tjänsteutövning. Det är värdet för mottagaren som är relevant. Några fasta värdegränser finns inte eftersom även övriga omständigheter har betydelse. Det ska därvid vägas in om det är fråga om en återkommande förmån och om den kommer även till exempel närstående till godo. Även mottagarens ställning har betydelse. I verksamhet som innefattar myndighetsutövning kan en arbets- eller uppdragstagares uppgifter anses kräva ett så starkt integritetsskydd att redan förmåner av helt obetydligt värde uppfyller kraven på otillbörlighet.

Även en förmån av ett högre värde kan i vissa fall anses tillåten om förmånen har ett socialt eller verksamhetsmässigt berättigande, varmed menas att förmånen faller inom ramen för vanlig artighet människor emellan eller till exempel utgör en allmän sedvänja eller accepterad kutym. Exempel är arbetsluncher eller studieresor. En allmän förutsättning för att en sådan förmån ska anses tillbörlig är att dess syfte är helt legitimt. Även i det hänseendet får det ställas strängare krav när det gäller offentlig verksamhet. Om en arbets- eller uppdragstagare tar emot, godtar ett löfte om eller begär kontanter eller andra gåvor som innebär en klar förmögenhetsökning för honom eller henne uppfyller det kriterierna för otillbörlighet.³⁶

Inom den privata sektorn är det av betydelse om en förmån lämnas öppet eller i det dolda. En förmån som tas emot i strid med en huvudmans uttalade vilja kan vara ägnad att påverka eller belöna tjänsteutövning även om värdet skulle vara relativt lågt, och särskilt torde detta gälla om förmånen tas emot dolt.³⁷

Omvänt gäller inom den privata sektorn att en förmån från huvudmannen, till exempel en hög bonus eller en extra arvodering, inte betraktas som otillbörlig. Det har att göra med att brottets skyddsobjekt inom den privata sektorn framför allt är huvudmannen. Även en förmån som lämnas av tredjeman bedöms sällan som otillbörlig om arbetsgivaren tillåter den anställda att ta emot förmånen. Samtycket kan i vart fall utgöra en sådan förmildrande omständighet att åtal inte bör väckas (se 10 kap. 10 § tredje stycket). Inom vissa mer känsliga verksamheter, såsom banker, försäkringsbolag, revision eller bevakningsföretag, ställs dock normalt högre krav. Inom den offentliga sektorn har huvudmannens samtycke aldrig ansvarsbefriande verkan eftersom skyddsintresset är allmänhetens förtroende för kor-

³⁶ Se prop. 1975/76:176 s. 36 f.

³⁷ Se prop. 2011/12:79 s. 44.

rekt myndighetsutövning. Vad gäller offentligägda företag, allmännyttiga stiftelser eller liknande, som formellt tillhör den privata sektorn men bedrivs i allmänhetens intresse, är åtal därför också i många fall påkallat oberoende av huvudmannens inställning. Även i uppdrag som har ett offentligt inslag har en huvudmans samtycke normalt begränsad betydelse.³⁸

Vid bedömning av om ett handlande som har begåtts utomlands är att anse som givande av muta, kan enligt förarbetena ett moment i bedömningen av förmånens otillbörlighet vara den praxis som har utvecklats i det andra landet. Denna praxis kan innebära en mindre sträng bedömning av vad som är att anse som en otillbörlig förmån jämfört med vad som gäller i Sverige. Det förhållandet att en förmån kan vara på så sätt omfattad av allmän sedvänja eller accepterad kutym är emellertid aldrig av beskaffenhet att ensamt göra den tillbörlig.³⁹

Högsta domstolen uttalade i rättsfallet ”Musikmiddagarna” NJA 2020 s. 241 att eftersom uttrycket ”otillbörlig förmån” är vagt måste lagtolkningen präglas av försiktighet i syfte att tillgodose legalitetsprincipen. Det är därför inte tillräckligt att ett handlande är olämpligt eller oetiskt i mer allmän bemärkelse. För att vara straffbart måste handlandet enligt Högsta domstolen ligga klart utanför gränsen för det godtagbara.

Kravet på samband med arbetet eller uppdragets utförande

Kravet på samband med arbetet eller uppdragets utförande innebär att förmånen ytterst ska kunna sättas i samband med något som är att hänföra till den verksamhet som arbets- eller uppdragstagarens huvudman bedriver. Något sådant tjänstesamband mellan parterna föreligger inte om förmånen uteslutande eller i allt väsentligt har sin grund i till exempel ett vänskaps- eller bekantskapsförhållande eller annat samband utom tjänsten.⁴⁰

För straffbarhet krävs inte att förmånen lämnats just i syfte att förmå mottagaren till en oriktig tjänsteåtgärd eller att förmånen kan visas stå i samband med någon viss tjänsteåtgärd. Sambandet behöver bara bestå i att givaren och mottagaren har, har haft, eller

³⁸ Jfr Thorsten Cars och Natali Engstam Phalén, *Mutbrott*, 4 uppl. 2020, s. 111 f. och NJA 2009 s. 751.

³⁹ Se prop. 1975/76:176 s. 41 och prop. 2011/12:79 s. 46.

⁴⁰ Se prop. 2011/12:79 s. 43. Jfr rättsfallen NJA 1987 s. 604 och NJA 2009 s. 751.

kan antas få, kontakt med varandra i tjänsten. Ett tjänstesamband anses därför i allmänhet finnas så snart mottagaren har någon möjlighet till påverkan eller inflytande i något avseende som berör givaren.⁴¹

Det är inte heller nödvändigt för straffansvar att förmånen är inriktad på något som omfattas av arbets- eller uppdragstagarens formella behörighet att besluta om. Det är tillräckligt att denne inom ramen för anställningen eller uppdraget kan utöva inflytande över en process, till exempel i egenskap av föredragande åt en beslutsfattare eller såsom varande den som bereder ett beslut.⁴²

Grovt brott

Grovt tagande av muta och grovt givande av muta regleras i 10 kap. 5 c §. Vid bedömning av om brottet är grovt ska en samlad bedömning göras av samtliga relevanta omständigheter. Emellertid ska fyra omständigheter beaktas särskilt.⁴³

För det första ska beaktas om gärningen innefattat missbruk av eller angrepp på särskilt ansvarsfull ställning. Det är ett uttryck för att vissa arbets- och uppdragstagares uppgifter kräver ett mycket starkt integritetsskydd. Det kan vara gärningar som involverat samhällets mest centrala beslutsfunktioner i riksdag och regering men även rättsstatens funktionssätt och annan myndighetsutövning som leder till beslut av stor betydelse för allmänheten. Vidare kan annan myndighetsövning i övrig offentlig förvaltning omfattas, till exempel i ärenden om större offentliga upphandlingar, liksom stora investeringsbeslut i näringslivet.

Den andra omständigheten är att gärningen, dvs. den aktuella förmånen, har avsett betydande värde. För det tredje ska beaktas särskilt om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning. I systematiken ligger att det är fråga om ett upprepat beteende som genomförts efter viss beräkning.

Slutligen ska beaktas om gärningen annars varit av särskilt farlig art. Exempel på sådant handlande är att gärningsmannen använt falska handlingar eller vilseledande bokföring eller att den som tagit emot en muta därigenom på ett mycket hänsynslöst sätt har utnyttjat någons

⁴¹ Se t.ex. NJA 2008 s. 705 och NJA 2009 s. 751.

⁴² Se SOU 1974:37 s. 142 f. och prop. 2011/12:79 s. 43.

⁴³ Se prop. 2011/12:79 s. 47.

beroendeställning eller tillfogat huvudmannen en synnerligen kännbar ekonomisk eller förtroendemässig skada.

5.1.4 Handel med inflytande

Allmänt om brottet

För brottet handel med inflytande döms, enligt 10 kap. 5 c § brottsbalken, den som i annat fall än som avses i 5 a § eller 5 b §

1. tar emot, godtar ett löfte om eller begär respektive lämnar, utlovar eller erbjuder någon
2. en otillbörlig förmån
3. för att (han eller hon ska) påverka annans beslut eller åtgärd
4. vid myndighetsutövning eller offentlig upphandling.

Två av de internationella instrument som Sverige har tillträtt på korruptionsbekämpningens område – Europarådets straffrättsliga konvention om korruption och FN:s konvention mot korruption (UNCAC) – upptar bestämmelser om kriminalisering av handel med inflytande.

Frågan om det i svensk rätt borde införas straffansvar för handel med inflytande aktualiserades i början av 2000-talet, i anslutning till det lagstiftningsarbete som föregick Sveriges tillträde till konventionerna. Någon motsvarighet till det straffansvar som beskrivs i artiklarna infördes inte då.⁴⁴ Som skäl anfördes att straffvärd påverkan av personer som träffas av beskrivningen redan i de flesta fall var kriminaliserad och att en kriminalisering i övrigt mycket lätt skulle kunna komma i strid med yttrandefriheten. Det ansågs också svårt att avgränsa kriminaliseringen på något lämpligt sätt. Sverige reserverade sig därför mot artikel 12 i Europarådets straffrättsliga konvention om korruption.

År 2012 kriminaliserades vissa av de förfaranden som avses med konventionsbestämmelserna när brottet handel med inflytande infördes. Genom straffansvarets avgränsning till påverkan vid myndighetsutövning och offentlig upphandling träffas, enligt förarbetena, centrala områden av samhällslivet samtidigt som påverkan på politisk

⁴⁴ Se prop. 2003/04:70 s. 32 och prop. 2006/07:74 s. 25.

åsiktsbildning inom och utom parlamentariska församlingar lämnas utanför. Om det någon gång skulle förekomma påverkansarbete genom anlitat ombud på områdena för myndighetsutövning eller offentlig upphandling – till exempel i ett koncessionsärende med politiska eller internationella implikationer – ska detta inte i sig utlösa straffansvar. Eftersom ett handlande bara bestraffas om det innefattar mottagande eller lämnande av en förmån som är otillbörlig bör det enligt förarbetena inte uppstå några problem att avgränsa det straffbara beteendet från seriöst påverkansarbete.⁴⁵

Kriminaliseringen avser indirekt korruption, dvs. förmånen behöver inte lämnas till eller mottas av den som ska påverkas, utan till en tredje person som ska utöva inflytande på den förstnämnde. Straffskalan sträcker sig från böter till fängelse i högst två år.

Bestämmelsen är subsidiär till brotten tagande och givande av muta. Flera av rekvisiten är desamma som i dessa bestämmelser och ska tolkas på samma sätt, såsom vad som avses med de olika transaktionerna och vad som utgör en otillbörlig förmån. I viss utsträckning är ansvaret också överlappande. Det uppställs dock inget krav på tjänstesamband i bestämmelsen om handel med inflytande. I förarbetena anförs att det är uppenbart att det finns fall av handel med inflytande som inte omfattas av straffansvaret för tagande och givande av muta. Som exempel nämns att den som tar emot förmånen visserligen arbetar på samma arbetsplats som den som ska fatta beslutet, men utan samröre med honom eller henne i själva tjänsteutövningen. Inflytandet utövas då i det dagliga umgänget mellan kollegor och inte inom ramen för mottagarens tjänsteutövning. En annan situation som nämns är att den som tar emot förmånen är närstående – t.ex. make eller barn – till beslutsfattaren.⁴⁶

Krav på syfte att påverka annans beslut eller åtgärd

För ansvar krävs att mottagaren eller givaren av mutan har ett direkt överskjutande uppsåt att påverka en tredje persons beslutsfattande i vissa angivna situationer. En förutsättning är att mottagaren objektivt sett ska ha haft förutsättningar att utöva sådan påverkan. Visar det sig att en otillbörlig förmån tagits emot för en påverkan som

⁴⁵ Se prop. 2011/12:79 s. 34.

⁴⁶ Se prop. 2011/12:79 s. 33 f. och 47 f.

det inte funnits några som helst förutsättningar att utöva, föreligger inte brott enligt denna paragraf. Den omständigheten att mottagaren verkligen haft förutsättningar att utöva påverkan men efter det att den otillbörliga förmånen tagits emot har underlåtit att vidta några åtgärder i saken eller inte uppnått det av givaren önskade resultatet saknar däremot betydelse.⁴⁷

Med beslut eller åtgärd avses varje form av ställningstagande som görs under ett ärende i för straffbestämmelsen relevant verksamhet. Det kan även vara fråga om att gärningsmannen söker påverka någon att underlåta att göra något visst.⁴⁸

Straffansvaret är begränsat till myndighetsutövning eller offentlig upphandling

Straffansvaret är begränsat till påverkan vid myndighetsutövning och offentlig upphandling. Med myndighetsutövning avses detsamma som i 12 kap. 2 § regeringsformen och 20 kap. 1 § brottsbalken. Fråga är alltså om utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande.

Begreppet offentlig upphandling avser åtgärder som vidtas av ett upphandlande organ i syfte att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal avseende varor, tjänster, eller byggtreprenader inom eller med anknytning till offentlig sektor.⁴⁹

5.1.5 Vårdslös finansiering av mutbrott

Allmänt om brottet

Brottet vårdslös finansiering av mutbrott består enligt 10 kap. 5 d § brottsbalken i att

1. en näringsidkare,
2. tillhandahåller pengar eller andra tillgångar åt någon som företräder näringsidkaren i en viss angelägenhet,

⁴⁷ Se prop. 2011/12:79 s. 48.

⁴⁸ Se prop. 2011/12:79 s. 48.

⁴⁹ Se prop. 2011/12:79 s. 34 och 48.

3. och därigenom främjar givande av muta, grovt givande av muta eller handel med inflytande enligt 5 d § 2 i den angelägenheten, samt
4. att främjandet sker genom grov oaktsamhet.

Genom bestämmelsen straffbeläggs vissa fall av oaktsam medverkan till olika mutbrott. Det krävs alltså inte, såsom vid medverkan till olika mutbrott enligt 23 kap. 4 § brottsbalken, uppsåt till att främja gärningen.

Straffskalan omfattar böter eller fängelse i högst två år. Någon särskild straffskala för ringa eller grova fall har inte uppställts.

Vilka som är aktörerna

Gärningsmannen ska vara näringsidkare och härmed avses inte bara den som själv är näringsidkare utan också den som ingår i en formellt avgränsad verkställande ledning hos en juridisk person eller genom delegation i praktiken har bestämmanderätt.⁵⁰

Mottagaren ska vara en fysisk eller juridisk person som i eller utanför Sverige företräder näringsidkaren i en viss angelägenhet. Ett sådant företräderskap kan grundas på avtal men också på ställning. Den som företräder näringsidkaren kan således vara en anställd. Andra exempel som nämns i förarbetena är att ett exportföretag inför och under sitt deltagande i en större upphandling anlitar en konsult med utvecklad kännedom om den aktuella lokala marknaden eller att den som företräder näringsidkaren är dess dotterbolag och det bolagets anställda i det berörda landet.⁵¹

Den brottsliga handlingen

För straffansvar krävs att gärningsmannen tillhandahållit pengar eller andra tillgångar åt företrädaren och därigenom främjat givande av muta eller grovt givande av muta eller handel med inflytande såsom dessa gärningar beskrivs i 5 b och 5 c §§ och 5 d § 2. Detta innebär att den som företräder näringsidkaren – vare sig detta sker i Sverige eller utomlands – måste ha handlat på ett sådant sätt att någon av

⁵⁰ Se prop. 2011/12:79 s. 49.

⁵¹ Se prop. 2011/12:79 s. 19 och 49.

dessa straffbelagda gärningar objektivt sett har kommit till stånd. Lika lite som vid medverkansansvar enligt 23 kap. 4 § fordras där-
emot att företrädaren faktiskt kan fällas till ansvar för någon sådan
gärning.⁵²

Krav på grov oaktsamhet

Tillämpningen av bestämmelsen förutsätter att gärningsmannen har främjat något av de aktuella mutbrotten av grov oaktsamhet. Att oaktsamheten är på så sätt kvalificerad innebär att näringsidkaren ska ha varit oaktsam i mera avsevärd omfattning och påtagligt ha avvikit från vad som kan anses vara ett normalt aktsamt beteende i den aktuella situationen.

Vid bedömning av om det förekommit ett kvalificerat otillåtet risktagande ska beaktas om näringsidkaren har underlåtit att vidta tillräckliga kontroll- och försiktighetsåtgärder gentemot företrädaren. Bortsett från fall där de tillhandahållna tillgångarna är obetydliga och företräderskapet rutinmässigt måste näringsidkaren således ha eller bilda sig en god uppfattning om företrädaren, den eller de motparter som denne kan antas komma i kontakt med och hur tillgångarna är avsedda att användas. En omständighet som gör det påkallat med en högre nivå av kontroll och försiktighet är att den aktuella företrädaren är verksam i ett land eller en region där korruptionshandlingar kan anses vara en vanlig företeelse. Om företrädaren är en anställd hos näringsidkaren blir det av särskild betydelse vid bedömningen av näringsidkarens oaktsamhet om det funnits tillräckliga och lämpliga rutiner och instruktioner etablerade till ledning för personalens handlande.⁵³

5.1.6 Om försök, förberedelse, anstiftan eller medhjälp till brott

Den som inte är att anse som gärningsman till något av brotten ovan kan enligt 23 kap. 4 § brottsbalken dömas för anstiftan eller medhjälp till brottet om han eller hon har förmått annan till utförandet. Varje medverkande bedöms efter det uppsåt eller den oaktsamhet

⁵² Se prop. 2011/12:79 s. 49.

⁵³ Se prop. 2011/12:79 s. 50.

som ligger honom eller henne till last. Ett främjande av en gärning kan vara straffbart som medverkan även om främjandet inte är nödvändigt för att gärningen ska komma till stånd.

För förberedelse till grov trolöshet mot huvudman respektive grovt givande av muta kan den dömas som, med uppsåt att utföra eller främja brott, tar emot eller lämnar pengar eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för utförande av ett brott, alternativt skaffar, tillverkar lämnar, tar emot, förvarar, transporterar, sammanställer eller tar annan liknande befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid brott (10 kap. 9 § och 23 kap. 2 § brottsbalken). Trolöshet mot huvudman, både normalgraden och grovt brott, är även straffbelagt på försöksstadiet. I övrigt är försök och förberedelse till olika former av mutbrott inte straffbelagda. Som ovan redogjorts för anses emellertid ett mutbrott vara fullbordat på ett tidigt stadium.

5.1.7 Särskilda åtalsregler

Trolöshet mot huvudman hör i regel under allmänt åtal (se dock 10 kap. 10 § första stycket brottsbalken som hänvisar till 8 kap. 13 §). Av 10 kap. 10 § tredje stycket framgår att tagande av muta, givande av muta, handel med inflytande och vårdslös finansiering av mutbrott får åtalas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt. Åtalsprövningsregeln omfattar inte grovt tagande av muta och grovt givande av muta, som hör under allmänt åtal.

För vissa fall följer emellertid en utvidgning av åklagarens åtalsrätt. I 20 kap. 5 § brottsbalken föreskrivs att åklagaren utan hinder av de inskränkningar som annars kan vara föreskrivna får åtala brott varigenom bland annat arbetstagare hos stat eller kommun, ledamöter av vissa myndigheter och personer som utövar författningsreglerade uppdrag har åsidosatt vad som åligger dem i utövningen av anställningen eller uppdraget.

5.1.8 Straffrättsliga sanktioner

Inledning

Den som bryter mot de straffrättsliga bestämmelserna kan dömas till straff. Straffskalorna för respektive brott har redogjorts för ovan. Med straff avses böter och fängelse. Vid sidan av straffen finns påföljderna villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård (se 1 kap. 3 § brottsbalken). Enligt svensk rätt kan endast fysiska personer begå brott och dömas till straff. Utöver de nämnda påföljderna kan ytterligare straffrättsliga sanktioner bli aktuella, såsom förverkande, företagsbot och näringsförbud. En redogörelse för dessa sanktioner lämnas nedan. Dessutom kan brott föranleda skyldighet att betala skadestånd. (Se 1 kap. 8 § brottsbalken.)

Förverkande

Den som gjort sig skyldig till mutbrott eller trolöshet mot huvudman, kan få förmånen eller annat utbyte av brottet förverkad. Förverkande är, liksom företagsbot, en särskild rättsverkan av brott. Förverkande kan avse främst brottsvinster (utbyte), hjälpmedel och egendom som varit föremål för brott. Förverkande kan ske genom sakförverkande eller värdeförverkande. Vid sakförverkande förklaras viss egendom förverkad. Vid värdeförverkande förklaras i stället värdet av viss egendom eller vissa förtjänster förverkade. Den enskilde förpliktas då att betala ett visst angivet belopp till staten.

Den 8 november 2024 infördes nya bestämmelser om förverkande i ett nytt 36 kapitel. De grundläggande bestämmelserna finns numera i 36 kap. 3–22 §§ brottsbalken. Det finns enligt de nya bestämmelserna två sätt att förverka förtjänster från brottslighet: förverkande av brottsvinster och kostnadsersättning (3 §) samt förverkande av oförklarade tillgångar (5–7 §§).

Enligt 3 § ska vinster från ett brott förverkas (förverkande av brottsvinster). Detsamma gäller egendom som någon har tagit emot som ersättning för kostnader i samband med ett brott, om mottagandet utgör brott (förverkande av kostnadsersättning). I stället för egendom som utgör kostnadsersättning får dess värde förverkas.

Vinstbegreppet innefattar utbyte men också det som har trätt i stället för utbyte (surrogat) samt avkastning av utbyte och avkast-

ning av det som trätt i stället för utbyte. Även andra ekonomiska fördelar omfattas, innefattande besparande kostnader. Förverkande av brottsvinster förutsätter som utgångspunkt att det med det sedvanliga beviskravet i brottmål är bevisat att någon har begått ett brott, att detta har gett upphov till vinst och att vinsten har uppkommit hos förverkandesvaranden. Det är inte något krav att någon döms för det brott som har gett upphov till vinst, så länge brottet kan bevisas. Brottsvinsten kan alltså förverkas även om gärningsmannen av någon anledning inte kan dömas, till exempel för att personen är avliden eller inte går att få tag på. Ingenting hindrar heller att förverkande sker om vinsten har uppkommit hos något annat förverkandesubjekt än gärningsmannen, såsom dennes arbetsgivare. Det kan också tänkas att det kan bevisas att ett brott har begåtts, men inte vem som har begått det. Det finns inte något krav på att någon konkret egendom påträffas som direkt har manifesterat vinsten. Vinsten ska beräknas abstrakt.⁵⁴

I förarbetena uttrycks också att det är en förutsättning att brottet hade någon betydelse för det händelseförlopp som omedelbart eller senare, direkt eller indirekt, ledde till en vinst. Brottet behöver inte ha varit en tillräcklig förutsättning för vinsten, och det kan mycket väl vara så att väsentliga ytterligare moment har krävts för att vinsten ska uppkomma, eller att förverkandesvaranden lika gärna skulle ha kunnat uppnå vinsten på andra sätt, utan att begå brottet. Den som ger en muta och därmed får möjlighet att göra en inkomstbringande affär kan alltså varken invända att det var yrkeskunnandet efter att mutan gavs som gav upphov till vinsten eller att det skulle ha varit möjligt att göra motsvarande affär även utan mutan. Ytterst begränsas orsaksprövningen vid brottsvinstförverkande av ett krav på adekvans eller relevans, på motsvarande sätt som vid bedömningen av straffansvar eller skadestånd.⁵⁵

I 4 § regleras den krets av personer som förverkande av brottsvinster och kostnadsersättning får ske ifrån. En brottsvinst får förverkas från den som har gjort vinst till följd av brottet eller från den som senare har förvärvat egendomen. Om förvärvaren har betalat skälig ersättning för egendomen får förverkande ske endast om förvärvaren insåg eller borde ha insett egendomens samband med brott. Kostnadsersättning får förverkas från den som har tagit emot eller

⁵⁴ Jfr prop. 2023/24:144 s. 415 f.

⁵⁵ Se prop. 2023/24:144 s. 417 f.

från den som senare har fått ersättningen. Om en fysisk person döms för brotten men vinsten tillfallit en juridisk person ska alltså vinsten förverkas från den juridiska personen. Om vinst har uppkommit hos flera förverkandesubjekt sker förverkande av respektive vinst från respektive förverkandesubjekt.

En delvis ny form av förverkande regleras i 5 §. Om det är klart mera sannolikt att egendom härrör från brottslig verksamhet än att så inte är fallet, ska egendomen förverkas (självständigt förverkande). I stället för egendomen får dess värde förverkas. Förverkande får ske från såväl fysiska som juridiska personer. Rekvisitet brottslig verksamhet avser en abstrakt, inte närmare preciserad brottslig verksamhet, och prövningen fokuserar bland annat på hur förverkandesvarenden har förvärvat tillgångarna och vilket utrymme det finns för lagliga förvärvskällor. Det saknar alltså betydelse från vilken eller vilka konkreta brott som tillgångarna kan tänkas härröra från. Det som i stället är relevant är att en individ eller ett företag vid en viss tidpunkt påträffas med tillgångar som inte står i proportion till personens eller företagets legitima förvärvskällor eller förmögenhetsförhållanden i övrigt. Frågan om egendom härrör från brottslig verksamhet måste alltid avgöras utifrån en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.⁵⁶

Även i 6 § regleras vad som benämns förverkande av oförklarade tillgångar. Där föreskrivs att om det är övervägande sannolikt att egendom härrör från brottslig verksamhet, ska egendomen förverkas, om någon döms för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i fyra år eller mer, eller för vissa särskilt uppräknade brott, och brottet har varit sådant att det skulle kunna ge vinst (utvidgat förverkande). Tagande av muta och givande av muta ingår bland de uppräknade brotten. I stället för egendomen får dess värde förverkas. Vid utvidgat förverkande krävs alltså en fällande dom för ett förverkandeutlösande brott. Utvidgat förverkande får, enligt 7 §, ske från den som döms för det förverkandeutlösande brottet eller från den som har förvärvat egendomen. Om egendomen har överlåtits och förvärvaren har betalat skälig ersättning för egendomen får förverkande ske från förvärvaren endast om denne insåg eller borde ha insett egendomens samband med brottslig verksamhet.

I 20 § anges att förverkande inte ska ske om det är uppenbart oskäligt. Bestämmelsen är generellt tillämplig och gäller alltså i för-

⁵⁶ Jfr prop. 2023/24:144 s. 420 f.

hållande till alla förverkandeformer. Vid brottsvinstsförverkande bör det förhållandet att det rör sig om ett stort belopp eller värde i relation till brottslighetens allvar endast undantagsvis ha betydelse. Det samma gäller det förhållandet att brottsvinsten inte längre finns i behåll. Det kan också ha betydelse för bedömningen om brottet var uppsåtligt eller endast oaktsamt, liksom om brottsligheten innebar en överträdelse av en ordningsregel i en i grunden fullt legitim verksamhet eller om verksamheten snarare var illegitim i sin helhet. Att förverkandesanktionen inte har en bestraffande utan en vinstneutraliserande funktion bör, enligt förarbetena stå i förgrunden vid bedömningen av frågan om oskälighet vid förverkande av brottsvinster eller oförklarade tillgångar. Den omständigheten att förverkandesvaranden samtidigt åläggs betalningsskyldighet, såsom skadestånd för kränkning, böter eller företagsbot, bör inte annat än i rena undantagsfall medföra att förverkande ska anses vara uppenbart oskäligt.⁵⁷

Företagsbot

Bestämmelserna om företagsbot infördes 1986. Bakgrunden var att befintliga sanktioner, såsom straffansvar för fysiska personer och förverkande av de ekonomiska fördelarna av ett brott, bedömdes vara otillräckliga för att avhålla från brott i näringsverksamhet. Möjligheten att utdöma straff ansågs otillräcklig, eftersom de påföljder som kunde dömas ut inte alltid stod i proportion till näringsidkarens ekonomiska intresse av den brottsliga gärningen. Även möjligheten till förverkande bedömdes vara otillräcklig, eftersom förverkande kunde användas endast för att förverka faktiskt uppnådda förtjänster av brott och inte för att eliminera utsikten till vinst.⁵⁸ För att göra sanktionen mera effektiv har bestämmelserna om företagsbot ändrats ett flertal gånger.

Företagsbot är en särskild rättsverkan av brott och kan riktas mot företag. Med företag avses såväl enskilda näringsidkare som juridiska personer och innefattar även affärsmässig verksamhet som stat eller kommun bedriver i egen regi. Företagsbot får åläggas endast på yrkande av åklagare, normalt i en ansökan om stämning på det företag i vars verksamhet brottet har begåtts (36 kap. 29 § brottsbalken).

⁵⁷ Jfr prop. 2023/24:144 s. 437 och NJA 2016 s. 641.

⁵⁸ Se prop. 1985/86:23 s. 14 ff. och SOU 2016:82 s. 69.

En företagsbot som inte överstiger 3 miljoner kronor kan åläggas av åklagaren genom strafföreläggande (48 kap. 2 § fjärde stycket och 48 kap. 4 § tredje stycket rättegångsbalken). En ny lag om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot infördes den 8 november 2024.

De centrala bestämmelserna om företagsbot finns i 36 kap. 23–27 §§ (tidigare 7–10 a §§) brottsbalken. Enligt 23 § kan företag åläggas företagsbot för brott som kan ge strängare straff än penningböter och som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet, sådan offentlig näringsverksamhet som kan jämföras med näringsverksamhet, eller annan verksamhet som ett företag bedriver om brottet har varit ägnat att leda till en ekonomisk fördel för företaget. Som ytterligare förutsättning för företagsbot krävs att företaget inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottet eller att brottet har begåtts av en person i ledande ställning i företaget grundad på befogenhet att företräda företaget eller att fatta beslut på företagets vägnar, eller av en person som annars haft ett särskilt ansvar för tillsyn eller kontroll i verksamheten. Någon aktiv medverkan från företagsledningens sida krävs inte för att företaget ska åläggas företagsbot. Företagsbot kan inte åläggas om brottet varit riktat mot företaget. Med företag avses enskilda näringsidkare och juridiska personer.

När ett företag åläggs företagsbot för flera brott ska rätten enligt 36 kap. 24 § bestämma en gemensam företagsbot för den samlade brottsligheten. Vid fastställandet av botens storlek ska det först bestämmas ett sanktionsvärde om lägst fem tusen kronor och högst tio miljoner kronor. Sanktionsvärdet ska bestämmas med utgångspunkt i straffvärdet för den samlade brottsligheten. Särskild hänsyn ska tas till den skada eller fara som brottsligheten inneburit samt till brottslighetens förhållande till verksamheten. Skälig hänsyn ska också tas till om företaget tidigare har ålagts att betala företagsbot.

För att straffsystemets krav på proportionalitet och ekvivalens ska kunna upprätthållas även i förhållande till företagsboten bör den företagsbot som ett företag åläggs att betala stå i proportion till graden av det klander som företaget förtjänar. Graden av klander beror inte enbart på brottets straffvärde utan utgör en produkt av flera faktorer. Förutom brottets straffvärde bör till exempel även företagets eller företagsledningens anknytning till brottet beaktas. Ett företag förtjänar ett högre mått av klander om brottet har begåtts efter uppmuntran av företagsledningen jämfört med den situationen då före-

tagsledningen inte kan lastas för mer än bristande kontroll. I förarbetena framhålls att utmätandet av företagsboten bör vara verksamhetsrelaterat snarare än personrelaterat. Subjektiva faktorer, som att brottsligheten begåtts uppsåtligen, bör ges en mindre framträdande betydelse till förmån för mer objektiva faktorer.⁵⁹

Om sanktionsvärdet uppgår till minst 500 000 kronor ska större företag åläggas en förhöjd företagsbot (36 kap. 25 §). Den förhöjda företagsboten ska fastställas till ett belopp som är befogat med hänsyn till företagets finansiella ställning, dock högst ett belopp som motsvarar femtio gånger sanktionsvärdet. Det innebär att den förhöjda boten kan uppgå till maximalt 500 miljoner kronor. Med större företag menas i lagtexten detsamma som enligt 1 kap. 3 § första stycket 4 årsredovisningslagen (1995:1554). Staten, kommuner eller regioner kan inte åläggas en förhöjd företagsbot.

Gränsvärdet på 500 000 kronor säkerställer enligt förarbetena att en förhöjd företagsbot bara kommer i fråga när brottsligheten ger anledning till en särskilt hög grad av klander mot företaget. Möjligheten till förhöjd företagsbot infördes delvis som svar på den kritik som OECD framförde mot Sverige om att tidigare maximibelopp var för lågt för att vara effektivt och avskräckande för stora företag i förhållande till bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsrelationer. Det fanns enligt OECD en risk att företag räknar in företagsboten som en ren affärskostnad. Med reglerna om förhöjd företagsbot ska effekten av en företagsbot kunna bli lika kännbar för ett finansiellt starkare företag som för ett svagare.⁶⁰

Företagsboten får, enligt 36 kap. 26 §, sättas lägre än vad som annars borde ha skett, om (1) brottet medför annan betalningsskyldighet eller särskild rättsverkan för företaget och den samlade reaktionen på brottsligheten skulle bli oproportionerligt sträng eller om (2) företagets ägare eller innehavare döms till påföljd för brottet och den samlade reaktionen på brottsligheten skulle bli oproportionerligt sträng för honom eller henne. Jämkning får också ske om (3) företaget efter förmåga har försökt förebygga, avhjälpa eller begränsa de skadliga verkningarna av brottet, (4) om näringsidkaren frivilligt har angett brottet eller om (5) det annars finns särskilda skäl för jäm-

⁵⁹ Jfr prop. 2018/19:164 s. 30 ff. och NJA 2014 s. 139 I–V som fortfarande är relevant för vägledning kring hur företagsbotens storlek ska bestämmas.

⁶⁰ Se prop. 2018/19:164 s. 35 f.

kning. Om det är särskilt påkallat med hänsyn till något av de förhållanden som nu har nämnts, får företagsboten helt efterges.

Utgångspunkten i det fall företaget åläggs företagsbot samtidigt som dess ägare eller innehavare döms till påföljd för brottet är emellertid att båda påföljderna ska utdömas fullt ut. Om den samlade reaktionen skulle bli oproportionerligt sträng kan företagsbotens belopp jämkas. Det bör komma i fråga endast i undantagsfall och framför allt när det gäller enskilda näringsidkare som själv kommer stå för företagsboten. Även vad gäller bolagsmän i ett aktiebolag eller handelsbolag kan jämkning bli aktuell när det kan antas att företagsboten kommer att få kännbara effekter för den dömda bolagsmannens privatekonomi. Att en näringsidkare åläggs företagsbot hindrar inte att den vinning som näringsidkaren har gjort på brottet dessutom förverkas.

Företagsbot ska, beträffande brott som begåtts av oaktsamhet och som inte kan antas leda till annan påföljd än böter, vara den primära straffrättsliga sanktionen vilket kommer till uttryck i åtalsprövningsregeln i 36 kap. 27 § brottsbalken. I paragrafen föreskrivs att om ett brott som kan föranleda talan om företagsbot har begåtts av oaktsamhet och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter får det åtalas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

Näringsförbud

Enligt 4 § lagen (2014:836) om näringsförbud ska den som grovt har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten och därvid gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa meddelas näringsförbud, om ett sådant förbud är påkallat från allmän synpunkt. Vid prövning av om näringsförbud ska anses påkallat från allmän synpunkt ska enligt 8 § beaktas särskilt om åsidosättandet varit systematiskt, syftat till betydande vinning, orsakat eller varit ägnat att orsaka betydande skada eller om näringsidkaren tidigare dömts för brott i näringsverksamhet. Om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader ska näringsförbud anses påkallat från allmän synpunkt, om inte särskilda skäl talar mot det.

Bestämmelserna är tillämpliga på enskilda näringsidkare och på dem som utåt har framträtt som ansvariga för en enskild näringsverksamhet samt på dem som faktiskt har utövat ledningen av en

näringsverksamhet som en juridisk person har bedrivit (2 och 3 §§). Näringsförbud ska meddelas för en viss tid, lägst tre och högst tio år, och gäller från det att beslutet om näringsförbud vinner laga kraft (10 §). I 11 § i lagen anges vad näringsförbudet innebär.

5.1.9 Preskription

De straffrättsliga reglerna om preskription finns i huvudsak i 35 kapitlet i brottsbalken. Det finns två huvudformer av preskription, åtalspreskription och påföljdspreskription. Åtalspreskription kompletteras av regler om absolut preskription (35 kap. 4 §). Påföljdspreskription innebär att påföljden bortfaller om den inte börjar verkställas inom en viss tid sedan domen fått laga kraft (35 kap. 7–9 §§).

Åtalspreskription innebär att påföljd inte kan dömas ut om den misstänkte inte har häktats eller fått del av åtal inom viss tid från brottet. Preskriptionstiden är bestämd till olika antal år utifrån det straff som högst kan följa på brottet. För brotten trolöshet mot huvudman, tagande respektive givande av muta, handel med inflytande och vårdslös finansiering av mutbrott, som alla har ett maxstraff om fängelse i två år, är preskriptionstiden fem år (35 kap. 2 § p. 2). För grovt tagande respektive givande av muta, med ett maxstraff om fängelse i sex år, är preskriptionstiden femton år (35 kap. 2 § p. 4). Om det är föreskrivet ett svårare straff för brottet än fängelse i två år men inte över fem år är preskriptionstiden tio år. Tiderna räknas som huvudregel från den dag brottet begicks (35 kap. 5 §).

5.2 Internationell utblick

5.2.1 Norge

Straffansvar för korruptionsbrott

I Norge regleras straffrättsligt ansvar för korruption i 30 kap. straffeloven. I § 387 finns en bestämmelse om korruption som är gemensam för offentlig och privat sektor. Av den följer att den som för sig själv eller andra, kräver, tar emot eller accepterar ett erbjudande om en otillbörlig förmån, i samband med (*i anledning av*) utövandet

av anställning, värv⁶¹ eller vid utförandet av uppdrag (*stilling, verv eller utføringen av oppdrag*), döms för *korruptsjon* till böter eller fängelse i högst 3 år. Den som ger eller erbjuder sådan förmån kan dömas till samma straff. I andra stycket anges att även utövandet av anställning, värv eller utförande av uppdrag i utlandet omfattas av straffbestämmelsen.

För grov korruption kan dömas till fängelse i högst 10 år (§ 388). Vid bedömningen av om brottet är grovt ska läggas särskild vikt vid om handlingen

1. begås av eller mot en offentlig tjänsteman eller någon annan i strid med det särskilda förtroende som följer med hans ställning, tjänst eller uppdrag,
2. om handlingen har eller har kunnat leda till betydlig ekonomisk fördel,
3. om det har förelegat en risk för betydlig skada av ekonomisk eller annan art, eller
4. om felaktiga bokföringsuppgifter har registrerats eller om felaktiga bokföringsunderlag eller felaktiga årsbokslut har upprättats.

I § 389 finns en bestämmelse om handel med inflytande (*påvirkningshandel*). Enligt bestämmelsen döms den som för sig själv eller andra, kräver, tar emot eller accepterar ett erbjudande om en otillbörlig förmån för att påverka utövandet av annans anställning, värv eller utförande av uppdrag till böter eller fängelse i högst 3 år. Till samma straff döms den som ger eller erbjuder någon en otillbörlig förmån för att påverka utövandet av annans anställning, värv eller utförande av uppdrag. Även vid tillämpning av denna bestämmelse anges att anställning, värv eller utförande av uppdrag i utlandet omfattas. Enligt § 15 i straffeloven är även medverkan till korruption och handel med inflytande kriminaliserat. För brott med minst 1 års fängelse i straffskalan är försök kriminaliserat (§ 16).

När ett brott har begåtts av någon som handlat för ett företags räkning kan företaget straffas (§ 27). Det gäller även om ingen fysisk person har kunnat dömas för brottet. Det krävs att någon som agerar för bolagets räkning har varit oaktsam men det finns inget

⁶¹ Värvt avser personer med politiska uppdrag, styrelseuppdrag och andra förtroendeuppdrag, t.ex. stortingsledamöter, ledamöter i kommunstyrelser, vissa domare, skiljemän och styrelseledamöter i ideella föreningar.

krav på att skulden ska kunna individualiseras, dvs. det behöver inte kunna utpekas en viss gärningsman. Straffet är böter. Bolaget kan också meddelas näringsförbud (§ 56) och det kan beslutas om förverkande av utbytet av brottet (se 13 kap.).

I maj 2021 redovisades till *Justis- och beredskapsdepartementet* en enmansutredning av advokat Knut Høivi kring reglerna om företagsstraff och korruption.⁶² Ett antal ändringar av lagstiftningen föreslås. Utredningen har enligt uppgift varit på remiss och ligger nu för beredning i departementet.

Jurisdiktionsbestämmelser

Utgångspunkten i § 4 första stycket i straffeloven är att den straffrättsliga lagstiftningen gäller för handlingar som har begåtts i Norge (territorialprincipen). I § 5 första stycket regleras lagens tillämpning på handlingar som har begåtts utomlands. Handlingar som har begåtts av (a) en norsk medborgare, av (b) en person bosatt i Norge eller på (c) ett norskregistrerat företags vägnar omfattas som huvudregel av lagens tillämpning om handlingen är straffbar även i det land där den har begåtts (dubbel straffbarhet). Det anges dock i samma bestämmelse ett antal brott för vilka något krav på dubbel straffbarhet inte ställs upp (se § 5 första stycket p. 2–13). Ett sådant fall är om handlingen anses som korruption eller handel med inflytande enligt §§ 387–389 (p. 12). Regleringen gäller också för personer och företag som efter gärningstidpunkten etablerat nödvändig anknytning till Norge (§ 5 andra stycket). Enligt § 5 tredje stycket har Norge jurisdiktion även för vissa av de uppräknade brotten i första stycket (bland annat korruption och handel med inflytande) om de har begåtts av en person som endast är närvarande i Norge om brottet har ett maxstraff om minst ett års fängelse.

I femte stycket anges att den straffrättsliga lagstiftningen är tillämplig även på handlingar som begås utomlands av andra än de som omfattas av första till fjärde styckena om gärningen har ett maxstraff på fängelse i 6 år eller mer och riktar sig mot någon som är norsk medborgare eller som är bosatt i Norge, eller har ett högsta fängelsestraff på minst 3 år och har begåtts på ett norskregistrerat

⁶² Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/foretaksstraff-og-korrupsjon/id2859906/>.

företags vägnar⁶³. Vid åtal för brott som har begåtts utomlands får påföljden inte överstiga den högsta lagstadgade påföljden för liknande gärning i det land där den har begåtts. Slutligen anges i bestämmelsen att åtal enligt § 5 bara får väckas när allmänintresset påkallar det. I § 6 finns därutöver en bestämmelse om att utöver den jurisdiktion som regleras i §§ 4 och 5 gäller den straffrättsliga lagstiftningen också för gärningar som Norge enligt internationella överenskommelse eller allmän folkrätt har en rätt eller skyldighet att lagföra.

Det betyder alltså att brotten korruption och handel med inflytande är straffbara i Norge, även om brotten har begåtts utanför Norge, om brotten har begåtts av en norsk medborgare, av en person bosatt eller närvarande i Norge eller på ett norskregistrerat företags vägnar. Detta gäller oavsett om brottet är straffbart också enligt lagen i det land där brottet har begåtts. Högre straff än det högst föreskrivna straffet i det land där brottet har begåtts får dock inte dömas ut.

Den särskilda jurisdiktionsbestämmelsen för korruptionsbrotten infördes 1 juli 2020. Dessförinnan var det alltså en förutsättning för norsk jurisdiktion, när brottet begåtts utanför Norge, att handlingen var straffbelagd även i det land där gärningen hade begåtts. Det anfördes i förarbetena till ändringen i § 5 att korruption kan begås i länder med bristfällig korruptionslagstiftning, vilket gör att principen om dubbel straffbarhet kan verka orimligt begränsande för möjligheterna till åtal i Norge. Norska myndigheter kan, enligt regeringen, sägas ha ett ansvar att bekämpa korruption som begås av exempelvis norska medborgare och norska företag utomlands, även om gärningen begås i ett land med svagare korruptionslagstiftning. Samtidigt infördes bestämmelsen i § 5 femte stycket om att gärningar som begås av en person, utan annan anknytning till Norge, på ett norskt företags vägnar, omfattas av norsk strafflagstiftning om brottet har ett maxstraff på minst 3 år. Det gjordes för att utlänningar, som begår korruptionsbrott, på ett norskt företags vägnar ska kunna straffas i Norge för brottet.⁶⁴

⁶³ Det gäller även ett utländskt bolag som efter tidpunkten för talan har överlåtit hela sin verksamhet till ett bolag som är registrerat i Norge.

⁶⁴ Se prop. 66 L (2019–2020) punkt 14, s. 105 ff.

5.2.2 Finland

Straffansvar för korruptionsbrott

Straffbestämmelser om mutbrott i offentlig respektive privat sektor är uppdelade på olika kapitel i den finska strafflagen. I 16 kap. om brott mot myndigheter finns bestämmelser om givande av muta respektive grovt givande av muta till tjänsteman. I 40 kap. om tjänstebrott straffbeläggs tagande av muta av samma personkrets. Vilka som anses som tjänstemän anges i 40 kap. 11 § och 16 kap. 20 § tredje stycket strafflagen. Där framgår bland annat att också utländska tjänstemän omfattas. Straffansvar för givande av muta (16 kap. 13 §) inträder när någon åt en tjänsteman utlovar, erbjuder eller ger en förmån som är avsedd för tjänstemannen själv eller någon annan. Förutsättning för straffansvar är att förmånen ges åt tjänstemannen för dennes verksamhet i anställningen och att förmånen påverkar eller syftar till eller är ägnad att påverka dennes verksamhet i anställningen. Något krav på otillbörlighet eller liknande finns inte. Även förmåner som utlovas, erbjuds eller ges till någon annan för en tjänstemans verksamhet i anställningen omfattas. Straffet är böter eller fängelse i högst två år.

För grovt givande av muta (14 §) döms till fängelse i minst fyra månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om 1) syftet med gåvan eller förmånen är att förmå den som saken gäller att i sitt anställningsförhållande handla i strid mot sin plikt till avsevärd nytta för den som ger mutan eller för någon annan eller till kännbar skada eller olägenhet för någon annan, eller om 2) värdet av gåvan eller förmånen är avsevärt.

Straffansvar för tagande av muta (40 kap. 1 §) inträder om en tjänsteman för sin verksamhet i anställningen för egen eller någon annans räkning begär en orättmätig förmån eller på annat sätt tar initiativ för att få en sådan förmån. Detsamma gäller om han eller hon tar emot en förmån eller godtar en förmån eller ett löfte eller erbjudande om en förmån under förutsättning att den påverkar, syftar till eller är ägnad att påverka arbetsuppgifterna. Även en tjänsteman som godtar att en förmån ges, utlovas eller erbjuds någon annan döms för tagande av muta. Straffet för tagande av muta är böter eller fängelse i högst två år.

Straffbestämmelserna om tagande av muta är indelade i tre grader. Förutom normalgradsbrott finns särskilda bestämmelser om grovt brott (2 §) och om mutförseelse (3 §). Vid bedömningen av om

grovt brott föreligger ska hänsyn tas till om 1) en tjänsteman uppställer mutan som villkor för sin verksamhet eller på grund av gåvan eller förmånen i sin anställning handlar eller har för avsikt att handla i strid mot sin plikt till avsevärd nytta för givaren eller någon annan eller till kännbar skada eller olägenhet för någon, eller om 2) värdet av gåvan eller förmånen är avsevärt. För mutförseelse döms en tjänsteman som för egen eller någon annans räkning 1) begär eller tar initiativ till att få en gåva eller någon annan orättmätig förmån, eller 2) tar emot eller godtar en förmån eller godkänner ett löfte eller ett erbjudande om en sådan. En förutsättning för straffansvar är att förfarandet är ägnat att minska förtroendet för tjänsteutövningens opartiskhet. Det finns alltså inte något krav på att muttransaktionen påverkar, syftar till eller är ägnad att påverka arbetsuppgifterna. Bestämmelsen är subsidiär till tagande av muta.

I samma kapitel, dvs. kap. 16 och 40, finns bestämmelser om givande av muta (16 kap. 14 a §) respektive grovt givande av muta åt riksdagsledamot (16 kap. 14 b §) samt tagande av muta (40 kap. 4 §) respektive grovt tagande av muta som riksdagsledamot (40 kap. 4 a §). Förutsättningar för straffansvar är bland annat att förmånen tas emot eller ges (eller utlovas, erbjuds, begärs eller godtas löfte om) till riksdagsledamoten för att denne i sitt uppdrag på grund av förmånen ska verka eller låta bli att verka på ett visst sätt eller som belöning för en sådan verksamhet, och gärningen är ägnad att tydligt undergräva förtroendet för en opartisk skötsel av uppdraget som riksdagsledamot.

I 30 kap. om näringsbrott finns straffbestämmelser om givande och tagande av muta samt grovt givande och tagande av muta i näringsverksamhet (7–8 a §§). Straffansvaret omfattar anställda hos näringsidkare samt styrelseledamöter, förvaltningsrådsledamöter, verkställande direktör, revisor och likvidator hos sammanslutningar som bedriver näring. Även den som fullgör ett uppdrag för näringsidkare och skiljemän omfattas. För straffansvar för givande av muta i näringsverksamhet krävs att en otillbörlig förmån (muta) utlovas, erbjuds eller ges för att förmå den mutade att i sin anställning eller sitt uppdrag gynna givaren eller annan. För tagande av muta i näringsverksamhet döms under samma förutsättningar den som begär eller på annat sätt tar initiativ för att få en muta, tar emot eller godkänner en muta. Även efterföljande belöning omfattas av straffansvaret. Mutan kan vara avsedd för mottagaren eller någon annan. Straffet är böter

eller fängelse i högst två år. För grovt givande respektive tagande av muta i näringsverksamhet döms till fängelse i minst fyra månader och högst fyra år. Det är framför allt storleken på skadan eller förmånen som ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt.

För brott som har begåtts i ett samfunds, en stiftelses eller någon annan juridisk persons verksamhet ska på yrkande av åklagaren dömas till samfundsbot, om en sådan påföljd föreskrivs för brottet (9 kap. 1 §). Sådan påföljd föreskrivs för alla de centrala mutbrotten som nämnts ovan (se 16 kap. 18 §, 30 kap. 13 § och 40 kap. 15 §). En juridisk person döms till samfundsbot, om någon som hör till ett av dess lagstadgade organ eller annars hör till dess ledning eller utövar faktisk beslutanderätt inom den juridiska personen har varit delaktig i brottet eller tillåtit att brottet har begåtts eller om i den juridiska personens verksamhet inte har iakttagits den omsorg och försiktighet som krävs för att förebygga brottet (9 kap. 2 §). Samfundsbot döms ut även om det inte kan utredas vem gärningsmannen är eller om gärningsmannen av någon annan anledning inte döms till straff. Det lägsta bötesbeloppet är 850 euro och det högsta 850 000 euro.

Som en del av den nationella strategin för bekämpning av korruption 2021–2023 har en utredning om behoven att utveckla lagstiftningen om mutbrott tagits fram. Utgångspunkten för utredningen är utmaningarna med bestämmelserna om mutbrott som har konstaterats i rättspraxis och i internationella landrapporter som gäller Finland. I utredningen konstateras att problemen framför allt har haft att göra med svårigheter att ingripa i mutning av utländska aktörer, skillnader i brottsrekvisiten för mutbrott inom den offentliga och den privata sektorn och samordning av rekvisiten, uppsåt och förbudsvillfarelse vid mutbrott, bristfällig kriminalisering av handel med inflytande, utsträckning av bestämmelserna om mutbrott till att omfatta personer som sköter offentliga uppdrag samt snäv tillämpning av förverkandepåföljder vid mutbrott. I utredningen presenteras alternativa modeller för förenkling av rekvisiten. Dessutom föreslås det att handel med inflytande ska kriminaliseras, att förverkandepåföljder ska kunna dömas ut effektivare i samband med mutning av utländska aktörer och att definitionen av utländsk tjänsteman ska preciseras.⁶⁵

⁶⁵ Se <https://valtioneuvosto.fi/sv/-/1410853/utredning-bestammelserna-om-mutbrott-behover-utvecklas>.

Jurisdiktionsbestämmelser

Kapitel 1 i den finska strafflagen reglerar tillämpningsområdet för finsk straffrätt. I 1 § anges att på brott som har begåtts i Finland tillämpas finsk lag. Finsk lag tillämpas också på brott som har begåtts utanför Finland och som riktar sig mot Finland (3 §) eller mot finska medborgare (5 §) eller har begåtts av en finsk medborgare (6 §). I de två sistnämnda fallen uppställs som huvudregel ett krav på att gärningen är straffbar också enligt lagen på gärningsorten och på att även en domstol i den främmande staten kunde ha dömt ut straff för gärningen (11 § första stycket). Något sådant krav på dubbel straffbarhet uppställs dock inte för mutbrotten (i kap. 16, 30 och 40) om gärningen har begåtts av en finsk medborgare eller en person som är varaktigt bosatt i Finland (11 § andra stycket p. 4, 10 och 11). Om finsk rätt ska tillämpas på brottet bestäms även juridiska personers straffansvar enligt finsk lag (9 §).

5.2.3 Danmark

Straffansvar för korruptionsbrott

Även i Danmark är straffbestämmelserna om korruption uppdelade i olika kapitel. Bestämmelserna finns i den danska strafflagens (*straffeloven*) 14 kap. om brott mot offentlig myndighet, 16 kap. om brott i offentlig tjänst eller värv och i 28 kap. om förmögenhetsbrott.

I 14 kap. § 122 behandlas givande av muta i offentlig verksamhet. Enligt bestämmelsen ska den dömas som oberättigat ger, lovar eller erbjuder någon, som är verksam i dansk, utländsk eller internationell offentlig tjänst eller värv (*bverv*), en gåva eller annan förmån för att förmå denne att göra eller underlåta något i tjänsten. Med offentligt värv avses bland annat ledamöter i politiska församlingar som exempelvis alltinget. Begreppet offentligt värv omfattar också offentliga funktioner som utförs av privaträttsliga organ. Straffet är böter eller fängelse upp till sex år.

I 16 kap. § 144 behandlas tagande av muta i offentlig verksamhet. Straffansvar inträder för den som, i utövande av dansk, utländsk eller internationell offentlig tjänst eller värv, oberättigat tar emot, kräver eller accepterar (*lader sig tilsige*) en gåva eller annan förmån. Straffet är även för detta brott böter eller fängelse upp till sex år.

Till skillnad från straffbestämmelsen om givande av muta omfattar ansvaret enligt 16 kap. § 144 även efterföljande belöning och det är inte nödvändigt att förmånen tas emot, krävs eller accepteras i syfte att göra eller underlåta något i tjänsten. Något krav på att förmånen ska vara otillbörlig finns inte, men det ska vara oberättigat att ta emot förmånen.

I 28 kap. § 299 stycke 2 behandlas mutbrott inom privat sektor. Den som, när han eller hon ombesörjer en ekonomisk angelägenhet åt någon, på ett pliktstridigt sätt, för sig själv eller en tredje person tar emot, kräver eller accepterar gåva eller annan förmån döms till böter eller fängelse i högst fyra år. Till samma straff döms den som lämnar, lovar eller erbjuder en sådan förmån. Enligt förarbetena omfattar bestämmelsen alla arbetstagare i privaträttsliga organisationer. I 28 kap. § 304 a finns en straffbestämmelse rörande skiljemän. Den motsvarar i stort sett §§ 122 och 144. Straffet är böter eller fängelse i högst fyra år.

En juridisk person kan straffas med böter. Bestämmelser om detta finns i 5 kap. i den danska strafflagen (jfr även § 306). Straffansvar för en juridisk person förutsätter att brottet har begåtts inom dess verksamhet och brottet kan hänföras till en eller flera personer med anknytning till den juridiska personen eller den juridiska personen som sådan (5 kap. § 27). Statliga myndigheter och kommuner kan bara straffas vid verksamhet som svarar mot eller kan jämföras med verksamhet som utövas av privata organ. Det är för straffansvar inte nödvändigt att visa vem inom företaget som begått ett brott, utan det är tillräckligt att åklagaren förmår styrka att ett brott har begåtts av någon som hör till företaget. Det är domstolarna som fritt bestämmer storleken på boten efter förslag från åklagaren och försvarare. Det finns också bestämmelser om förverkanden i §§ 75–76 a.

Jurisdiktionsbestämmelser

Utgångspunkten i § 6 i straffeloven är att lagen gäller för handlingar som har begåtts i Danmark eller på danskt fartyg (territorialprincipen). Den danska strafflagen gäller också för gärningar som har begåtts utomlands av en person som vid tidpunkten för åtalet har danskt medborgarskap, är bosatt i Danmark eller har liknande stadigvarande vistelse i landet (§ 7). Som huvudregel gäller i sådana fall

krav på att gärningen också är straffbar enligt lagen på gärningsorten (dubbel straffbarhet). Det krävs dock inte, vid ansvar för juridiska personer, att lagstiftningen på gärningsorten medger straffansvar för en juridisk person (§ 7 b).

Det finns ett antal undantag från kravet på dubbel straffbarhet vid brott som har begåtts utanför Danmark. Kravet på dubbel straffbarhet gäller inte om gärningsmannen, även vid brottstillfället, har ovan nämnda anknytning till landet och gärningen a) innebär sexuellt utnyttjande av barn, människohandel eller kvinnlig omskärelse eller b) riktar sig mot någon som vid tidpunkten för brottet har nämnda anknytning till landet (§ 7 stycke 1 p. 2). Danmark har även jurisdiktion, oavsett om gärningen är straffbar enligt lagen på gärningsorten, bland annat när gärningen kränker den danska statens självständighet, säkerhet, grundlag eller offentliga myndigheter samt när gärningen omfattas av en internationell bestämmelse enligt vilken Danmark är skyldigt att ha straffrättslig jurisdiktion (§ 8 p. 1 och 5).

Gärningar anses ha begåtts där gärningsmannen befann sig vid handlandet. När en del av ett brott har begåtts i Danmark eller effekten av brottet inträffat där, anses brottet också ha begånget i landet. För juridiska personer anses gärningen ha begåtts där den eller de åtgärder som medför ansvar för den juridiska personen har begåtts.

5.2.4 Tyskland

Straffansvar för korruptionsbrott

I den tyska strafflagen (Strafgesetzbuch – StGB) regleras mutbrott inom privat respektive offentlig verksamhet i olika bestämmelser. Korruption inom privat verksamhet regleras i kapitel 26 om konkurrensbrott (§§ 299–300) medan bestämmelser om mutbrott i offentlig verksamhet finns i kapitel 30 som innehåller brott som har begåtts i offentlig tjänst (§§ 331–336). Offentlig tjänsteman definieras i § 11 och innefattar i princip alla som utövar någon form av offentlig funktion. Därutöver finns det bestämmelser om muta av folkvalda i fjärde kapitlet (§ 108 c och e) som reglerar brott mot konstitutionella organ samt under val och omröstningar.

I den offentliga verksamheten görs skillnad mellan ”förmåner” som tas emot för fullgörandet av uppgiften och det mer allvarliga fallet, att ta emot ”mutor” för att utföra en handling i tjänsten som

bryter mot ens officiella plikter. I §§ 331 och 333 regleras brotten tagande och givande av förmån (*Vorteilsannahme/Vorteilsgewährung*). En offentlig tjänsteman, en europeisk tjänsteman eller en person med särskild skyldighet att tillhandahålla offentliga tjänster, som begär, låter sig utlovas eller tar emot en fördel för sig själv eller tredje man för fullgörandet av sina uppgifter ska dömas till fängelsestraff på upp till tre år eller böter (§ 331). Den som erbjuder, utlovar eller ger en sådan fördel döms, enligt § 333, till samma straff. Gärningen är inte straffbar om gärningsmannen låter sig utlovas eller tar emot en fördel som denne inte krävt och den behöriga myndigheten, inom ramen för sin befogenhet, antingen tidigare har godkänt mottagandet av förmånen eller om tjänstemannen omedelbart anmäler det till den behöriga myndigheten som godkänner mottagandet (tredje stycket). Domare som kräver, låter sig utlovas eller accepterar en fördel för sig själv eller tredje man för att utföra en rättslig handling, liksom den som erbjuder, utlovar eller ger en sådan fördel, döms till fängelse i upp till fem år eller böter (andra stycket).

Brotten tagande och givande av muta (*Bestechlichkeit/Bestechung*) regleras i §§ 332 och 334. För tagande av muta döms en offentlig tjänsteman, en europeisk tjänsteman eller en person med särskild skyldighet att tillhandahålla offentliga tjänster, som begär, låter sig utlovas eller tar emot en fördel för sig själv eller tredje man för att ha utfört eller för att i framtiden utföra en handling i tjänsten och därigenom har brutit mot eller skulle bryta mot sina officiella plikter (§ 332). Straffet är fängelse i minst sex månader och högst fem år. I lindrigare fall döms till fängelse högst tre år eller böter. Även försök är straffbara. Den som erbjuder, utlovar eller ger en fördel i utbyte mot en sådan handling döms till fängelse i minst tre månader och längst fem år (§ 334). I lindrigare fall döms till fängelse högst två år eller böter. Även för brotten i §§ 332 och 334 är straffet för domare som i utbyte mot förmån utför en rättshandling och därigenom bryter mot sina rättsliga skyldigheter, hårdare än för andra tjänstemän (se andra stycket).

I tredje stycket i bestämmelsen om tagande av muta anges att straffansvar inträder så snart mottagaren av mutan har visat sig villig, i relation till den andra personen, att bryta mot sina skyldigheter eller att låta sig påverkas av förmånen vid utövandet av handlingen. Straffansvar för givande av muta inträder så snart givaren

har försökt att åstadkomma detta. Underlåtenhet att handla ska jämföras med utförandet av en handling i tjänsten eller en rättslig handling enligt §§ 331–335 a (se § 336). Mutbrott i relation till utländska tjänstemän och tjänstemän i internationella organisation är också kriminaliserat (se § 335 a).

I § 335 regleras särskilt svåra fall av tagande och givande av muta inom offentlig verksamhet. Omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av om det är ett särskilt svårt fall är om gärningen avser en förmån av stor omfattning, gärningsmannen återkommande tar emot mutor för att i framtiden utföra handlingar i tjänsten eller gärningsmannen agerar kommersiellt eller som medlem i ett gäng vars syfte är att återkommande begå den här typen av handlingar.

Mutbrott i affärsverksamhet regleras i § 299. En anställd eller agent för ett företag som, i en affärstransaktion, begär, låter sig utlovas eller accepterar en förmån för sig själv eller för tredje man i utbyte mot att ge en orättvis fördel till en annan vid köp av varor eller tjänster på en konkurrensutsatt marknad, i Tyskland eller utomlands, döms för tagande av muta till böter eller fängelse i högst tre år. Detsamma gäller den anställda eller agent som, utan bolagets samtycke, låter sig utlovas eller tar emot en förmån för sig själv eller tredje man för att utföra eller underlåta att utföra en handling vid konkurrensutsatta köp av varor och tjänster, och därigenom åsidosätter sina skyldigheter gentemot företaget. För givande av muta döms den som i ovan nämnda situationer erbjuder, utlovar eller ger en förmån till en anställd eller en agent för ett företag, till samma straff.

Sedan 2016 finns en särskild bestämmelse om korruption inom hälsosektorn. Den avser att tillämpas på läkare som har egen verksamhet. De ansågs tidigare inte träffas varken av mutbrottslagstiftningen inom privat eller offentlig verksamhet. Bestämmelsen i § 299 a omfattar den som är medlem av en läkarkår som kräver statligt reglerad utbildning för att utöva eller behålla sitt yrke. Om han eller hon, i samband med utövandet av yrket, begär, låter sig utlovas eller tar emot en fördel för sig själv eller annan i utbyte mot att (a) skriva ut medicin eller andra medicinska produkter, (b) skaffa läkemedel eller andra medicinska produkter som är avsedda för användning av läkaren eller någon av dennes professionella assistenter eller (c) tillhandahåller patienter eller undersökningsmaterial döms till böter eller fängelse i högst tre år. Den som erbjuder, utlovar eller ger en sådan fördel kan dömas till samma straff enligt § 299 b.

Även mutbrott i förhållande till folkvalda är särskilt kriminaliserat. Den som i egenskap av ledamot av ett parlament på federal- eller delstatsnivå kräver, låter sig utlovas eller tar emot en otillbörlig förmån för sig själv eller tredje man för att handla eller underlåta att handla, på begäran eller instruktion, i utförandet av sitt uppdrag kan dömas till fängelse i minst ett år och som längst tio år (§ 108 e). I mindre allvarliga fall döms till fängelse minst sex månader och max fem år. Även den som erbjuder, utlovar eller ger en otillbörlig förmån till den folkvalda i utbyte mot en sådan handling döms till samma straff. Ett antal folkvalda i andra församlingar omfattas också av straffansvaret (se tredje stycket). Det anges särskilt att en otillbörlig förmån inte föreligger om mottagandet av förmånen är i enlighet med relevanta bestämmelser för den folkvaldas rättsliga ställning. Ett politiskt mandat eller funktion är inte att anse som en otillbörlig förmån och inte heller en donation som är tillåten lagen om politiska partier (*Parteiengesetz*) eller motsvarande lagar.

Företag kan inte hållas straffrättsligt ansvariga i Tyskland. De kan emellertid åläggas administrativa böter för korruptionsbrott som har begåtts av dess företrädare eller någon med en ledande funktion i företaget enligt den tyska lagen om administrativa brott (*Ordnungswidrigkeitengesetz – OWiG*). En förutsättning är att företags skyldigheter har åsidosatts eller företaget har berikats eller var avsett att berikas. Företag kan enligt § 30 i lagen åläggas böter på upp till 10 miljoner euro per brott. Därutöver kan förverkande ske av brottsvinster enligt den tyska strafflagen.

Jurisdiktionsbestämmelser

Jurisdiktionsbestämmelser finns i den första allmänna delen i den tyska strafflagen. I § 3 anges att tysk lag är tillämplig på brott som har begåtts på tyskt territorium (territorialprincipen). I § 5 etableras därutöver jurisdiktion över vissa brott som har begåtts utomlands med en särskild koppling till Tyskland, oavsett om brottet är straffbart på gärningsorten. Bland sådana brott omfattas handlingar som har begåtts av en tysk offentlig tjänsteman i samband med tjänsten (p. 12), handlingar som har begåtts av en utlänning i sin roll som offentlig tjänsteman (p. 13) samt brott enligt §§ 331–337 (mutbrott) som har begåtts i offentlig tjänst om gärningsmannen är tysk med-

borgare eller europeisk tjänsteman vars myndighet har sitt säte i Tyskland eller om brottet begås i förhållande till en tysk eller europeisk tjänsteman (p. 15). Även korruption och mutor av förtroendevalda i Tyskland är sådana brott som omfattas av tysk jurisdiktion utan krav på dubbel straffbarhet (p. 16).

Dessutom är tysk strafflag tillämplig på gärningar som har begåtts utomlands om brottet är straffbelagt även på gärningsorten och brottet har begåtts mot en tysk medborgare (§ 7.1) eller gärningsmannen är tysk eller en utländsk medborgare som inte kommer att utlämnas (§ 7.2).

5.2.5 Storbritannien

Straffansvar för korruptionsbrott

I Storbritannien finns en särskild lag för korruptionsbrott, *Bribery Act 2010*, som antogs 2010 och trädde i kraft året efter. Lagen ersatte ett antal olika lagar på korruptionsområdet och samlade straffbestämmelserna för korruptionsbrott. År 2018 gjordes en utvärdering av lagen av en kommitté inom parlamentet (*House of Lords Select Committee on the Bribery Act 2010*). Kommittén publicerade en rapport 2019, som i huvudsak var mycket positiv till lagen och de effekter den haft. De rekommendationer som lämnades berörde framför allt implementeringen och genomförandet av lagen.⁶⁶

Bribery Act ålägger företag och individer ett straffrättsligt ansvar för korruptionsbrott både i Storbritannien och utomlands samt både inom privat och offentlig verksamhet. Ett företag kan hållas ansvarigt enligt avsnitt 196 i *Economic Crime and Corporate Transparency Act 2023* om en ledande befattningshavare som agerar inom den faktiska eller uppfattade omfattningen av sina befogenheter (*the actual or apparent scope of their authority*) begår ett brott enligt straffbestämmelserna i avsnitt 1, 2 eller 6 i *Bribery Act*. Därutöver kan företag hållas ansvariga enligt avsnitt 7, vilket redogörs för nedan. Det kan till exempel bli aktuellt om den person som begått brottet inte är ”en ledande befattningshavare”.

I *Bribery Act* beskrivs olika fall (*case*) som utgör brott. Den första straffbestämmelsen i lagen behandlar givande av muta. En person

⁶⁶ Se för en sammanfattning och länk till rapporterna: <https://lordslibrary.parliament.uk/bribery-act-2010-post-legislative-scrutiny/>.

(”P”) är ansvarig för givande av muta i två alternativa situationer. Den första (*case 1*) är om P erbjuder, utlovar eller ger en ekonomisk eller annan förmån till en annan person och förmånen syftar till att antingen förmå en person att oriktigt (*improperly*⁶⁷) utföra en relevant uppgift eller aktivitet (*a relevant function or activity*⁶⁸) eller att belöna en person för oriktigt utförande av en sådan uppgift eller aktivitet. Den andra situationen (*case 2*) är om P erbjuder, utlovar eller ger en ekonomisk eller annan förmån till en annan person och P vet eller tror att ett accepterande av förmånen i sig skulle utgöra ett oriktigt utförande av en relevant uppgift eller aktivitet. I den första situationen saknar det betydelse om den person som erbjuds, utlovas eller ges en förmån är samma som den som ska utföra eller har utfört uppgiften. I båda fallen saknar det betydelse om fördelen erbjuds, utlovas eller ges av P direkt eller genom en tredje part.

Den andra bestämmelsen behandlar brott relaterade till att ta emot en muta. En person ”R” är skyldig till brott i någon av följande fyra situationer. Den första (*case 3*) är om R begär, godtar ett erbjudande om eller tar emot en ekonomisk eller annan förmån med avsikt att, som följd, en relevant uppgift eller aktivitet ska bli oriktigt utförd (oavsett om det är av R eller en annan person). Det andra fallet (*case 4*) är om R begär, godtar ett erbjudande om eller tar emot en ekonomisk eller annan förmån och det i sig självt utgör det oriktiga handlandet av R av en relevant uppgift eller aktivitet. Den tredje situationen (*case 5*) är om R begär, godtar ett erbjudande om eller tar emot en ekonomisk eller annan förmån som en belöning för ett oriktigt handlande (av R eller av annan person) av en relevant uppgift eller aktivitet. Den fjärde situationen (*case 6*) är om en relevant uppgift eller aktivitet felaktigt utförs av R eller av en tredje person på R:s uppmaning eller med R:s samtycke för att eller som följd av att R begär, godtar ett erbjudande om eller tar emot en ekonomisk eller annan förmån. Det saknar i samtliga fall betydelse om R begär, godtar ett erbjudande om eller tar emot förmånen direkt eller genom

⁶⁷ I 4 § anges att i lagen avses med begreppet *performed improperly* att uppgiften eller aktiviteten utförs i strid med en relevant förväntning (även vad som utgör en relevant förväntning definieras). Även om ett misslyckande att utföra uppgiften i sig är i strid med en relevant förväntan ska det behandlas som att uppgiften är oriktigt utförd.

⁶⁸ I 3 § i lagen behandlas vad som omfattas av begreppet *relevant function or activity*. Där anges att det är a) funktioner av offentlig karaktär, b) varje aktivitet som har samband med ett företags verksamhet, 3) varje aktivitet som utförs inom ramen för en persons anställning och d) varje aktivitet som utförs av eller på uppdrag av en sammanslutning. Det krävs också att personen som utför uppdraget eller aktiviteten förväntas att utföra den med heder och ära (*in good faith*) eller opartiskt eller är i en särskild förtroendeställning.

en tredje part och om förmånen gynnar R eller en annan person. I det andra till fjärde fallet (*case 4–6*) saknar det betydelse om R (eller den tredje personen som utför uppgiften) är medveten om eller tror att hans eller hennes handlande är felaktigt.

Därutöver finns det en särskild straffbestämmelse (avsnitt 6) gällande givande av mutor till utländska tjänstemän (*Bribery of foreign public officials*). Bestämmelsen är utformad efter kraven i OECD-konventionen.⁶⁹ Straffansvar föreligger om en person ("P") ger en muta till en utländsk offentlig tjänsteman ("F") om avsikten är att påverka F i dennes tjänsteutövning. Det krävs också att P:s avsikt är att skaffa eller behålla en affär (*business*) eller en förmån i utövandet av affärsverksamhet. Att ge en muta i bestämmelsens mening innebär att P direkt eller genom en tredje person erbjuder, utlovar eller ger en ekonomisk eller annan förmån till F eller till en annan person på F:s begäran eller med F:s samtycke. En ytterligare förutsättning för straffansvar är att F varken är tillåten eller har en skyldighet enligt den lag som reglerar F:s handlande att påverkas i sin egenskap av utländsk tjänsteman av erbjudandet, löftet eller gåvan. Med utländsk offentlig funktionär avses dels en person som i ett främmande land har en lagstiftande, administrativ eller dömande ställning inom den offentliga sektorn (inbegripet offentligägda företag), vare sig han eller hon valts eller utnämnts till ställningen, dels tjänstemän i offentliga internationella organisationer. Det finns ingen motsvarande bestämmelse för tagande av muta.

Slutligen finns det i 7 § i lagen en straffbestämmelse gällande kommersiella organisationers underlåtenhet att förhindra mutbrott (*Failure of commercial organisations to prevent bribery*). Bestämmelsen utgår från att företag har ett ansvar att förebygga mutbrott. Ett företag (*a relevant commercial organisation*⁷⁰, "C") gör sig skyldig till brott om en person, associerad med C⁷¹, mutar en annan person (enligt 1 eller 6 §) i syfte att antingen få eller behålla affärer för C eller annan affärsmässig fördel för C. Företaget åläggs ett strikt an-

⁶⁹ *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*.

⁷⁰ *A relevant commercial organisation* definieras i 7 § bland annat som ett organ som är registrerat i Storbritannien och som bedriver verksamhet (vare sig det är där eller någon annanstans), eller varje annan juridisk person (var den än är registrerad) som bedriver verksamhet, eller del av verksamhet, i någon del av Storbritannien.

⁷¹ *A person associated with* definieras i 8 § som en person ("A") som utför tjänster för eller på uppdrag av C. Det spelar ingen roll vilken position eller roll A har i förhållande till C, det kan t.ex. vara en anställd, agent eller dotterbolag. En helhetsbedömning ska göras.

svar, dvs. det behöver inte visas någon avsikt eller handlande från företagets sida. Det kan dock undgå ansvar genom att visa att det hade lämpliga rutiner på plats, utformade för att förhindra personer associerade med företaget från att utföra sådana handlingar. Ansvar kan komma i fråga endast om mutgivaren gjort sig skyldig till brott (men han eller hon behöver inte ha ställts till ansvar). Det finns inget motsvarande ansvar för om en person associerade med företaget har gjort sig skyldig till tagande av muta. I 9 § åläggs departementschefen att publicera vägledning kring vilka rutiner som företag kan anta för att förhindra personer associerade med dem att begå mutbrott.

Straffet för fysiska personer för brott enligt lagen är böter utan någon beloppsbegränsning eller fängelse upp till 10 år (11 §). Företag kan åläggas böter utan någon beloppsbegränsning och brottsvinsten kan förverkas. Företag kan också uteslutas från alla offentliga upphandlingar eller från projekt som finansieras av Världsbanken. Om ett företag har begått ett brott enligt 1,2 eller 6 § och en senior tjänsteman har samtyckt till eller medverkat till att brottet begåtts kan denne också hållas ansvarig för brottet och bestraffas enligt straffskalan ovan (14 §). En företagsledare kan också bli ”diskvalificerad” (*disqualified*) enligt *Company Directors Disqualification Act 1986*.

Möjlighet finns också för företag att träffa en förlikning (*plea bargain* eller *deferred prosecution agreement, DPA*) med *Serious Fraud Office* (SFO). Flera brittiska utredningar av internationella korruptionsbrott har resulterat i överenskommelser med multinationella företag. Genom överenskommelserna erkänner sig företagen sig ansvariga för korruptionsbrott och går med på att betala stora summor i böter i utbyte mot att åklagaren inte tar målet till domstol.

Jurisdiktionsbestämmelser

The *Bribery Act* är inte begränsad till brott som begås i Storbritannien. I 12 § anges lagens territoriella omfattning. En gärning enligt 1, 2 eller 6 § anses ha begåtts i Storbritannien om någon del av handlingen har utförts där (p. 1). Det ska även anses vara ett brott enligt brittisk lag om gärningen skulle ha utgjort ett brott om det hade begåtts i Storbritannien och gärningspersonen har en nära anknytning (*a close connection*) till Storbritannien. En person ska anses ha en nära anknytning om det är en brittisk medborgare, en person som är stadigva-

rande bosatt i Storbritannien eller om det är en juridisk person registrerad i Storbritannien (p. 4).

Vad gäller straffansvaret i 7 § för kommersiella organisationers underlåtenhet att förhindra mutbrott ska det utgöra ett brott oavsett om det har begåtts i Storbritannien eller någon annanstans (12 § p. 5). Lagens tillämpningsområde begränsas då bara av vad som utgör en relevant kommersiell organisation i lagens mening. Förutsättningen är, som nämnts ovan, att företaget har någon relation till Storbritannien. Det kan vara registrerat i Storbritannien eller bedriva någon del av sin verksamhet i landet.

5.3 Överväganden och förslag

5.3.1 Utgångspunkter

Vårt uppdrag

Vi har fått i uppdrag att se över den straffrättsliga lagstiftningen mot korruption och säkerställa att den är effektiv och modern och anpassad till vad som följer av Sveriges internationella åtaganden. Enligt våra direktiv ska en utvärdering göras av 2012 års reform av mutbrottslagstiftningen mot bakgrund av den tid som har gått och den kritik som har riktats mot lagstiftningen.

I det här avsnittet behandlas våra överväganden och förslag. Avsnittet inleds med en redogörelse av kriminaliseringens syfte och skyddsintressen. Därefter presenteras våra konkreta förslag och skälen för dessa. Inledningsvis behandlas frågan om straffbestämmelsernas placering. Därefter övervägs om straffansvaret för tagande av muta och givande av muta är ändamålsenligt utformat eller om det bör ändras eller förtydligas. Det innefattar frågan om personkretsen i straffbestämmelserna är tillräckligt vid för att träffa alla straffvärda fall. Det hänger i sin tur nära samman med kravet på tjänstesamband, som också analyseras utifrån syftet att åstadkomma en effektiv och ändamålsenlig bestämmelse. Det finns enligt våra direktiv också anledning att närmare se över och ta ställning till om tidigare avvägningar avseende otillbörlighetskravet och den generella regleringen för privat och offentlig sektor är ändamålsenliga och om skälen för dessa avvägningar kvarstår. Med hänsyn till uppdragets syfte har vi även funnit skäl att se över åtalsprövningsregeln för mutbrott samt

överväga om straffskalorna, gradindelningen eller kvalifikationsgrunderna gällande mutbrott bör ändras.

I uppdraget ingår därutöver att se över straffbestämmelsen om trolöshet mot huvudman och ta ställning till om bestämmelsen bör ändras eller förtydligas i något avseende eller om straffansvaret för förtroendemisbruk på annat sätt bör utvidgas. Det ska särskilt övervägas 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.

Genom reformen 2012 infördes straffbestämmelsen om handel med inflytande. I direktiven noteras att kriminaliseringen inte har lett till någon lagföring. Mot den bakgrunden och med beaktande av Sveriges internationella åtaganden har vi även funnit skäl att analysera om straffansvaret för handel med inflytande är effektivt och ändamålsenligt.

Slutligen betonas i direktiven behovet av att säkerställa att det straffrättsliga regelverket mot korruption i utländska affärsförbindelser är effektivt och modernt. Detta särskilt mot bakgrund av den kritik som Sverige har fått av internationella organ för att misstankar om sådan brottslighet sällan leder till lagföring. I uppdraget ingår att se över vilka gärningar som kan medföra straffansvar. I det sammanhanget bör övervägas en kriminalisering av klandervärt risktagande. Därutöver ska utredningen analysera och ta ställning till om korruptionsbrott som begås utomlands bör undantas från kravet på dubbel straffbarhet och om det finns andra förändringar av domsrättsreglerna som krävs för att Sverige ska leva upp till sina internationella åtaganden.

Kriminaliseringens syfte och skyddsintresse⁷²

Korruptionens skadeverkningar är stora, både nationellt och internationellt. I preambeln till FN:s konvention mot korruption (UNCAC) framhålls att korruption underminerar demokratiska institutioner och värden samt utgör ett hot mot rättsstaten. Korruption är gränsöverskridande och påverkar alla samhällen och ekonomier. Det är därför av största vikt att beivra korruption i alla länder.

⁷² Se även kapitel 3.

Den svenska straffrättsliga lagstiftningen som syftar till att motverka korruption innefattar ett antal bestämmelser, varav givande av muta och tagande av muta är de mest centrala. Brotten innebär att en arbets- eller uppdragstagare ges, erbjuds eller begär en förmån i samband med sin tjänsteutövning av någon som denne har eller har haft kontakt med i tjänsten. Givarens syfte är att otillbörligen inverka på besluts- eller handlingsprocesser och att han eller hon, direkt eller indirekt, ska få fördel av att beslutet inte fattas i korrekt ordning eller på sakliga grunder. Brottsligheten innebär därför en risk att muttagaren gör sig skyldig till oriktig tjänsteutövning. Huvudmannen – oavsett om denna är staten, en region, kommun eller företag – har ett intresse av att den anställda fullgör sina uppgifter utan ovidkommande hänsyn och på ett korrekt sätt. Bestämmelserna om mutbrott syftar därför till att skydda intresset av korrekt tjänsteutövning och värna förtroendeförhållandet mellan huvudmannen och anställd eller uppdragstagare.

Särskilt allvarlig är risken för oriktig tjänsteutövning vid myndighetsutövning. Myndighetsutövning är ytterst grundad på lag eller annan författning. Korruption i ett sådant sammanhang äventyrar tillämpningen av beslutad lagstiftning. Ett av de primära skyddsobjekten för korruptionsbestämmelserna är därför korrekt myndighetsutövning och de offentliga organens integritet.

Reglerna syftar också till att förebygga misstankar om att otillbörliga hänsyn tas. Redan en misstanke om att det allmännas verksamhet kan påverkas av mutor kan ha en demoraliserande effekt och påverka förtroendet för den offentliga verksamheten. Allmänheten måste kunna förlita sig på att offentliga organ bedriver sin verksamhet enligt lag, utövar sin makt i enlighet med grundläggande demokratiska principer om likabehandling och rättssäkerhet och att offentliga medel inte används på felaktiga grunder. Korruption inom den offentliga sektorn kan ytterst hota det demokratiska systemet och samhällets stabilitet.

Även inom det privata skadas förtroendet för huvudmannens verksamhet av misstankar om att anställda eller uppdragstagare ger eller tar emot mutor. Korruption kan även snedvrída konkurrensen mellan företag, vilket har en hämmande effekt på handel, företagens investeringsvilja och ekonomisk tillväxt. De samhällsekonomiska konsekvenserna drabbar i slutänden den enskilda medborgaren.

Ytterst är det alltså allmänheten och samhället som genom kriminaliseringen ska skyddas mot korruptionens skadeverkningar. Ett samhälle med utbredd korruption är ett mindre effektivt och mer osäkert samhälle.

5.3.2 Straffbestämmelsernas placering

Förslag: Bestämmelserna om mutbrott ska lyftas ut ur brottsbalken och placeras i en egen lag. Lagen ska heta *lag om straff för vissa korruptionsbrott*.

Tidigare överväganden

Tidigare reglerades givande av muta (då benämnt bestickning) i 17 kapitlet och tagande av muta (då benämnt mutbrott) i 20 kapitlet brottsbalken. I 2010 års betänkande *Mutbrott* föreslogs att de centrala bestämmelserna om mutbrott skulle samlas i ett enda kapitel och utformas så att det tydligare framgår hur de olika bestämmelserna förhåller sig till varandra. Det ansågs att bestämmelserna på så sätt skulle bli enklare att tillämpa och ge större eftertryck åt förbudet att ge och ta mutor. Utredningen övervägde om de nya bestämmelserna skulle samlas i en ny lag, i ett nytt kapitel i brottsbalken eller i något av de nuvarande kapitlen i brottsbalken. Att flytta bestämmelserna från brottsbalken till en egen lag ansågs inte lämpligt eftersom det kunde innebära en risk att mutbrotten skulle ses som mindre allvarliga. Inte heller att införa ett nytt kapitel och därigenom bryta brottsbalkens nuvarande systematik ansågs som ett lämpligt alternativ. Därmed återstod möjligheten att samla bestämmelserna i något av de befintliga kapitlen. I betänkandet argumenteras för att mutor i såväl privat som offentlig sektor innebär att mottagaren sviker det förtroende som följer av anställningen eller uppdraget och att mutbrotten därför bör behandlas som ett trolöshetsbrott och regleras i 10 kapitlet.⁷³

I den fortsatta beredningen uttrycktes kritik mot den föreslagna placeringen av bestämmelserna. Ingen remissinstans motsatte sig att bestämmelserna samlades men flera remissinstanser ifrågasatte om

⁷³ Se SOU 2010:38 s. 147 ff.

inte bestämmelserna borde placeras i ett annat kapitel än 10 kapitlet och andra förordade att bestämmelserna skulle samlas i en egen lag eller i ett nytt, särskilt kapitel. Justitiekanslern anförde att mutbrotten inte är, och inte heller bör, betraktas främst som ekonomiska brott. Även Rikspolisstyrelsen framhöll att det viktigaste skyddsobjektet för mutansvaret är den offentliga verksamheten, vilket inte ansågs avspeglas i placeringen av bestämmelserna i ett kapitel om förmögenhetsbrott.

Lagrådet ansåg sig, med beaktade av befintligt beredningsunderlag, inte ha anledning att motsätta sig att bestämmelserna flyttades till 10 kapitlet. Enligt Lagrådets uppfattning kvarstod emellertid behovet av en mer grundläggande översyn av hur korruptionsbrottsligheten bör regleras och byggas upp i systematiskt hänseende. Bland annat ansågs en samlad reglering i 10 kapitlet passa dåligt in i brottsbalkens systematik och närmast framstå som en nödlösning som kunde godtas i avsaknad av överväganden som gav underlag för en systematiskt mer hållbar lösning.⁷⁴

Regeringen delade utredningens bedömning att bestämmelserna skulle samlas i något av de befintliga kapitlen i brottsbalken. Med beaktande av tillgängliga alternativ valdes att placera bestämmelserna i kapitel 10.⁷⁵ Detta föranledde också att rubriken i kapitel 10 ändrades till att inkludera mutbrott, vilket är den samlande benämningen på de korruptionshandlingar som regleras i kapitlet.

En ny lag om straff för korruptionsbrott

Enligt vår mening finns det goda skäl att fortsatt behålla de centrala straffbestämmelserna om korruption samlade. Det gör bestämmelserna enklare att överblicka och att förstå hur de förhåller sig till varandra. Det finns dock skäl att på nytt överväga placeringen av bestämmelserna. Som framhölls redan vid beredningen av 2012 års lag passar den nuvarande placeringen dåligt in i brottsbalkens systematik eftersom aktuell del av brottsbalken behandlar förmögenhetsbrott. I kapitel 10 finns, utöver mutbrottsbestämmelserna, bestämmelser om förskingring och trolöshet mot huvudman. Det karakteristiska för gärningar som träffas av dessa straffbestämmelser är att gärnings-

⁷⁴ Se Lagrådets yttrande över en reformerad mutbrottslagstiftning, utdrag ur protokoll vid sammanträde 2012-02-08, prop. 2011/12:79, bilaga 5, s. 73 ff.

⁷⁵ Se prop. 2011/12:79 s. 22.

mannen befinner sig i en förtroendeställning eller i vart fall i en situation som ställer ett särskilt krav på lojalitet.

Mutbrotten kan visserligen i många fall sägas utgöra brott mot en avtalsgrundad lojalitetsplikt och är ofta ägnade att skada huvudmannens intressen. Det är dock inte nödvändiga förutsättningar och i många fall är det andra skyddsintressen som i första hand gör sig gällande. Som redogjorts för är det mest framträdande skyddsintresset för mutbrott inom offentlig sektor det allmännas intresse av att offentliga funktioner fullgörs på ett korrekt sätt och att förtroendet för offentlig maktutövning upprätthålls. Även mutbrott i privat sektorn har, som ovan framhållits, en skadlig verkan på samhället som helhet. Den nuvarande placeringen kan felaktigt ge intryck av att brotten framför allt är att betrakta som förmögenhetsbrott.

Någon annan helt naturlig placering av mutbrotten i brottsbalken är dock svår att se. De vida intressen som mutbrottsbestämmelserna är avsedda att skydda gör att de inte enkelt låter sig inordnas under ett enda kapitel i brottsbalken.⁷⁶ I vart fall är det svårt att hitta något annat kapitel där bestämmelserna passar så väl att det motiverar att återigen flytta bestämmelserna. Om bestämmelserna ska behållas i brottsbalken finns det därför enligt vår mening inte tillräckliga skäl att flytta dem. Det kan inte heller anses motiverat att bryta brottsbalkens systematik genom att införa ett nytt kapitel. Dessutom skulle problematiken med i vilken del av brottsbalken bestämmelserna ska placeras kvarstå.

Vi anser dock att finns goda skäl att överväga att flytta mutbrottsbestämmelserna från brottsbalken till en ny, egen lag. Numera kan det förhållandet att straffbestämmelser placeras utanför brottsbalken inte antas påverka hur allvarligt de kriminaliserade gärningarna uppfattas. En relativt stor del av den centrala straffrättsliga lagstiftningen, till exempel avseende penningtvätt, narkotikabrott, skattebrott, smuglingsbrott och trafikbrott liksom bestämmelser om terroristbrott, folkmord och könsstympning, återfinns i specialstraffrättslig lagstiftning. Tvärtom kan argumenteras för att en särskild lag skulle lyfta fram lagstiftningens särskilda karaktär och kriminaliseringens skyddsintresse, och därmed betona vikten av en effektiv korruptionsbekämpning.

⁷⁶ I flera andra länder (jfr till exempel Tyskland och Finland) är också mutbrottsbestämmelserna utspridda över olika kapitel.

En ny lag skulle ha den pedagogiska fördelen att den samlar de centrala straffrättsliga bestämmelserna mot korruption, gör de lättare att hitta och förtydligar sambandet mellan bestämmelserna. En annan fördel är att det ger ökade möjligheter att dela upp bestämmelserna eller vid behov införa nya. Detta kan bli aktuellt, inte minst med beaktande av att de internationella instrument som Sverige har tillträtt på korruptionsbekämpningsområde – liksom det kommande EU-direktivet om bekämpning av korruption – kan komma att kräva fortsatta anpassningar av svensk lagstiftning. En särskild lag ger också ökade möjligheter för lagstiftaren att definiera begrepp och skapa en pedagogisk struktur, vilket skulle bidra till att göra bestämmelserna mer tillgängliga.

Sammantaget anser vi att skälen för att lyfta ut mutbrottsbestämmelserna ur brottsbalken och placera dem i en särskild lag överväger skälen för att behålla dem i brottsbalken. Vi föreslår därför att en ny lag införs.

Lagen bör ges ett namn som gör den lättillgänglig och samtidigt kan vara en samlande beteckning för olika straffbestämmelser som syftar till att motverka korruption. Den nuvarande benämningen på de korruptionshandlingar som regleras i 10 kapitlet är mutbrott. En ny lag skulle kunna, på liknande sätt, ges namnet *lag om straff för mutbrott*. Vi anser dock att det är tveksamt om begreppet mutbrott är lämpligt som samlande beteckning för alla de brott som föreslås omfattas av lagen. Som kommer redovisas i det följande anser vi att mutbrott bör vara rubriceringen på de brott som i dag benämns tagande av muta och givande av muta. Det bör i stället övervägas att införa begreppet korruption i lagstiftningen. Även om begreppet saknar en enhetlig definition används det för att beskriva förfaranden som innebär att någon utnyttjar sin ställning för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller andra. I den bemärkelsen är det ett vedertaget begrepp som används både i nationella och internationella sammanhang. Som samlande beteckning på de straffbelagda korruptionshandlingarna föreslår vi att begreppet korruptionsbrott används. Det är ett begrepp som redan i dag används i vissa sammanhang och som skulle ge allmänheten en omedelbar förståelse för vad straffbestämmelserna i lagen avser att bekämpa.

Lagen ska innehålla de korruptionsbrott som nu är placerade i 10 kapitlet (10 kap. 5 a–e §§). Däremot anser vi att andra bestämmelser som kan träffa korrupta handlingar men som har ett bredare

tillämpningsområde, såsom bestämmelserna om trolöshet mot huvudman och tjänstefel, inte bör flyttas till lagen. I 17 kap. 8 § finns bestämmelser om otillbörligt verkande vid röstning respektive tagande av otillbörlig förmån vid röstning. Bestämmelserna syftar till att motverka missbruk av allmänna medborgerliga rättigheter. De knyter visserligen nära an till mutbrottsbestämmelserna men har delvis ett annat skyddsintresse, kräver inte en anförtrodd ställning och omfattar även andra handlingar än korruptionsbrott, varför vårt förslag är att de bestämmelserna inte flyttas till den nya lagen. För att tydliggöra att inte alla korruptionsbrott samlats i lagen bör den benämnas *lag om straff för vissa korruptionsbrott*.

5.3.3 Straffansvaret för givande av muta och tagande av muta

Allmänt om straffbestämmelsernas utformning och brottens rubricering

Förslag: Bestämmelserna om tagande av muta och givande av muta ska läggas samman i en gemensam straffbestämmelse som benämns *mutbrott*.

Den särskilda straffbeläggningen för deltagare eller funktionärer i en tävling som är föremål för allmänt anordnad vadhållning ska flyttas till en egen straffbestämmelse och rubriceras *mutbrott vid tävling*.

Tidigare överväganden

I samband med att korruptionsbestämmelserna år 2012 sammanfördes i 10 kapitlet brottsbalken döptes brotten mutbrott och bestickning om till tagande av muta respektive givande av muta. Distinktionen togs också bort mellan begreppet muta, som tidigare använts när syftet varit att mottagaren i framtiden skulle göra sig skyldig till pliktstridig tjänsteutövning, och belöning, som använts när det varit fråga om ett tack för redan utförd tjänsteutövning. Straffansvar infördes även för det särskilda fallet att en deltagare eller funktionär i en tävling som är föremål för allmänt anordnad

vadhållning tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för sitt fullgörande av uppgifter vid tävlingen.⁷⁷

Vid beredningen av lagförslaget ansåg ett par remissinstanser att de föreslagna brottsbenämningarna inte var helt rättvisande och att andra borde övervägas. Även Lagrådet ansåg att brottsbeteckningen tagande av muta (liksom givande av muta) var oegentlig, inte endast för att brottet (även med sin nya formulering) förutom muta också omfattar otillbörlig belöning utan också därför att det för straffansvar inte krävs att någon "tagit" en muta. Det noterades att den nuvarande beteckningen mutbrott utmönstrades som särskild brottsbeteckning och i stället dök upp som samlingsbeteckning för alla de föreslagna brotten. Det framstod, enligt Lagrådet, som i hög grad tveksamt om den är lämplig som sådan (korruptionsbrott framstod som ett tänkbart alternativ). Remissinstansernas och Lagrådets kritik föranledde dock inte regeringen att välja någon annan lösning.

Ett gemensamt mutbrott

Vi instämmer i att brottsbeteckningarna givande av muta och tagande av muta framstår som något ålderdomliga och missvisande. I förarbetena till 2012 års reform angavs inget skäl till att det ansågs motiverat med separata benämningar på den passiva och den aktiva gärningen. Samtidigt infördes den nya straffbestämmelsen för handel med inflytande som reglerar givandet och tagandet, i två punkter i samma paragraf med en gemensam brottsbenämning. Några skäl till att göra på annat sätt vad gäller givande av muta och tagande av muta kan vi inte se. Tvärtom framstår det som konsekvent att ha samma lagtekniska utformning som för det närliggande brottet handel med inflytande. En gemensam bestämmelse skulle också ha fördelen att den tydliggör att ansvaret är detsamma, bara spegelvänt, för givaren och mottagaren av mutan. Det ligger närmast till hands att rubricera brottet som mutbrott. Rubriceringen skulle på så sätt bättre spegla bestämmelsens innehåll. Det finns ett pedagogiskt värde i att tydliggöra att någon transaktion inte behöver ha kommit till stånd, utan att redan ett erbjudande om respektive en begäran att få en muta är straffbar. Det kan visserligen invändas att straffbestämmelsen inte bara omfattar mutor i traditionell bemärkelse utan även belöningar.

⁷⁷ Se prop. 2011/12:79 s. 24 ff.

Begreppet är emellertid numera så vedertaget att risken för missförstånd torde vara liten. Vårt förslag är därför att bestämmelserna om tagande av muta och givande av muta läggs samman i en gemensam bestämmelse som benämns *mutbrott*. Vissa redaktionella ändringar föreslås också för att bestämmelsen ska bli mer lättläst. Bland annat ska ansvaret regleras i två punkter med det handlande som nu är straffbelagt som givande av muta i den första punkten och det nuvarande ansvaret för tagande av muta i en andra punkt.

Mutbrott vid tävling ska regleras i en egen bestämmelse

För att göra bestämmelserna mer överskådliga och lättillgängliga föreslår vi att den särskilda straffbelägningen 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*. På liknande sätt som i bestämmelsen om mutbrott ska ansvaret för den som utlovar, erbjuder eller lämnar respektive begär, godtar ett löfte om eller tar emot en otillbörlig förmån för fullgörande av uppgifter vid tävlingen regleras i två separata punkter i paragrafen.

Någon ändring av innebörden av rekvisiten i bestämmelsen eller dess tillämpningsområde ska inte göras. Bestämmelsen avser att skydda integriteten hos de system för kommersiell vadhållning som tillåts i anslutning till tävlingar. Med tävling avses i bestämmelsen alla slags evenemang som innefattar att prestationer mäts mot varandra. Vid sidan av idrottstävlingar träffar bestämmelsen således även sådant som schackturneringar och sammanhang där upphovsmäns alster tävlar mot varandra. Det krävs att den aktuella tävlingen är föremål för allmänt anordnad vadhållning för att bestämmelsen ska vara tillämplig.

Bestämmelsen är en del av det regelverk som syftar till att motverka matchfixning.⁷⁸ Matchfixning omfattas numera också av bestämmelsen om spelfusk i 19 kap. 4 § spellagen (2018:1138). Bestämmelsen kompletterar mutbrottsansvaret och straffbelägger otillbörliga åtgärder som är ägnade att påverka utgången av sådana spel som omfattas av lagens krav på licens.⁷⁹

⁷⁸ Europarådet antog 2014 konventionen mot manipulation av resultat inom idrotten (Macolin-konventionen). Konventionen trädde i kraft 2019 och Sverige beslutade i december 2024 att ansluta sig till konventionen.

⁷⁹ Jfr prop. 2017/18:220 s. 226 f.

Bestämmelsen ska vara subsidiär till straffansvaret för mutbrott. Den kommer därför bara att tillämpas när det är fråga om deltagare eller funktionärer som inte är att anse som arbetstagare eller uppdragstagare. Det stora antal idrottsmän och funktionärer som har ett anställnings- eller uppdragsförhållande omfattas alltså fortsatt av straffansvaret för mutbrott.⁸⁰

Personkretsen

Bedömning: Den mutbara kretsen ska även fortsättningsvis omfatta arbetstagare och den som utövar uppdrag. Även den som *de facto* utövar visst uppdrag eller fullgör viss funktion utan att det går att visa en formell ställning omfattas av den nuvarande personkretsen. Det krävs därför ingen ändring av straffbestämmelsen i detta hänseende.

2012 års lagändringar

I samband med 2012 års reform togs uppräknningen av vilka som omfattas av mutansvaret bort och ansvaret blev i stället generellt utformat och omfattar numera alla arbets- och uppdragstagare, både inom privat och offentlig sektor. Tillämpningsområdet är inte begränsat till svenska anställnings- eller uppdragsförhållanden. En egenföretagare eller en självständig företagare, till exempel innehavaren av en firma eller ägaren av ett enmansbolag, kan däremot inte göra sig skyldig till tagande av muta med nuvarande lagstiftning eftersom han eller hon varken är anställd eller uppdragstagare.

En av målsättningarna med 2012 års lagreform var att åstadkomma en personkretsbestämning som effektivt pekar ut alla dem som bör kunna träffas av mutansvar och samtidigt tydligt utesluter dem som inte bör komma i fråga. Den dåvarande bestämningen av personkretsen ansågs inte bara omständlig utan också kunna leda till att man vid lagföring av mutbrottslighet tvingades lägga oproportionerliga resurser på att utröna tjänstgöringsförhållanden. I och för sig straffvärda korruptionshandlingar kunde undgå ingripande på grund av

⁸⁰ Jfr Rolf Holmquist och Ola Liljemark, *Brotten i näringsverksamhet*, JUNO Version 6, 2024, s. 223 f.

vad som kunde uppfattas som teknikaliteter hänförliga till arbetets organisering i ett enskilt fall.⁸¹ Frågan är om de lagändringar som genomfördes 2012 när det gäller personkretsen har uppnått det eftersträvade syftet, dvs. om regleringen av den personkrets som kan omfattas av ansvar, tillsammans med kravet på tjänstesamband, har en sådan utformning att ansvar kan träffa alla straffvärda korruptionshandlingar.

De som saknar formellt uppdrag men som de facto har en viss ställning omfattas av personkretsen

En genomgång av rättspraxis visar att den nuvarande bestämningen av personkrets i mutbrottsbestämmelserna sällan vållar gränsdragningsproblem när det är fråga om svenska förhållanden. Det bekräftats även av våra experter från åklagar- och polisväsendet. Den kritik som har framförts mot lagstiftningen gäller framför allt fall när det är fråga om mottagare i diktaturer eller andra auktoritära regimer. Det har gjorts gällande att det under sådana förhållanden ofta är svårt att bevisa en persons formella ställning och uppdrag eftersom en persons makt eller position inte alltid baseras på ett formellt uppdrag utan kan grunda sig i till exempel lojalitets- eller familjeförhållanden. I några uppmärksammade domar de senaste åren som har rört internationella mutbrott har domstolarna kommit fram till att mottagaren inte omfattats av den mutbara kretsen eller att kravet på tjänstesamband inte har varit uppfyllt och ogillat åtalet.⁸²

Det är av största vikt att korruptionsbrott som begås inom ramen för svenska företags verksamhet utomlands kan beivras. Till viss del går svårigheterna att hänföra till bevisfrågor som inte kan avhjälpas genom ändrade rättsliga definitioner. Det går inte att komma ifrån att det innebär utmaningar i bevishänseende att brotten begås i länder som sällan har ett intresse av att bistå svenska brottsbekämpande myndigheter med att samla in bevis. Det förhållandet att anställningar och uppdrag baseras på annat än formella handlingar bör emellertid inte i sig utgöra ett hinder mot lagföring. I de länder där en anställning eller ett uppdrag, eller innehållet i en sådan ställning, inte fram-

⁸¹ Se prop. 2011/12:79 s. 17 f.

⁸² Se bl.a. Svea hovrätts dom den 10 januari 2024 i mål B 8546-22 (det s.k. Ericsson-målet) och Svea hovrätts dom den 4 februari 2021 i mål B 2892-19 (det s.k. Telia-målet). Dessa avgjordes dock enligt den äldre lagstiftningen.

går av författning, anställningsavtal, uppdragsbeskrivning eller tjänsteföreskrifter anser vi att en sådan ställning även bör kunna föreligga om det kan visas att mottagaren *de facto* utövar sådana arbetsuppgifter eller sådan funktion som normalt ankommer på någon med en anställning eller uppdrag. Det har att göra med att mutansvaret främst ska skydda mot angrepp på funktion och inte mot missbruk av viss behörighet.⁸³

En sådan tolkning anser vi även stå bäst i överensstämmelse med Sveriges internationella förpliktelser på korruptionsområdet. I OECD-konventionen⁸⁴ (artikel 1.1) anges att länderna ska kriminalisera att någon uppsåtligt erbjuder, utlovar eller ger en otillbörlig ekonomisk eller annan fördel, vare sig direkt eller genom mellanhänder, till en utländsk offentlig tjänsteman, för dennes räkning eller för tredje mans räkning, för att han eller hon ska vidta eller underlåta att vidta en åtgärd i tjänsten i avsikt att vinna eller bibehålla en affärsmässig fördel eller en annan otillbörlig fördel i internationella affärsförbindelser. I konventionen avses med utländsk offentlig tjänsteman den som innehar en lagstiftande, administrativ eller rättslig tjänst i en offentlig funktion för ett främmande land, inklusive för ett offentligt organ eller för ett offentligt företag, samt en tjänsteman eller en företrädare för en offentlig internationell organisation (artikel 1.4 a). Uttrycket ”vidta eller underlåta att vidta en åtgärd i tjänsten” (*act or refrain from acting in relation to the performance of official duties*) omfattar all användning av den offentliga tjänstemannens officiella ställning, oavsett om den faller inom tjänstemannens faktiska behörighet (artikel 1.4 c). I den officiella kommentaren till konventionen anges att under särskilda omständigheter kan offentlig myndighet i själva verket innehas av personer (till exempel politiska partitjänstemän i enpartistater) som inte formellt utsetts till offentliga tjänstemän. Sådana personer kan, genom sina *de facto* fullgörande av en offentlig funktion, enligt vissa länders rättsprinciper anses vara utländska offentliga tjänstemän.⁸⁵

Frågan är då om det krävs någon lagändring för att ansvaret ska omfatta mottagare som inte har något formellt eller på annat sätt konstituerat uppdrag men som utövar arbetsuppgifter som vanligt-

⁸³ Jfr SOU 1974:37 s. 142.

⁸⁴ OECD, *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, 21 November 1997.

⁸⁵ *Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, p. 16.

vis fullgörs av en arbets- eller uppdragstagare. Det krävs med nuvarande lagstiftning att det kan visas att mottagaren har haft en anställning eller ett uppdrag, inom vilken givaren och mottagaren har haft eller antas kunnat få kontakt och mottagaren har haft möjlighet att utöva inflytande i givarens intresse. Uttrycket ”att utöva uppdrag” är brett och omfattar alla som fullgör materiella eller immateriella uppdrag, såväl i Sverige som i utlandet. Något krav på att det ska finnas formella handlingar som styrker uppdraget och dess gränser ställs inte upp. Om mottagaren av förmånen utövar en viss funktion eller ställning är det sambandet med den verksamheten som ska bedömas. Ett samband anses alltså i allmänhet finnas så snart mottagaren har någon möjlighet till påverkan eller inflytande i något avseende som berör givaren i den verksamhet som mottagaren *de facto* verkar i. Vi anser därför att någon lagändring inte krävs utan att begreppet ”utöva uppdrag” även omfattar den som *de facto* utövar visst uppdrag eller fullgör viss funktion.

Kravet på tjänstesamband

Bedömning: Det avgörande för om ett tjänstesamband föreligger ska vara om mottagaren har haft någon möjlighet till påverkan eller inflytande i något avseende som berör givaren. Om det därutöver funnits andra relationer mellan givaren och mottagaren ska det sakna betydelse för bedömningen av om det föreligger ett tjänstesamband.

Förslag: Kravet på tjänstesamband ska uttryckas 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.

Nuvarande innebörd av kravet på tjänstesamband

För straffbarhet krävs att förmånen har tagits emot, godtagits eller begärts respektive utlovats, erbjudits eller lämnats för utövningen av anställningen eller uppdraget.⁸⁶ Det ska med andra ord föreligga

⁸⁶ För enkelhetens skull benämns aktörerna här givaren och mottagaren.

ett tjänstesamband. Kravet innebär att förmånen ytterst ska kunna sättas i samband med något som är att hänföra till den verksamhet som arbets- eller uppdragstagarens huvudman bedriver. På det sättet har bedömningen av tjänstesamband ett nära samband med frågan om mottagaren är en mutbar person, eftersom det är utifrån den position som mottagaren har eller har haft som kravet på tjänstesamband ska bedömas.

Innebörden av rekvisitetet gällande tjänstesamband framgår inte direkt av lagtexten utan har utvecklats i förarbeten och rättspraxis. Sambandet ska bestå i att givaren och mottagaren har, har haft, eller kan antas få, kontakt med varandra i tjänsten. Det krävs inte att förmånen lämnats i syfte att förstå mottagaren till en oriktig tjänsteåtgärd eller att förmånen kan visas stå i samband med någon viss tjänsteåtgärd. Det krävs inte heller att åtgärden omfattas av arbets- eller uppdragstagarens formella behörighet eller att den ankommit på honom eller henne utan att det räcker att den faller under huvudmannens verksamhetsområde. Ett tjänstesamband anses därför i allmänhet finnas så snart mottagaren har någon möjlighet till påverkan eller inflytande i något avseende som berör givaren.⁸⁷

Även om det föreligger ett tjänstesamband mellan givaren och mottagaren kan ansvar emellertid vara uteslutet 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. Det kan till exempel vara fallet om det föreligger ett vänskaps- eller släktskapsförhållande eller om förmånen utgör ersättning för uppdrag som arbets- eller uppdragstagaren åtagit sig utom tjänsten. En bedömning får göras i det konkreta fallet av vilket samband som faktiskt varit styrande för förmånens lämnade.⁸⁸

Ett mer renodlat krav på tjänstesamband

Bestämmelserna om ansvar för givande och tagande av muta har kritiserats för att vara svårtillämpade och otydliga. En omständighet som gör bestämmelserna svåra att tillämpa är att samma eller

⁸⁷ Se bl.a. SOU 1974:37 s. 142, prop. 1998/99:32 s. 58, prop. 2011/12 s. 43, och rättsfallen NJA 2008 s. 705 och NJA 2009 s. 751.

⁸⁸ Se SOU 1974:37 s. 143, NJA 2008 s. 705 och NJA 2009 s. 751.

liknande bedömningar återkommer både vid prövningen av kravet på tjänstesamband och vid prövningen av om förmånen varit otillbörlig.⁸⁹

Rekvisitet ”för utövningen av anställningen eller uppdraget” kan utesluta ansvar dels (i) i situationer när det inte finns något samband med anställningen eller uppdraget och (ii) dels i situationer där det finns ett sådant samband men det vid sidan av ett sådant samband också föreligger ett annat samband mellan givaren och mottagaren och det har varit det styrande för förmånens lämnade.⁹⁰ Den första situationen är oproblematiske. I den andra situationen ska det vid prövningen av tjänstesambandet bedömas vilken relation, tjänstesambandet eller den andra, som varit den väsentliga för förmånens lämnande. Om den andra relationen bedöms vara den styrande är rekvisitet avseende tjänstesamband inte uppfyllt och det saknas skäl att pröva övriga omständigheter kring handlandet. Prövningen är med andra ord digital. Det gör enligt vår bedömning att vissa straffvärda fall riskerar att inte träffas av bestämmelsen. För offentliga tjänstemän bör till exempel utrymmet för att ta emot en förmån i samband med ett ärende som innefattar myndighetsutövning vara mycket begränsat även om förmånen också har sin grund i en vänskapsrelation.

Även vid prövningen av om förmånen varit otillbörlig ska bedömas om förmånen lämnats av andra skäl än att påverka mottagarens tjänsteutövning. I den bedömning som då ska göras av konkurrerande samband kan emellertid prövningen av betydelsen av andra relationer mellan givaren och mottagaren göras mer differentierad. Vid bedömningen av om förmånen kan anses ägnad att påverka personens tjänsteutövning kan till exempel beaktas att möjligheten att ta emot en gåva eller annan förmån i en privat relation, när det samtidigt finns en möjlighet att gynna givaren i tjänsten, i regel är större om det rör sig om en arbetstagare inom det privata näringslivet än om en myndighetsutövande tjänsteman. I det sammanhanget kan även betydelsen av risken för att allmänhetens förtroende för myndigheten skadas vägas in. Likaså är förmånens art och värde av betydelse, satt i relation till karaktären på den privata respektive den professionella relationen, samt omständigheterna i övrigt.

Sammanfattningsvis anser vi att bedömningen av betydelsen av andra eventuella relationer mellan givaren och mottagaren av för-

⁸⁹ Jfr Suzanne Wennberg, Varför är korruptionsbrotten – mutbrott och bestickning – så svårtillämpade? Inlägg med anledning av en ny dom från Högsta domstolen, *Juridisk tidskrift*, 2008, s. 486 ff.

⁹⁰ Jfr Nils Jareborg m.fl. *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, 2 uppl. 2015, s. 359 f.

månen enbart ska göras inom ramen för otillbörlighetsbedömning. Detta för att undvika att samma prövning görs två gånger och för att möjliggöra en mer differerad bedömning av betydelsen av andra relationer mellan givaren och mottagaren. Vi föreslår därför att ansvar för mutbrott ska omfatta den som lämnar, utlovar eller erbjuder respektive tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån *i anknytning till* utövandet av anställningen eller uppdraget. Genom att byta ut ”för” mot ”i anknytning till” markeras att det är tillräckligt om det föreligger ett samband i tjänsten. Det betyder att ett tjänstesamband ska anses föreligga så snart mottagaren har någon möjlighet till påverkan eller inflytande i något avseende som berör givaren. Om det därutöver funnits andra relationer mellan givaren och mottagaren ska det sakna betydelse för bedömningen av om det föreligger ett tjänstesamband.

Behovet av att förtydliga det straffbara området och skillnaderna mellan offentlig och privat verksamhet

Bedömning: Det finns inte tillräckliga skäl för att reglera mutbrott inom offentlig respektive privat sektor i olika bestämmelser.

Vår bedömning är också att skälen för att i lagtext precisera vad som ska anses otillbörligt inte uppväger riskerna med en sådan exemplifiering. Närmare ledning för tolkning av begreppet bör även fortsättningsvis hämtas i förarbeten och rättspraxis.

Det bör i stället övervägas om det särskilt straffvärda i handlingar som begås i samband med viss offentlig verksamhet kan lyftas fram på ett tydligare sätt inom ramen för kvalifikationsgrunderna.

Bakgrund

Vid brottsbalkens tillkomst fanns bestämmelserna om bestickning i 17 kap. om brott mot allmän verksamhet m.m. och mutbrott behandlades i 20 kap. om ämbetsbrott. Ansvaret gällde i huvudsak arbetstagar hos staten eller kommunen. Bestämmelser om mutbrott och bestickning inom privat sektor fanns i lagen (1931:152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens. Sedan 1978 gäller att mutan-

svaret för arbets- och uppdragstagare i privat och offentlig verksamhet är samordnat. Skälet för denna förändring var bland annat att det allmänna i allt högre grad hade kommit att inrikta sin verksamhet på andra funktioner än myndighetsutövning, dvs. att offentliga organ kommit att få uppgifter som även fullgjordes inom den privata sektorn.⁹¹

Vid 2012 års reform av lagstiftningen övervägdes om mutsansvaret även fortsättningsvis skulle vara generellt reglerat. Regeringen ansåg inte att det var befogat att tala om ett specifikt offentligt intresse utan framhöll att den yttersta grunden för att motverka mutbrottslighet är att söka i dess skadliga inverkan på samhällslivet som helhet. Det saknades därför, enligt regeringen, skäl att överväga en ordning som skulle innebära att bekämpningen av mutbrottslighet skedde med olika straffbestämmelser beroende på om den förekom inom offentlig eller privat sektor. Något behov av en särskild gärningsform som tog sikte på det fallet att mottagaren av en förmån är verksam med myndighetsutövning eller offentlig upphandling, vilket hade föreslagits i betänkandet *Mutbrott* (SOU 2010:38), ansågs inte finnas.

Lagrådet ansåg däremot inte att de överväganden som hade redovisats i beredningsunderlaget kunde anses tillräckliga för att ge underlag för den bedömningen att korruption inom den offentliga sektorn endast är att uppfatta som ett specialfall av korruption i allmänhet och att det inte finns särskilda skyddsintressen i det sammanhanget som kan ge anledning till annan avgränsning av det straffbara området och därigenom också till särreglering i systematiskt hänseende. Enligt Lagrådets uppfattning talade tvärtom mycket för att de särskilda krav som måste ställas på i vart fall vissa typer av offentlig verksamhet kan motivera en särreglering av korruptionsbrott som rör den offentliga sektorn.⁹²

Det främsta skälet för att reglera ansvaret för mutbrott inom offentlig respektive privat sektor på olika sätt är att skyddsintressena delvis skiljer sig åt. Inom den offentliga sektorn utgör korruption ett hot mot det demokratiska systemet och förtroendet för staten, kommuner och regioner. Det gör att korruption inom den offentliga sektorn många gånger anses särskilt allvarligt. Bedömningen av vad som ska anses som en otillbörlig förmån skiljer sig

⁹¹ Se prop. 1975/76:176 s. 30 f.

⁹² Se Lagrådets yttrande, prop. 2011/12:79, bilaga 5, s. 73.

därför generellt mellan offentlig och privat verksamhet, liksom bedömningen av det straffvärda i handlingen. Särskilt straffvärt är i allmänhet mutbrott som begås i samband med myndighetsutövning. En annan skillnad är att en privat arbetsgivare i viss mån kan bestämma vad som ska anses som en otillbörlig förmån inom anställningen. Om en privat arbets- eller uppdragsgivare tillåter att den anställde eller uppdragstagare tar emot förmånen är den normalt inte att anse som otillbörlig. Inom den offentliga sektorn däremot har huvudmannens samtycke aldrig ansvarsfriande verkan. Vi anser därför att det finns skäl att återigen överväga om mutbrott inom offentlig verksamhet, eller i vart fall vissa typer av offentlig verksamhet, ska regleras på något särskilt sätt.

Vi ser framför allt tre olika alternativ för att särskilt lyfta fram det 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. Ett andra alternativ är att i lagtext tydliggöra att verksamhetens art har betydelse för bedömningen av om en förmån ska anses otillbörlig. Slutligen finns alternativet att inom ramen för kvalifikationsgrunderna tydliggöra vilka fall av mutbrott som ska anses särskilt allvarliga eller mindre allvarliga och betydelsen för den bedömningen av i vilket sammanhang som gärningen begås.

Det finns inte tillräckliga skäl för att reglera mutbrott inom offentlig respektive privat sektor i olika bestämmelser

Flera länder reglerar mutbrott inom offentlig respektive privat sektor i olika bestämmelser. Även de internationella konventionerna är utformade på det sättet. En viss rörelse mot ett mer samordnat ansvar kan möjligen skönjas. Även om ansvaret för mutbrott inom offentlig och privat sektor är uppdelat på olika bestämmelser i förslaget till nytt EU-direktiv om bekämpning av korruption är det första gången på EU-nivå som regler om korruption inom den offentliga och den privata sektorn sammanförts i en enda rättsakt. I bland annat Norge och Storbritannien, som tidigare reglerat mutbrott inom offentlig respektive privat verksamhet i olika bestämmelser, är ansvaret nu samordnat.

Om ansvaret ska delas upp i olika bestämmelser måste en avgränsning göras mellan det som ska anses offentligt respektive privat.⁹³ En möjlig avgränsning är att låta bestämmelserna utgå från om verksamheten bedrivs i offentligrättslig eller i privaträttslig form. En annan är att utgå från hur verksamheten finansieras och reglera offentligt finansierad verksamhet på annat sätt än privat finansierad. En tredje möjlighet är att man ser till verksamhetens art. Vissa verksamhetsområden skulle kunna urskiljas som kan betecknas som allmänna oberoende av om verksamheten organiserats i offentligrättslig eller privaträttslig form.

Samtliga metoder risker emellertid att leda till avgränsningsproblem. Som framhölls i förarbetena till 1978 års lagändring har det allmänna i allt högre grad kommit att inrikta sin verksamhet på andra funktioner än myndighetsutövning, dvs. offentliga organ har kommit att få uppgifter som även fullgörs inom den privata sektorn. På motsvarande sätt utför det privata, än mer i dag än på 1970-talet, uppgifter för det allmänna. En allt större andel av den offentliga verksamheten är i dag konkurrensutsatt och bedrivs i bolagsform. Ofta finansieras delar eller hela verksamheten av offentliga medel. En uppdelning som utgår från om verksamheten bedrivs i offentligrättslig form eller i privaträttslig framstår därför inte som ändamålsenlig.

Att utgå från verksamhetens art låter sig inte heller enkelt göras. Myndighetsutövning kan visserligen särskiljas men även inom offentlig verksamhet, liksom i viss privat verksamhet, utförs uppgifter som har grundläggande betydelse för allmänheten. Inom det privata kan nämnas samhällsviktig verksamhet såsom bank- och försäkringsverksamhet eller media, där skyddsintressena liknar de inom det offentliga. Samma problem gör sig gällande vid en uppdelning utifrån finansieringsform. En uppdelning av ansvaret skulle därför kunna riskera att leda till gränsdragningar som inte framstår som helt naturliga och enkla att motivera utifrån lagstiftningens skyddsintressen.

Därtill kan hävdas att det finns ett pedagogiskt värde i att inte särreglera korruption inom privat sektor. En särreglering skulle kunna ge intryck av att korruption inom det privata enbart är ett problem för huvudmannen eller företaget. Det finns, som nämnts, även viktiga allmänna skyddsintressen. Det är av stor betydelse för

⁹³ Jfr Madeleine Leijonhufvud, Korruption – ett svenskt problem, *Juridisk Tidskrift* 2001/02 s. 945.

samhället att bekämpa korruption oavsett sektor, vilket bör återspeglas i lagstiftningen. Det är därför tveksamt om skillnaden i skyddsintressen mellan offentlig och privat sektor numera kan motivera en uppdelning av ansvaret.

Sammanfattningsvis anser vi 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.

Det finns inte tillräckliga skäl för att för att i lagtext precisera vad som ska anses otillbörligt

Det är framför allt rekvisitet ”otillbörlig förmån” som avgränsar det straffbara området. Trots rekvisitets centrala betydelse för förståelsen av vad som utgör ett straffbart beteende går det inte att utläsa ur lagtexten var gränsen går mellan en otillåten förmån och vad som är godtagbara kontakt- och relationsbefrämjande förmåner. Det har gjorts att bestämmelsen har kritiserats ur legalitetssynpunkt. Högsta domstolen uttalade i rättsfallet ”Musikmiddagarna” NJA 2020 s. 241 att eftersom uttrycket ”otillbörlig förmån” är vagt måste lagtolkningen präglas av försiktighet i syfte att tillgodose legalitetsprincipen. Styrande blir kravet på att den enskilde ska kunna förutse när han eller hon agerar på ett straffbart snarare än ett olämpligt sätt. Det är därför inte tillräckligt att ett handlande är olämpligt eller oetiskt i mer allmän bemärkelse. För att vara straffbart måste handlandet enligt Högsta domstolen ligga klart utanför gränsen för det godtagbara.

Till stöd för konstruktionen har traditionellt anförts dels att vad som är otillbörligt beror av sed och bruk i samhället och vid varje tid rådande uppfattning och därför knappast kan preciseras i lag, dels att närmare ledning för tolkning av begreppet måste ges i rättspraxis. I lagstiftningsarbetet har beaktats å ena sidan intresset av en flexibel reglering som är tillräckligt vid för att träffa alla straffvärda fall av otillåten påverkan i ett föränderligt samhälle och å andra sidan de berättigade förväntningar som både enskilda personer och näringslivet har på en tydlig lagstiftning som inte leder till osäkerhet om vilka beteenden som är förbjudna. Det har i slutänden inte ansetts möjligt att utforma en legaldefinition av otillbörlighetsbegreppet med hänsyn bland annat till att de personer som kan komma i fråga för mutansvar arbetar under så skiftande förhållanden.

I förarbeten och rättspraxis har uttalats att en utgångspunkt för otillbörlighetsbedömningen är det intresse som straffbestämmelsen avser att skydda, vilket kan variera beroende på den ställning och de uppgifter mottagaren har.⁹⁴ 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. Vid myndighetsutövning kan en förmån därför anses otillbörlig även om den inte objektivt sett kan anses påverka mottagarens tjänsteutövning, om det förelegat en konkret risk för att allmänhetens förtroende för myndigheten skadas. Det har ansetts naturligt att otillbörlighetsbegreppet får en vidare innebörd när verksamheten innefattar myndighetsutövning än när så inte är fallet.

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. En möjlighet är då att återigen överväga om det finns skäl att i lagtext exemplifiera vilka faktorer som kan ha betydelse för otillbörlighetsbedömningen, varav den ställning och de uppgifter mottagaren av förmånen har skulle kunna vara en. En sådan exemplifiering skulle ha fördelen att den ger enskilda något bättre förutsättningar att förutse när de agerar på ett straffbart sätt och kan även minska risken för spretande rättstillämpning.

En annan möjlighet som vi har övervägt är att i lagtext precisera det straffbara beteendet genom att byta ut begreppet otillbörlig mot en beskrivning av i vilka fall ett givande eller mottagande av en förmån är straffbart, utifrån den förståelse av otillbörlighetsbegreppet som har utvecklats i förarbeten och rättspraxis. Ett förslag är att ange att handlandet är straffbart om förmånen varit ägnad att (1) påverka tjänsteutövningen eller utövandet av uppdraget eller uppfattas som en belöning för denna, eller (2) skada tilltron till den verksamhet som arbetstagarens eller uppdragstagarens huvudman bedriver.

Vi instämmer emellertid i de bedömningar som gjorts i tidigare förarbeten av riskerna med att definiera begreppet. Otillbörlighetsbegreppet förekommer i ett flertal straffbestämmelser för att markera att det krävs att förmånen, handlandet, vinningen eller liknande ligger utanför gränsen för vad som är acceptabelt eller följer av nor-

⁹⁴ Se bl.a. SOU 1974:37 s. 112 samt rättsfallen NJA 2008 s. 705 och NJA 2020 s. 241.

men. Vad som är acceptabelt är beroende av den allmänna uppfattningen i samhället och förändras över tid. En helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet måste alltid göras av rättstillämparen. En exemplifiering eller definition av begreppet riskerar att bli allt för styrande och därmed kan en del av den nödvändiga flexibiliteten i lagstiftningen gå förlorad. De faktorer som anges skulle behöva vara så allmänt hållna att det kan ifrågasättas hur mycket vägledning de skulle ge. En definition eller beskrivning av vad som gör handlandet straffbart riskerar också att bli missvisande om inte skillnad görs på offentlig och privat verksamhet. Sammantaget framstår det som mer ändamålsenligt att fortsatt hämta vägledning för bedömningen i lagens förarbeten och rättspraxis.

Det finns skäl att betona de särskilda skyddsintressena inom ramen för kvalifikationsgrunderna

Det som framför allt har lyfts fram som skäl för att särreglera brott som begås inom ramen för det offentliga och särskilt vid myndighetsutövning är det särskilt straffvärda i handlingen. Det har även pekats på att utrymmet för att ta emot förmåner är större inom privat verksamhet än inom offentlig. Som redogjorts för är emellertid verksamhetens art och inslaget av myndighetsutövning endast en faktor som påverkar om en förmån ska anses otillbörlig och det straffvärda i handlingen. Omständigheter som lagstiftaren anser ska påverka bedömningen av ett brotts allvar kommer normalt till uttryck i kvalifikationsgrunderna. Vi kommer därför i avsnittet om straffskalor nedan överväga om verksamhetens betydelse för det straffvärda i handlingen kan lyftas fram på ett tydligare sätt inom ramen för kvalifikationsgrunderna. Vi tror att det skulle kunna ge möjligheter till en nyanserad bedömning av verksamhetens betydelse för det straffvärda i handlingen.

5.3.4 Straffskalor, gradindelning och åtalsprövning för mutbrott och mutbrott vid tävling

Inledning

Straffskalan för tagande av muta och givande av muta av normalgraden 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 2012 års reform av lagstiftningen infördes en uppräkningslista av omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömning av om brotten ska betecknas som grova. Något ringa eller mindre allvarligt brott finns inte. Däremot finns det en regel om åtalsprövning som innebär att tagande av muta, givande av muta, handel med inflytande och vårdslös finansiering av mutbrott får åtalas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt. Åtalsprövningsregeln omfattar inte grovt tagande av muta och grovt givande av muta, som hör under allmänt åtal.

Mot bakgrund bland annat av vad som ovan anförts gällande behovet av att särskilja de mer straffvärda fallen från andra finns skäl att återigen se över bestämmelsernas utformning. Straffansvaret för korruptionsbrott är, som tidigare konstaterats, centralt för att bekämpa gärningar 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. Det måste därför säkerställas att bestämmelserna är ändamålsenligt utformade och att straffskalorna återspeglar brottens allvar och ger utrymme för nyanserade bedömningar i enskilda fall.

Bestämmelsen om åtalsprövning

Förslag: Det ska inte finnas någon bestämmelse om åtalsprövning kopplat till straffbestämmelserna om *mutbrott* och *mutbrott vid tävling*.

Tidigare överväganden

I samband med att mutansvaret föreslogs omfatta samtliga anställda i offentlig såväl som privat verksamhet förordade Mutansvarskommittén att det i mutbrotts- och bestickningsparagraferna skulle stadgas att det i ringa fall, som inte rör utövning av offentlig myndighet, inte skulle dömas till straff. Det antogs, särskilt med beaktande av att otillbörlighetsbegreppet skulle ha väsentligen samma innebörd inom alla områden, att mutansvaret inom andra områden än myndighetsutövning skulle komma att inrymma handlingar som inte behövde beivras med straffrättsliga medel.⁹⁵

Regeringen delade utredningens bedömning att det fanns fall som rimligen inte skulle leda till straff men föreslog i stället att det för den privata sektorns del skulle införas en särskild åtalsregel som skulle innebära att åklagaren får väcka åtal mot arbets- eller uppdragstagare endast i de fall då arbets- eller uppdragsgivaren angav brottet till åtal eller när åtal var påkallat från allmän synpunkt. Syftet med åtalsregeln var att mindre och med hänsyn till rådande sed eller uppfattning någorlunda ursäktliga fall skulle kunna lämnas utan åtal i fall som berör arbets- och uppdragstagare inom den privata sektorn. Bland annat fall då mutmottagaren var arbetstagare hos stat eller hos kommun omfattades uttryckligen inte av bestämmelsen. Exempel som angavs på fall som normalt inte skulle leda till straff var om förmånen hade erbjudits eller mottagits med huvudmannens vetskap eller samtycke.⁹⁶

Vid 2012 års reform av lagstiftningen ansågs behovet av en åtalsprövningsregel kvarstå, särskilt mot bakgrund av att personkretsen vidgades ytterligare. Eftersom någon uppdelning av ansvaret för offentlig respektive privat sektor inte föreslogs ansågs det saknas förutsättningar att i åtalsprövningsregeln skilja ut särskilda gärningstyper. Däremot ansågs motsvarande effekt uppnås genom bestämmelsen i 20 kap. 5 § brottsbalken, som innebär att åklagaren utan hinder av de inskränkningar som annars kan vara föreskrivna får åtala brott varigenom bland annat arbetstagare hos stat eller kommun, ledamöter av vissa myndigheter och personer som utövar författningsreglerade uppdrag har åsidosatt vad som åligger dem i utövningen av anställ-

⁹⁵ SOU 1974:37 s. 117 ff.

⁹⁶ Se prop. 1975/76 s. 37 f.

ningen eller uppdraget. Någon vägledning gällande vilka fall som skulle omfattas av den nya åtalsprövningsregeln gavs inte.

Det saknas behov av en åtalsprövningsregel eller en bestämmelse om ansvarsfrihet i vissa fall

Det finns skäl att överväga om det fortfarande ska finnas en åtalsprövningsregel för mutbrott. Vid beredningen av 2012 års lagstiftningsförslag ställde sig både Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten tveksamma till att införa en allmän åtalsprövningsregel för alla mutbrott. Enligt uppgifter från Riksenheten mot korruption används också regeln ytterst sällan. Därutöver kan mer principiella betänkligheter lyftas. Det finns ett betydande signalvärde i att mutbrott faller under allmänt åtal. Med den reglering som finns i dag har åklagaren möjlighet att underlåta att väcka åtal. En domstol har ingen möjlighet att göra någon annan bedömning. Någon vägledning kring i vilka fall det bör eller inte bör väckas åtal kan därmed inte ges av domstolarna. Om det fortsatt finns behov av att vissa fall, som omfattas av kriminaliseringen, inte ska leda till straff är det enligt vår mening en bättre lösning att införa en ansvarsfrihetsregel för ringa brott eller mindre allvarliga fall. En sådan regel kan utformas så att det inte ska dömas till ansvar om vissa omständigheter föreligger. En ansvarsfrihetsregel innebär att åtal inte ska väckas om angivna omständigheter föreligger, eftersom gärningen då inte bör föranleda ansvar, men möjliggör samtidigt för domstolen att, i de fall åtal ändå har väckts, ogilla åtalet om den gör en annan bedömning.

Frågan är då om det finns fall som omfattas av rekvisiten i mutbrottsbestämmelserna som ändå inte bör föranleda ansvar och det därmed finns behov en ansvarsfrihetsregel. I tidigare förarbeten nämndes som exempel på ett sådant fall att gärningen begåtts med huvudmannens vetskap eller samtycke. Numera är uppfattningen att en förmån i många fall inte ska anses otillbörlig om en privat arbets- eller uppdragstagare tillåter att den anställde eller uppdragstagaren mottar den.⁹⁷ Sådana fall omfattas alltså inte av mutbrottsbestämmelsernas tillämpningsområde och någon ansvarsfrihets-

⁹⁷ Se SOU 2010:38 s. 157, Nils Jareborg m.fl., *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, 2 uppl. 2015, s. 351 f., Agneta Bäcklund m.fl., *Brottsbalken, En kommentar till 10 kap. 5 a §*, Juno version 23, 2003 och Thorsten Cars och Natali Engstam Phalén, *Mutbrott*, 4 uppl. 2020, s. 111 ff.

regel är därför inte nödvändig. I vissa fall hotar mutbrott inom den privata sektorn inte bara huvudmannens intresse av lojal tjänsteutövning utan även allmänna intressen. I sådana fall innebär inte ett samtycke från huvudmannen strafffrihet men det kan under vissa omständigheter påverka straffmätningen i mildrande riktning. Andra omständigheter som, särskilt inom viss privat verksamhet, skulle kunna göra att handlingen inte ska anses straffvärd är om förmånen har ett lågt värde och samtidigt ett socialt eller verksamhetsmässigt berättigande. Det kan vara fråga om förmåner av reklam- eller representationskaraktär vars syften får anses legitima. Även sådana förmåner har dock i praxis kunnat anses tillbörliga och därmed inte träffas av kriminaliseringen. Straffansvaret för givande och tagande av muta ska enligt Högsta domstolen avgränsas till handlingar som klart ligger utanför gränsen för det godtagbara.⁹⁸ Det framstår därför enligt vår mening som att bedömningen av vilka fall som ska anses straffvärda redan görs inom ramen för otillbörlighetsbedömningen. Sammanfattningsvis ser vi inget behov av varken en åtalsprövningsregel eller en bestämmelse om ansvarsfrihet i vissa fall för mutbrott. Detsamma bör gälla för mutbrott vid tävling. En annan fråga är om det finns behov av ett mindre allvarligt eller ringa brott, vilket behandlas nedan.

Straffskalan m.m. för mutbrott

Förslag: Minimistraffet för mutbrott av normalgraden ska höjas till fängelse och maximistraffet till fängelse i tre år.

Ett ringa brott ska införas med straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader. Brottet ska placeras i en separat paragraf och benämnas *ringa mutbrott*. Det ska anges i bestämmelsen att vid bedömningen av om ett brott ska rubriceras som ringa ska hänsyn tas till tjänstens eller uppdragets beskaffenhet, den ställning och de uppgifter som mottagaren har, förmånens värde samt övriga omständigheter.

Minimistraffet för grovt mutbrott ska höjas till fängelse i två år.

I bestämmelsen om grovt mutbrott ska de befintliga kvalifikationsgrunderna förtydligas och utvidgas så att det vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt ska beaktas

⁹⁸ Se ”Musikmiddagarna” NJA 2020 s. 241.

1. om gärningen innefattat missbruk av eller angrepp på särskilt ansvarsfull ställning eller annars har begåtts inom ramen för särskilt samhällsviktig verksamhet,
2. om värdet av förmånen har varit betydande eller gärningen har eller kunde ha medfört betydande vinning eller avsevärd skada,
3. om gärningen har ingått i en brottslighet som utövats i organiserad form eller annars systematiskt, eller
4. om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Straffskalorna ska höjas och ett ringa brott införas

Lagstiftarens syn på hur allvarlig en gärning är kommer till uttryck framför allt i straffskalan för aktuell straffbestämmelse. Vid fastställandet av straffskalan för det eller de brott som en straffbestämmelse tar sikte på är utgångspunkten det skyddsintresse som ska värnas. Olika intressen har olika vikt. Som regel värderas exempelvis skyddet för liv och person högre än skyddet för egendom. Vid utformningen av straffskalan för ett visst brott måste det göras en jämförelse med straffskalan för andra brottstyper med liknande skyddsintressen. Detta för att säkerställa att kraven på proportionalitet och ekvivalens upprätthålls i straffsystemet.⁹⁹

Mutbrottet är, som nämnts, ett brott som i första hand hotar allmänna intressen. Det som skyddas är framför allt intresset av korrekt tjänsteutövning, demokratiska principer om likabehandling och rätts-säkerhet samt samhällets effektivitet och stabilitet. Vi anser därför att straffskalan för mutbrott bör utformas i jämförelse med straffskalan för andra brott mot allmänheten, snarare än i jämförelse med förmögenhetsbrotten.

I 17 kapitlet i brottsbalken regleras andra brott mot allmän verksamhet m.m., och där återfinns bland annat bestämmelserna om våld mot tjänsteman (1 §) och övergrepp i rättssak (10 §). Även bestämmelserna om mened m.m. i 15 kapitlet och brott mot allmän ordning i 16 kapitlet skyddar i första hand intresset av att samhällliga funktioner och allmän verksamhet kan fungera på ett fullgott sätt.¹⁰⁰

⁹⁹ Jfr bl.a. prop. 1992/93:141 s. 25 f. och SOU 2021:35 s. 88.

¹⁰⁰ Jfr SOU 2021:35 s. 97 f.

Straffskalan för såväl mened (15 kap. 1 §) som upplopp (16 kap. 1 §) av normalgraden är fängelse i högst fyra år. För grovt brott är straffskalan fängelse i lägst två och högst åtta år. Våld eller hot mot tjänsteman (17 kap. 1 §) har från och med den 2 juli 2025 en straffskala på böter eller fängelse i högst tre år för normalgraden och fängelse i lägst ett år och sex månader och högst åtta år för grovt brott.¹⁰¹ För övergrepp i rättsak (17 kap. 10 §) av normalgraden döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Om brottet är grovt döms till fängelse i lägst två och högst åtta år. Vid en jämförelse med andra brott som hotar grundläggande allmänna intressen och viktiga samhällsfunktioner är det tydligt att straffskalan för mutbrott bör höjas för att återspegla brottets allvar.

Det straffbara området för mutbrott har utvidgats med tiden och omfattar i dag en mängd olika handlingar med skilda skyddsintressen och straffvärden. För att principerna om ekvivalens och proportionalitet ska upprätthållas krävs också att lika svåra brott bestraffas lika strängt och att svårare brott straffas strängare än lindrigare brott. Ett sätt att tydliggöra detta i lagstiftningen och underlätta för rättstillämparen är att gradindela brott samt ge exempel på omständigheter som ska beaktas som försvårande och förmildrande vid straffmätningen. Det kan göras på olika sätt. För några brott har de olika svårhetsgraderna en egen brottsbeteckning, till exempel ringa stöld, stöld och grov stöld, medan andra brott har en gemensam brottsbeteckning för de olika svårhetsgraderna. Varje grad av ett brott ska, oavsett om den har en egen brottsbeteckning eller inte, ses som en särskild brottstyp med en egen preskriptionstid kopplad till den angivna straffskalan. Genom kopplingen till straffskalan får gradindelningen av ett brott även betydelse i andra sammanhang, exempelvis vilka straffprocessuella tvångsmedel som får användas.¹⁰²

Vår uppfattning är att det finns anledning att se allvarigare på det stora flertalet av mutbrott. Samtidigt är det viktigt att det finns möjlighet att göra en nyanserad bedömning som tar hänsyn till omständigheterna kring brottet och vilka skyddsintressen som hotas av brottsligheten. De fall som ligger nära gränsen för det straffria och som inte kan anses påverka något allmänt intresse bör även fortsättningsvis kunna ges en lindrig påföljd. För att både göra lagstift-

¹⁰¹ Se *Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier* (prop. 2024/25:141).

¹⁰² Jfr bl.a. SOU 1983:50 s. 203, SOU 2014:63 s. 229 och SOU 2021:35 s. 91.

ningen tydligare och brottsbeteckningen mer rättvisande bör därför ett ringa brott införas.

Vårt förslag är därför att straffskalan för både brott av normalgraden och grovt brott höjs och att samtidigt brottsrubriceringen ringa mutbrott införs med en egen straffskala. Det ringa brottet bör, liksom det grova, placeras i en separat paragraf. Det ska i lagtexten anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid gradindelningen. Sådana omständigheter ska ses som vägledande exempel för vad som gör en handling mer eller mindre straffvärd och utgå från straffbestämmelsens skyddsintresse.

Även om den föreslagna straffskalan bör ge goda förutsättningar för ytterligare nyansering vid påföljdsbestämningen bör understrykas att förslaget ska ses som en generell skärpning av straffvärdet för mutbrott.

Straffskala för brott av normalgraden

När en straffskala ska skärpas kan det åstadkommas genom en höjning av minimum eller maximum, eller både och. I praktiken har höjningar av straffmaximum traditionellt haft en begränsad effekt på straffmätningen. Det beror på att som utgångspunkt tillämpas oftast straffskalans minimistraff eller straff i närheten av minimistraffet. Ett annat skäl är att vid gradindelade brott måste straffskalorna för de övriga graderna av brottet beaktas. Det leder till att den överlappande delen av straffskalan för en lägre grad av ett brott mycket sällan används. Det mest omedelbara sättet att höja straffnivån för en brottstyp är därför att ändra straffskalans minimum. För att åstadkomma en skärpning av straffet för mutbrott av normalgraden föreslås därför att minimistraffet höjs genom att böter tas bort som påföljd från straffskalan. De brott som är mindre klandervärda bör i stället bedömas som ringa. Att utmönstra böter ur straffskalan för mutbrott av normalgraden signalerar också en skärpt syn på brottet.

När det gäller straffskalans övre gräns anser vi att det finns skäl att höja maximistraffet till fängelse i tre år. En sådan höjning understryker brottstypens allvar och ger en straffskala i nivå med andra allvarliga brott mot det allmänna. En konsekvens av den föreslagna straffskalan är även att preskriptionstiden för mutbrott av normal-

graden ökar från fem till tio år. Tidigare har det ansetts att från lagteknisk synpunkt är ett maximistraff på tre års fängelse udda.¹⁰³

Under senare år har dock lagstiftaren gjort avsteg från traditionellt använda straffnivåer och använt sig även av andra, för att på ett mera nyanserat sätt kunna ange hur allvarlig en viss brottstyp ska anses vara i förhållande till andra brott. Exempelvis är straffmaximum tre år för utpressning, narkotikabrott och mindre allvarlig mordbrand.¹⁰⁴ Även maximistraffet för våld eller hot mot tjänsteman av normalgraden kommer höjas till fängelse tre år.¹⁰⁵

Sammanfattningsvis är vårt förslag att straffskalan för mutbrott av normalgraden bestäms till fängelse i högst tre år.

Straffskala och kriterier för ringa mutbrott

För att möjliggöra en nyanserad bedömning föreslår vi att det införs ett ringa brott. Straffskalan för ringa mutbrott bör vara böter eller fängelse i högst sex månader. Bedömningen av om ett brott är ringa ska ske med beaktande av samtliga omständigheter och utrymmet för en sådan rubricering bör vara begränsat. Brott av normalgraden ska vara utgångspunkten för bedömningen och ringa brottet ska utgöra undantag. Brott som begås i samband med myndighetsutövning eller offentlig upphandling bör aldrig kunna bedömas som ringa. Även för brott som begås i annan offentlig verksamhet bör utrymmet vara mycket litet. Det bör röra sig om fall där förmånen visserligen inte har bedömts som tillbörlig, men där omständigheterna är sådana att den framstår som närmast bagatellartad.

Kriterier för att bedöma ett brott som ringa bör anges i lagtexten för att öka förutsägbarheten för enskilda och förbättra förutsättningarna för en enhetlig rättstillämpning. Omständigheter av betydelse för bedömningen är framför allt tjänstens eller uppdragets beskaffenhet, den ställning och de uppgifter som mottagaren har samt förmånens art och värde.

¹⁰³ Se prop. 2001/02:59 s. 47.

¹⁰⁴ Jfr prop. 2016/17:108 s. 29 och prop. 2022/23:53 s. 128.

¹⁰⁵ Se prop. 2024/25:141. Lagändringen träder i kraft den 2 juli 2025.

Kvalifikationsgrunderna för grovt mutbrott

Vid 2012 års reform av lagstiftningen infördes en uppräknning av omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brotten tagande av muta och givande av muta ska betecknas som grova, så kallade kvalifikationsgrunder. Dessa utgör i allt väsentligt en kodifiering av vad som ansågs gälla innan lagändringen. Ett angivande av kvalifikationsgrunderna ansågs ägnat att främja enhetlighet i tillämpningen. Uppräkningen är inte uttömmande och en helhetsbedömning av samtliga omständigheter vid brottet ska göras.

De befintliga kvalifikationsgrunderna är relativt allmänt hållna. Ett argument för att kvalificerande omständigheter inte bör vara för snävt, specifikt eller detaljerat angivna är att det kan leda till att bestämmelserna tillämpas för restriktivt. Som tidigare framhållits finns dock ett värde i att förtydliga vilka omständigheter som påverkar det straffvärda i en handling och betona det särskilt skyddsvärda i viss verksamhet. Det bör även kunna tjäna som vägledning för straffvärdesbedömningen inom ramen för straffskalan för brott av normalgraden. För att ytterligare tydliggöra vilka som är de mest straffvärda fallen och ge bättre vägledning anser vi därför att de befintliga kvalifikationsgrunderna bör förtydligas och i vissa fall utvidgas.

Den första kvalifikationsgrunden behandlar fallet att gärningen innefattat missbruk av eller angrepp på särskilt ansvarsfull ställning. Regeringen angav när kvalifikationsgrunderna infördes att det är särskilt angeläget att kraftfullt motverka sådant tagande och givande av muta som kan sägas utgöra angrepp på de allra mest centrala beslutsfunktionerna i samhället. Hit hör naturligtvis i första hand de centrala statsorganens och rättsstatens funktionssätt och annan myndighetsutövning som leder till beslut av stor betydelse för allmänheten. Det anfördes även att det bör finnas möjlighet att i kvalificerande riktning beakta att det rört sig om angrepp på beslut även vid annan myndighetsutövning, i övrig offentlig förvaltning – till exempel i ärenden om offentlig upphandling – och i anslutning till stora investeringsbeslut i näringslivet.

Vi föreslår att det i lagtexten lyfts fram att det inte bara är mutmottagarens ställning som ska tillmätas betydelse utan även den verksamhet som denna verkar inom. Det bör ske genom att kvalifikationsgrunden ändras till att gärningen ska ha innefattat missbruk av eller angrepp på särskilt ansvarsfull ställning eller annars ha begåtts

inom ramen för särskilt samhällsviktig verksamhet. Det kan till exempel röra sig om personer som arbetar i särskilt samhällsviktig verksamhet men utan att ha en särskilt ansvarsfull ställning. Även en sådan person har under vissa omständigheter möjlighet att allvarligt skada verksamheten eller förtroendet för denna. Genom att införa begreppet ”särskilt samhällsviktig verksamhet” tydliggörs också vilken verksamhet det framför allt ska vara fråga om. Det utvecklas närmare i författningskommentaren.

För det andra ska beaktas om gärningen avsett betydande värde. Med det avses enligt förarbetena värdet på den aktuella förmånen. Det bör dock även kunna beaktas om gärningen på annat sätt har riskerat att medföra eller har medfört en betydande ekonomisk vinning eller har orsakat avsevärd skada, vilket bör framgå av lagtexten. I begreppet skada innefattas såväl ekonomiska skador som förtroendeskadorna eller andra typer av skador, såsom miljöskador.

Den tredje omständigheten som anges är att gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning. I systematiken ligger enligt 2012 års förarbeten att det är fråga om ett upprepat beteende. Ett av de allvarligaste hoten mot samhället på senare år är den korruptionsbrottslighet som begås inom ramen för organiserad brottslighet och som möjliggör annan brottslighet. Vi föreslår att det kommer till uttryck i bestämmelsen. Den tredje kvalifikationsgrunden föreslås därför ändras till att gärningen har ingått i en brottslighet som utövats i organiserad form eller annars systematiskt. Brottslighet som har utövats i organiserad form tar sikte på brottslighet som har begåtts inom ramen för en struktur där flera personer samverkat under en inte helt obetydlig tidsperiod för att begå brott (jfr 29 kap. 2 § 6 brottsbalken). Därmed omfattas också brott som har begåtts inom ramen för en kriminell organisation i den mening som avses i rådets rambeslut 2008/841/JHA (jfr artikel 18 i förslaget till nytt EU-direktiv). För att brottsligheten ska anses ha utövats systematiskt ska det vara fråga om brott som upprepat på ett likartat sätt, men därutöver krävs något ytterligare moment. Det kan exempelvis handla om att brottet följt en brottsplan, föregåtts av noggranna förberedelser eller utförts på ett förslaget sätt.

Slutligen anges att det ska beaktas om gärningen annars varit av särskilt farlig art. Så kan enligt förarbetena vara fallet om den som tagit emot eller gett en otillbörlig förmån använt falska handlingar eller vilseledande bokföring. Vidare anges att det förhåller sig så när

den som tagit emot, godtagit ett löfte om eller begärt en muta därigenom på ett mycket hänsynslöst sätt har utnyttjat någons beroendeställning eller när muttagarens gärning lett till att vederbörandes huvudman tillfogats en synnerligen kännbar ekonomisk eller förtroendemässig skada.

Många straffbestämmelser för grova brott innefattar en liknande straffskärpningsgrund. Den fyller funktionen att samla upp en mängd kvalificerande omständigheter som inte passar in under andra angivna grunder i de bestämmelser i vilka de förekommer. Det är ofta det särskilt förslagna tillvägagångssättet som gör att en handling ska anses vara av särskilt farlig art. Även vad gäller mutbrott finns det behov av en sådan allmänt hållen kvalifikationsgrund. Framför allt bör den fånga omständigheter som gör brottet samhällsfarligt utan att falla in under någon av de övriga grunderna. Så kan till exempel vara fallet om gärningspersonen visat särskild förslagenhet eller om gärningen ytterst syftat till att möjliggöra eller dölja annan allvarlig brottslighet. Det kan också vara frågan om situationer där någon hänsynslöst utnyttjat någon annans beroendeställning.

Sammantaget föreslår vi att bestämmelsen om grovt mutbrott bör ändras så att det vid bedömningen av om ett brott är grovt särskilt ska beaktas om gärningen innefattat missbruk av eller angrepp på särskilt ansvarsfull ställning eller annars har begåtts inom ramen för särskilt samhällsviktig verksamhet, om värdet av förmånen har varit betydande eller gärningen har eller kunde ha medfört betydande vinning eller avsevärd skada, om gärningen har ingått i en brottslighet som utövats i organiserad form eller annars systematiskt, eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Straffskala för grovt mutbrott

De brott som ska kvalificeras som grova mutbrott har gemensamt att de kan påverka samhällets funktionssätt och ytterst bli systemhotande. Vi anser därför att det finns skäl att skärpa straffen för grova mutbrott. För att åstadkomma detta föreslår vi att minimistraffet höjs till fängelse i två år. Det innebär en väsentlig höjning av det nuvarande minimistraffet. Vi anser emellertid att det finns skäl för en sådan kraftig höjning mot bakgrund av de centrala och mycket skyddsvärda samhällsintressen som hotas av de grova fallen av mut-

brott. Det innebär också att minimistraffet är jämförbart med andra allvarliga brott med liknande skyddsintressen, såsom grov mened och grovt övergrepp i rättssak. Vi anser dock att maximistraffet bör ligga kvar på sex år. Det ger ett tillräckligt utrymme för att mäta ut straff även för de allvarligaste fallen.

Genom en höjning av minimistraffet för grovt brott minskar överlappningen mellan straffskalan för brott av normalgraden och grovt brott. Det gör att den praktiskt tillämpliga straffskalan för brott av normalgraden ökar väsentligt. Sammantaget kan den föreslagna höjningen av minimistraffet till två år förväntas underlätta domstolarnas möjligheter att använda hela straffskalan och leda till en generellt höjd straffnivå för mutbrott, men framför allt till en straffnivåhöjning av de allvarligaste fallen.

Straffskalan m.m. för mutbrott vid tävling

Förslag: Straffskalan för mutbrott vid tävling av normalgraden ska vara fängelse i högst tre år.

Det ska införas ett ringa brott med en straffskala som omfattar böter eller fängelse i högst sex månader.

För grovt brott ska dömas till fängelse i lägst två år och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas

1. om värdet av förmånen har varit betydande eller gärningen har eller kunde ha medfört betydande vinning eller avsevärd skada,
2. om gärningen har ingått i en brottslighet som utövats i organiserad form eller annars systematiskt, eller
3. om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Eftersom straffansvaret för deltagare eller funktionärer i tävlingar föreslås brytas ut och läggas i en egen bestämmelse finns skäl att överväga om straffskalan bör vara densamma som vid andra mutbrott och – för det fall det anses finnas behov av ett grovt brott – om kvalifikationsgrunderna ska vara desamma som vid andra mutbrott. Som tidigare uttalats ska straffskalan för ett brott stå i proportion till brottets svårhet och återspegla hur allvarligt samhället ser på brottet. Inom straffskalan ska i princip alla tänkbara gärnings-

typer som faller inom det aktuella tillämpningsområdet för brottet kunna inordnas.

När straffansvaret infördes 2012 anfördes som skäl för kriminaliseringen att den kommersiella vadhållning som anordnas för allmänheten i samband med både idrottstävlingar och andra tävlingar omsätter mycket stora belopp. I uppmärksammade fall utomlands har det kunnat beläggas att tävlingsdeltagare tagit emot förmåner för att inte göra en fullgod prestation eller på visst sätt eller i visst antal göra en bestämd typ av misstag, vilket gett möjlighet för förmånens givare att göra stora vinster genom att satsa pengar på tävlingens resultat eller enskilda deltagares uppträdande. Med beaktande av spelmarknadens internationella karaktär och de inblandade beloppens storlek ansågs det att en motsvarande utveckling för svensk del inte kunde uteslutas.¹⁰⁶

Bestämmelsen avser att skydda integriteten hos de system för kommersiell vadhållning som tillåts i anslutning till tävlingar. Manipulerade matcher drabbar i första hand individuella lag och idrottare, men i det långa loppet kan de även drabba idrottsrörelsens trovärdighet, orsaka förluster för spelbolag och deras kunder samt bidra till minskat samhälleligt förtroende i allmänhet. Gemensamt för initiativtagarna till de här brotten är att de manipulerar matcher för att göra vinster på spelmarknaden. Merparten av misstänkta fall ingår i mer systematiska upplägg.¹⁰⁷ Polisens nationella operativa avdelning (Noa) har gjort bedömningen att idrottskorruptionen i Sverige är i ett expansivt skede och att aktörerna bakom korruptionen ofta ingår i kriminella grupperingar som även bedriver annan brottslig verksamhet.¹⁰⁸ Det är således av vikt att straffskalan för mutbrott vid tävling ger möjlighet till nyanserade bedömningar där de intressen som det enskilda brottet hotar kan få genomslag.

Om den som tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för hans eller hennes fullgörande av uppgifter vid tävling är anställd eller uppdragstagare omfattas han eller hon i stället av bestämmelsen om mutbrott. Ett närliggande ansvar finns också i bestämmelsen om spelfusk i 19 kap. 4 § spellagen. Straffskalan för spelfusk

¹⁰⁶ Se prop. 2011/12:79 s. 18, 29 och 49.

¹⁰⁷ Se BRÅ:s rapport *Matchfixning – Manipulation av matcher och spelmarknader* (Brå 2015:18).

¹⁰⁸ Se rapporten *Idrottskorruption* (A488.993/2023), Polisens nationella operativa avdelning (Noa), 25 augusti 2023. Se även Promemorian *Sveriges tillträde till Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrotten (Macolinkonventionen)* från Socialdepartementet S2024/01621, september 2024, s. 5.

har anpassats efter straffskalan för mutbrott.¹⁰⁹ Liksom vid andra mutbrott i privat verksamhet är skyddsintresset för mutbrott vid tävling förtroendet för verksamheten och lojalitetsplikten mot huvudmannen. Med hänsyn till kraven på proportionalitet och ekvivalens i straffsystemet anser vi att mutbrott vid tävling även fortsättningsvis bör ha samma straffskala som andra mutbrott.

Vi föreslår därför att straffskalan för mutbrott vid tävling av normalgraden ska vara fängelse i högst tre år. En sådan straffskala möjliggör en nyanserad bedömning av det stora flertalet av brotten. Det bör även finnas ett begränsat utrymme att bedöma ett brott som ringa och bestämma påföljden till böter. Det kan till exempel röra sig om fall där värdet av förmånen är mycket lågt och det finns andra förmildrande omständigheter.

Det bör även fortsättningsvis finnas ett grovt brott med samma straffskala som för grovt mutbrott, dvs. fängelse i lägst två år och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska beaktas om det rört sig om mycket stora belopp eller om skadan blivit avsevärd. Med skada avses även förtroendeskada. Det kan även röra sig om brott som har begåtts inom ramen för organiserad brottslighet eller annars ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller annars varit av särskilt farlig art. Kvalifikationsgrunderna bör alltså vara desamma som för mutbrott med undantag för att den första punkten i bestämmelsen om grovt mutbrott (angående missbruk av eller angrepp på särskilt ansvarsfull ställning eller samhällsviktig verksamhet) inte är tillämplig. De ska tolkas på samma sätt.

Mutbrott bör i vissa fall anses vara av sådan art att presumtionen för fängelse som påföljd ska vara stark

Vid val av påföljd ska rätten, enligt 30 kap. 4 § brottsbalken, fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Detta innebär att ett alternativ till fängelse har företräde och att fängelsestraff ska väljas i sista hand. Som skäl för fängelse får rätten beakta brottslighetens straffvärde, art och att den tilltalade tidigare har gjort sig skyldig till brott.

Vissa typer av brott anses vara av så allvarlig art att påföljden bör bestämmas till fängelse även vid låga straffvärden. Den praxis som

¹⁰⁹ Jfr prop. 2017/18:220 s. 228.

har utvecklats i fråga om brottets art bygger på tanken att det beträffande vissa särskilda brottstyper finns ett behov av att ta hänsyn till intresset av allmän laglydnad. Ett skäl att särbehandla ett visst brott i påföljdshänseende kan vara att det rör sig om svårupptäckt brottslighet eller att brottstypen innefattar en samhällsfara som inte reflekteras på annat sätt.¹¹⁰ Även sådana förhållanden som att till exempel en viss form av brottslighet har blivit mer utbredd i vissa fall kan vara av betydelse.¹¹¹ Brottstypen är dock inte ensamt avgörande; en individualiserad bedömning ska göras av hur starkt brottslighetens art talar för fängelse i det enskilda fallet.¹¹²

I första hand är det lagstiftarens uppgift att i samband med tillkomsten av ny lagstiftning uttala sig om viss brottslighet utgör s.k. artbrott. Enligt Högsta domstolen är utrymmet för att genom rättsutveckling i praxis särbehandla ytterligare brottstyper med hänvisning till deras art begränsat.¹¹³ I den rättsvetenskapliga litteraturen har begreppet art diskuterats och ibland kritiserats. Det har bland annat talats om s.k. artbrottinflation, dvs. att fler och fler brott betraktas som artbrott, vilket riskerar att urvattna systemet. Det har framförts att det därför bör intas en restriktiv hållning till att betrakta fler brott som artbrott och att så endast bör ske när det föreligger mycket goda skäl för det.¹¹⁴

Lagstiftaren har inte tidigare uttalat sig om korruptionsbrott är av sådan art att det finns skäl för fängelse. Högsta domstolen uttalade i rättsfallet NJA 2012 s. 307 att det inte fanns skäl för att mera allmänt bedöma mutbrott som s.k. artbrott men att det under vissa omständigheter kan vara att anse som artbrott. I det aktuella målet var det frågan om brott som syftat till att påverka en myndighets beslutsfattande i frågor av väsentlig betydelse (en trafikinspektör som mottagit betalning av en trafikskolelärare för att godkänna körkortselevs uppkörningar). Domstolen uttalade att det var fråga om en brottslighet som var svår att upptäcka och som generellt måste anses medföra betydande skadeverkningar för allmänhetens förtroende för det allmännas myndighetsutövning. Det var därmed en brottslighet som det ansågs särskilt angeläget att stävja. Högsta domstolen

¹¹⁰ Jfr ”De kinesiska kullagren” NJA 2014 s. 559, p. 32.

¹¹¹ Jfr prop. 1987/88:120 s. 37 och 100.

¹¹² Jfr NJA 1999 s. 561, ”De kinesiska kullagren” NJA 2014 s. 559 p. 31–33, ”Oaksamhet och art” NJA 2021 s. 536 p. 13 och ”Arbetet i restaurangen” NJA 2022 s. 23 p. 38.

¹¹³ Se NJA 1992 s. 190.

¹¹⁴ Jfr Asp, ”Brottslighetens art” – kommentar till Dag Victors och Andrew von Hirschs uppsatser, *SvJT* 2003 s. 151 f.

ansåg därför att det fick anses föreligga en presumtion för att påföljden skulle bestämmas till fängelse vid korruptionsbrottslighet av detta slag. I underrättspraxis har i några fall mutbrott inte bedömts vara av sådan art att det utgör skäl för fängelse¹¹⁵ medan brottslighetens art i andra fall har anförts som skäl för att bestämma påföljden till fängelse.¹¹⁶

Flera brott som skadar allmänna intressen har ansetts vara av sådan art att det råder presumtion för fängelse. Vad gäller brottet mened har till exempel uttalats att det ska behandlas som ett artbrott eftersom det innefattar ett åsidosättande av respekten för rättsväsendet och påverkar möjligheterna att upprätthålla rättssystemets effektivitet och tillförlitlighet.¹¹⁷ Liksom mened utgör mutbrott i många fall ett angrepp på rättsstatens funktion och utgör ytterst ett hot mot det demokratiska systemet. Brottsligheten är ofta svårupptäckt eftersom det sällan finns ett intresse från vare sig givaren eller tagaren av att anmäla brottet. Vår uppfattning är att det finns goda skäl för att mutbrott ska anses vara av sådan art att presumtionen för fängelse är stark även vid förhållandevis låga straffvärden. Det bör dock främst gälla de fall där centrala allmänna intressen och integriteten i samhällsviktiga tjänster hotas. Vid bedömningen av ett enskilt brott så kallade artvärde får det därför särskild betydelse vilken samhällsfara som brottet har utgjort.

5.3.5 Straffansvaret för förtroendmissbruk

Bedömning: Det finns inte skäl att ändra bestämmelsen om trolöshet mot huvudman.

Bakgrund till översynen

Brottet trolöshet mot huvudman (10 kap. 5 § brottsbalken) kan också sägas utgöra en form av korruptionsbrott, även om bestämmelsen inte enbart tar sikte på korrupta handlingar utan förtroendmissbruk generellt. I 2010 års betänkande *Mutbrott* föreslogs att det i straff-

¹¹⁵ Se bl.a. RH 1997:43 och Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 15 december 2021 i mål B 2486-21 och Svea hovrätts dom den 16 januari 2024 i mål B 9696-23.

¹¹⁶ Se bl.a. Svea hovrätts dom den 11 oktober 2024 i mål B 16043-23.

¹¹⁷ Jfr rättsfallet NJA 1996 s. 757.

bestämmelsen om trolöshet mot huvudman skulle anges att gärningen består i att någon i visst syfte tar emot, godtar ett löfte om eller begär en förmån eller på annat sätt missbrukar sin förtroendeställning och därigenom skadar huvudmannen. På så sätt skulle det enligt utredningen bli tydligt att förtroendemissbruket kan utgöras av att gärningsmannen låter sig mutas.¹¹⁸ Regeringen ansåg dock inte att det fanns skäl att genomföra den föreslagna ändringen eftersom det redan av gällande rätt följde att den omständigheten att någon låter sig mutas kan vara ett sådant missbruk av förtroendeställning som föranleder ansvar för trolöshet mot huvudman. Dessutom hade ett antal remissinstanser pekat på att ändringen skulle kunna leda till tillämpningsproblem, bland annat i påföljdshänseende och såvitt gäller möjligheten att i brottskonkurrens döma för både trolöshet mot huvudman och tagande av muta. Regeringen anförde att varje ändring i en så central straffbestämmelse måste förutsätta bland annat att det finns ett uttalat behov och att ändringen inte riskerar att försvåra tillämpningen av bestämmelsen.¹¹⁹

En första förutsättning för ansvar för brottet trolöshet mot huvudman är att gärningsmannen innehar en viss förtroendeställning. Därutöver ska han eller hon på grund av sin förtroendeställning ha fått till uppgift att för annan sköta en ekonomisk eller rättslig angelägenhet, självständigt hantera en kvalificerad teknisk uppgift eller övervaka skötseln av ekonomisk angelägenhet eller kvalificerad teknisk uppgift. Den straffbelagda gärningen består i att gärningsmannen sviker det speciella förtroendet genom att missbruka sin särskilda maktställning och därigenom skadar sin kontrahent i ekonomiskt hänseende. Det är dock inte fråga om en generell kriminalisering av avtalsbrott, utan det förutsätter att gärningsmannen också påtagligt har brutit i lojalitet mot den berättigade.

Av kravet på förtroendeställning följer att uppgifterna måste utföras med viss självständighet. Det kan alltså inte enbart röra sig om en rådgivande funktion eller uppgifter som vederbörande utför under någon annans direkta kontroll eller ledning. Möjligheten att förfoga över huvudmannens ekonomiska angelägenheter kan emellertid vara såväl rättslig som faktisk. Personen kan ha fullmakt att företräda huvudmannen och på det sättet möjlighet att förfoga över dennes förmögenhet. Det kan ofta vara fråga om en ställningsfull-

¹¹⁸ Se SOU 2010:38 s. 160 f.

¹¹⁹ Se prop. 2011/12:79 s. 24.

makt som följer direkt av anställnings- eller uppdragsavtalet. Behörighet att företräda huvudmannen är dock inte ett krav. Personen kan ha fått tillgång till upplysningar av ekonomisk betydelse, till exempel rörande yrkeshemligheter, vilket ger honom eller henne en möjlighet att gynna en konkurrent och därmed skada huvudmannen. När det handlar om faktiskt handlande, förutsätter en förtroendeställning att det finns ett beslutsutrymme eller en rätt att fatta beslut i huvudmannens ställe.¹²⁰

I Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 18 april 2023 i mål B 1675-22 aktualiserades frågan om de tilltalade, genom sina uppdrag som deltagare i en expertgrupp som bildades i och med en offentlig upphandling, på grund av förtroendeställning fått till uppgift att för de upphandlande myndigheternas räkning sköta eller övervaka en ekonomisk angelägenhet. Det hade varit totalt fem anbudsgivare som bjöds in att delta i upphandlingen, varav fyra lämnade anbud. Expertgruppen konstaterade att tre av de fyra som hade lämnat anbud inte nådde kraven i presentationen av användarfallen, varför enbart en av anbudsgivarna erbjöds att lämna ett slutgiltigt anbud. Detta företag fick sedan kontraktet. Regionen kunde, på grund av att expertgruppens utvärdering är bindande, inte heller sluta avtal med någon annan.

Åklagaren gjorde gällande att två av deltagarna i expertgruppen fått erbjudande om och accepterat otillbörliga förmåner från det företag som fick kontraktet i form av erbjudanden om anställningar i eller konsultuppdrag för företaget. Tingsrätten kom fram till att de tilltalade hade haft förtroendeställningar som innefattat en uppgift att sköta ekonomisk angelägenhet eller övervaka skötseln därav och dömde de tilltalade bland annat för grov trolöshet mot huvudman. Hovrätten ändrade domen och ogillade åtalet för trolöshet mot huvudman. Enligt hovrättens bedömning medgav uppgifterna om hur upphandlingsarbetet var organiserat och innehållet i upphandlingsrapporten inte någon annan slutsats än att expertgruppen i formell mening hade haft en närmast rådgivande roll i upphandlingsarbetet. Ingen av de tilltalade hade haft någon behörighet att fatta för regionen i förhållande till tredje man bindande beslut. Frågan var då om de ändå i realiteten genom sitt deltagande i expertgruppen

¹²⁰ Jfr SOU 1940:20 s. 198, Agneta Bäcklund m.fl. *Brottsbalken, En kommentar till 10 kap. 5 §*, JUNO Version 23, 2023 och Gustaf Almqvist, *Förmögenhetsbrott och förmögenhetsrätt*, 2020, s. 506 ff.

fått uppgiften att sköta eller övervaka skötseln av en ekonomisk angelägenhet och fått utföra denna utan att stå under huvudmannens direkta kontroll eller ledning. Hovrätten konstaterade att resultatet av expertgruppens utvärdering var bindande på så sätt att det inte fanns möjlighet för regionen att välja någon annan anbudsgivare men att regionen däremot hade en möjlighet att avbryta upphandlingen om det valda alternativet ansågs bli alltför dyrt eller om förutsättningarna för upphandlingens fullföljande påverkades av politiska beslut eller organisatoriska förändringar. Detta innebar, enligt hovrätten, att de tilltalades uppdrag som expertgruppsmedlemmar inte varit så självständigt att de, var för sig eller tillsammans med övriga i expertgruppen, haft ansvar för upphandlingen utan ledning eller kontroll från huvudmannen. De ansågs därför inte haft sådan ekonomisk förtroendeställning som krävs för att de skulle kunna dömas för trolöshet mot huvudman.

I sitt överklagande till Högsta domstolen anförde riksåklagaren att målet aktualiserar frågeställningen om i vilken utsträckning det genom nu rådande straffbestämmelse om trolöshet mot huvudman är möjligt att på ett adekvat sätt beivra allvarliga fall av korruption inom offentliga upphandlingar. Högsta domstolen beslutade att inte meddela prövningstillstånd.¹²¹

I våra direktiv har avgörandet lyfts fram och vikten av att lagstiftningen är effektiv för att kunna beivra korruption i samband med offentliga upphandlingar har betonats. Det har ifrågasatts 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. Vi ska därför överväga om straffbestämelsen om trolöshet mot huvudman bör ändras eller förtydligas eller om det finns behov av att på annat sätt utvidga straffansvaret för förtroendemissbruk.

¹²¹ Se Högsta domstolens beslut den 12 juli 2023 i mål nr B 3534-23.

Det finns inte skäl att ändra bestämmelsen om trolöshet mot huvudman

Brott mot förpliktelser i avtalsförhållanden beivras i svensk rätt främst med civilrättsliga påföljder och inte med straff. Vid avtalsbrott i anställningsförhållanden är det framför allt arbetsrättsliga sanktioner såsom uppsägning och avskedande som används. I artikel 1 i fjärde tilläggsprotokollet till Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna föreskrivs också att ingen får berövas friheten endast på grund av oförmåga att fullgöra en avtalsförpliktelse.

I vissa fall av brott mot förpliktelser, som på ett avgörande sätt skiljer sig från förpliktelser som följer av avtalsförhållanden i allmänhet, har det dock ansetts motiverat att ingripa med straffrättsliga åtgärder. Ett sådant fall är när avtalsförhållandet har karaktären av ett förtroendeförhållande såsom vid brottet trolöshet mot huvudman. Kriminaliseringen av detta handlande har förklarats med att när någon företräder ett annat subjekt vid skötseln av dess ekonomiska angelägenheter, han eller hon får en särskild möjlighet att förfoga över annans förmögenhet. Det innebär med andra ord en specifik maktställning som kan missbrukas till att göra skada på ett sätt som en utomstående person inte kan. Personkretsen har begränsats genom att den förtroendeställning som missbrukats måste avse skötseln eller övervakning av skötseln av en ekonomisk angelägenhet (eller en kvalificerad teknisk uppgift eller rättslig angelägenhet). Det är alltså inte tillräckligt att personen arbetar med något som har ekonomisk betydelse. Därutöver har uppställts ett skaderekvisit som ytterligare begränsar det kriminaliserade området.¹²²

Vår uppfattning är att de i tidigare förarbeten anförda skälen för att begränsa det straffbara området till sådana avtalsförhållanden där gärningsmannen har en viss förtroendeställning eller maktposition kvarstår. Det bör inte komma i fråga med en generell kriminalisering av avtalsbrott eller lojalitetsbrott. Andra typer av lojalitetsbrott är dessutom kriminaliserade på annat sätt, till exempel genom bestämmelserna om mutbrott och tjänstefel.

Frågan är då om det finns skäl att se bredare på den förtroendeställning som måste föreligga i de fall då personen fått till uppgift att för annan ansvara för ekonomiska angelägenheter eller om det

¹²² Se SOU 1940:20 s. 193 ff. och prop. 1985/86:65 s. 24 f.

finns anledning att förtydliga bestämmelsens tillämpningsområde. Enligt nuvarande förståelse omfattar ansvarspositionen sådana uppgifter avseende huvudmannens ekonomiska angelägenheter som personen får utföra självständigt.¹²³ I det ligger att det inte kan vara fråga om enbart en rådgivande roll.¹²⁴ Den som föredrar ett beslut för avgörande eller tillhandahåller underlaget för ett beslut omfattas inte av bestämmelsens ansvarsposition. Han eller hon kan alltså inte dömas för trolöshet mot huvudman.¹²⁵

Som redogjorts för är det främsta skyddsintresset för trolöshetsansvaret en huvudmans behov av att kunna lita på att hans angelägenheter inte missköts av den som är satt i hans ställe att sköta dem. Genom att tilldela personen detta särskilda förtroende har huvudmannen överfört viss makt, vilket gör att personen i förtroendeställning har särskilda möjligheter att skada huvudmannen. Den som föredrar ett ärende för beslut eller tillhandahåller underlaget har ofta ett betydande inflytande och dennes arbete är i många fall avgörande för det beslut som fattas. Genom att beslutsfattandet ligger kvar hos huvudmannen kvarstår emellertid kontrollmöjligheterna för huvudmannen och därmed uppstår inte samma skyddsvärda förtroendeförhållande. En gräns dras på det sättet också mot brotten bedrägeri (9 kap. 1 §) och oredligt förfarande (9 kap. 8 §) som kan föreligga om personen vilselett huvudmannen till att själv utföra den skadebringande handlingen.

Den avgränsning av ansvarspositionen till personer som fått till uppgift att ansvara för annans ekonomiska angelägenheter med viss självständig förefaller därför enligt vår mening vara väl avvägd utifrån bestämmelsens skyddsintresse och intresset av att inte kriminalisera avtalsbrott i större utsträckning än motiverat. Om vissa korruptionshandlingar som begås i samband med offentlig upphandling därmed faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde bör de i stället beivras på annat sätt (se förslaget till utvidgat ansvar för missbruk av offentlig ställning i kapitel 6).

Det bör dock återigen betonas att kravet på ekonomisk förtroendeställning är uppfyllt om gärningsmannen fått behörighet att rätts-handla med tredje man för huvudmannens räkning utan annan persons överinseende, även om behörigheten inte skulle vara för-

¹²³ Jfr Gustaf Almqvist, *Förmögenhetsbrott och förmögenhetsrätt*, 2020, s. 505.

¹²⁴ Se bl.a. SOU 1940:20 s. 198.

¹²⁵ Däremot kan han eller hon dömas för tagande av muta om han eller hon påverkats till att utöva visst inflytande över beslutsprocessen genom att erbjudas eller motta en otillbörlig förmån.

enad med ett självständigt beslutsutrymme. Vidare kan faktiskt handlande omfattas även om vederbörande inte getts rättslig makt att med tredje man ingå avtal eller andra rättshandlingar på huvudmannens vägnar, förutsatt att det finns ett beslutsutrymme eller rätt att fatta beslut i huvudmannens ställe. Beslutsutrymmet kan till exempel vara kopplat till möjlighet att bestämma hur ett visst mål ska uppnås eller självständigt förhandla med tredje man.¹²⁶ Innebörden av kravet på förtroendeställning är, som framgår, inte helt lätt att definiera utan måste bedömas utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Ett förtydligande i straffbestämmelsen riskerar att göra bestämmelsen mindre flexibel. Det får därför anses vara en bättre ordning att innebörden fortsatt uttolkas i förarbeten, rättspraxis och juridisk litteratur. Sammanfattningsvis är vår bedömning att det inte finns skäl att ändra eller förtydliga bestämmelsen om trolöshet mot huvudman.

5.3.6 Straffansvaret för handel med inflytande

Inledning

Inom ramen för den översyn av den straffrättsliga korruptionslagstiftningen som vi har fått i uppdrag att göra finns det skäl att analysera om det straffansvar för handel med inflytande som infördes 2012 är effektivt och ändamålsenligt eller om det finns behov av förändringar. I det sammanhanget ska även Sveriges internationella åtaganden beaktas.

Internationella förpliktelser

Bestämmelser om kriminalisering av handel med inflytande finns i två av de internationella konventioner som Sverige anslutit sig till på korruptionsbekämpningens område. Enligt artikel 18 i FN:s konvention mot korruption (UNCAC) ska staterna överväga att kriminalisera förfarandet att utlova, erbjuda eller lämna – direkt eller indirekt – en otillbörlig förmån till en offentlig tjänsteman eller någon annan person, i syfte att denna person ska missbruka sitt verkliga eller förmodade inflytande för att från en förvaltning eller en offent-

¹²⁶ Se SOU 1940:20 s. 198, Agneta Bäcklund m.fl. *Brottsbalken, En kommentar till 10 kap. 5 §*, JUNO Version 23, 2023 och Gustaf Almqvist, *Förmögenhetsbrott och förmögenhetsrätt*, 2020, s. 506 ff.

lig myndighet i konventionsstaten få till stånd en otillbörlig förmån för den person som har anstiftat gärningen eller för någon annan person. Motsvarande gäller förfarandet att någon begär eller mottar en otillbörlig förmån i nyssnämnda syfte. Det är tillräckligt att gärningen utförs med syfte att personen ska påverka beslutsfattaren. Det saknar betydelse om personen faktiskt har något inflytande över beslutsfattaren eller utövar någon påverkan.¹²⁷

I artikel 12 i Europarådets straffrättsliga konvention om korruption beskrivs brottet handel med inflytande såsom att utlova, lämna eller erbjuda, direkt eller indirekt, en otillbörlig förmån åt någon som påstår eller bekräftar sig kunna utöva ett oegentligt inflytande över vissa närmare angivna kategorier av beslutsfattare. Den otillbörliga förmånen kan vara avsedd för honom eller henne själv eller för någon annan person. På mottagarsidan består det straffbara i att ta emot, godta ett löfte om eller begära en sådan förmån som ersättning för sitt inflytande, oavsett om detta inflytande sedan faktiskt utövas eller leder till det avsedda resultatet. De kategorier av beslutsfattare som avses i artikeln är inhemska eller utländska offentliga tjänstemän, medlemmar av inhemska eller utländska offentliga församlingar som har lagstiftande eller förvaltande befogenheter, tjänstemän i internationella organisationer, medlemmar av internationella parlamentariska församlingar samt domare och tjänstemän i internationella domstolar. Beslutsfattare inom privat sektor omfattas inte.

Även i förslaget till nytt EU-direktiv om bekämpning av korruption finns ett krav på medlemsstaterna att kriminalisera handel med inflytande (artikel 10). Enligt kommissionens förslag ska straffbeläggas ett löfte, erbjudande om eller givande, respektive begäran om eller mottagande, direkt eller genom en mellanhand, av varje typ av otillbörlig fördel till en person eller tredje man för att personen i fråga ska utöva ett verkligt eller förmodat inflytande i syfte att erhålla en otillbörlig fördel från en offentlig tjänsteman. För straffbarhet ska sakna betydelse om inflytandet utövas eller inte eller om det förmodade inflytandet leder till avsedda resultat eller inte.

¹²⁷ Jfr Cecily Rose m.fl. (red.), *The United Nations Convention Against Corruption: A Commentary*, Oxford, 2019, s. 196.

Tidigare överväganden

Vid anslutningen till Europarådskonventionen reserverade sig Sverige mot att införa straffansvar enligt artikeln om handel med inflytande. Som skäl anfördes att straffvärd påverkan av personer som träffas av beskrivningen redan är kriminaliserad och att en kriminalisering i övrigt enligt artikeln mycket lätt skulle kunna hindra yttrandefriheten och på så sätt söka påverka makthavare och andra. Det ansågs också svårt att på ett rimligt sätt kunna avgränsa det straffbara området.¹²⁸ I anledning av Sveriges tillträde till UNCAC berördes frågan på nytt men det ansågs inte finnas skäl till något annat ställningstagande.¹²⁹ Europarådets organ för att följa upp efterlevnaden av konventionen, Greco, har uppmanat Sverige att dra tillbaka sin reservation mot artikeln.¹³⁰

År 2012 kriminaliserades vissa av de förfaranden som avses med konventionsbestämmelserna när brottet handel med inflytande infördes i 10 kap. 5 d § brottsbalken. Regeringen ansåg att de tidigare bedömningarna angående svårigheterna med att implementera konventionsbestämmelserna i deras fulla vidd framstod som rimliga men att det var möjligt att åstadkomma ett precisare utpekande av straffvärda fall. Straffansvaret begränsades därför till påverkan vid myndighetsutövning och offentlig upphandling. Genom avgränsningen träffas, enligt regeringen, centrala områden av samhällslivet samtidigt som påverkan på politisk åsiktsbildning inom och utom parlamentariska församlingar lämnas utanför. Om det någon gång skulle förekomma påverkansarbete genom anlitat ombud på områdena för myndighetsutövning eller offentlig upphandling – till exempel i ett koncessionsärende med politiska eller internationella implikationer – ska detta inte i sig utlösa straffansvar. Eftersom ett handlande bara bestraffas om det innefattar mottagande eller lämnande av en förman som är otillbörlig bör det enligt förarbetena inte uppstå några problem att avgränsa det straffbara beteendet från seriöst påverkansarbete. Då Sverige valde att endast kriminalisera vissa av de förfaranden som omfattas av artikel 12 i Europarådskonventionen återkallades inte den svenska reservationen mot att införa artikeln. Reservationen har förnyats var tredje år och gäller fortfarande.

¹²⁸ Se Ds 2002:67 s. 25 f. och prop. 2003/04:70 s. 33.

¹²⁹ Se Ds 2005:38 s. 66 och prop. 2006/07:74 s. 25.

¹³⁰ Se bl.a. GRECO, *Third Evaluation Round, Evaluation Report on Sweden*, 19 februari 2009 och *Compliance Report on Sweden*, 1 april 2011.

Det nuvarande straffansvarets tillämpningsområde

Bestämmelsen om handel med inflytande är subsidiär till brotten tagande och givande av muta och i stora delar är ansvaret också överlappande. Brotten tagande och givande av muta innefattar minst två personer – den som lämnar en förmån (A) och den som tar emot¹³¹ förmånen för utövandet av anställningen eller uppdraget (B). Vid brottet handel med inflytande finns ytterligare en person (C), som kan beskrivas som en mellanhand som tar emot en förmån för att påverka B. Vid handel med inflytande lämnas alltså förmånen till C, i utbyte mot inflytande på B.

Bestämmelsen om handel med inflytande kan komplettera ansvaret för mutbrott eftersom det för straffansvar inte krävs att C innehar en viss tjänst eller att den som ska påverkas (B) tar emot en förmån för sin tjänsteutövning. Det är dock inte helt enkelt att dra en gräns mellan vad som utgör mutbrott och vad som i stället faller in under bestämmelsen handel med inflytande. Om C har möjlighet att i tjänsten påverka B:s beslut eller åtgärd, till exempel för att C förbereder underlaget för beslutet, döms C i stället för tagande av muta och A för givande av muta. Om C är en mellanhand som vidarebefordrar förmånen till B döms också A för givande av muta, B för tagande av muta och C för medverkan eller också för tagande av muta beroende på graden av medverkan. Likaså, om B är införstådd med att C tar emot en otillbörlig förmån för B:s tjänsteutövning gör sig A skyldig till givande av muta, B till tagande av muta och C för medhjälp eller för tagande av muta, även om B inte skulle få del av förmånen. För att rekvisiten i brotten givande av muta och tagande av muta ska vara uppfyllda krävs nämligen inte att B fysiskt tagit emot förmånen utan det är tillräckligt att denne känner till att förmånen lämnats och har uttryckt sitt godkännande eller på annat sätt aktivt verkat för mottagandet.

I förarbetena till bestämmelsen om handel med inflytande ges som exempel på fall av handel med inflytande som inte omfattas av straffansvaret för tagande och givande av muta att den som tar emot förmånen visserligen arbetar på samma arbetsplats som den som ska fatta beslutet, men utan samröre med honom eller henne i själva tjänsteutövningen. Inflytandet utövas då i det dagliga umgänget

¹³¹ I det följande kommer för enkelhetens skull användas begreppen "lämna" och "ta emot" för den brottsliga handlingen men att godta, begära, utlova eller erbjuda omfattas också av straffansvaret.

mellan kollegor och inte inom ramen för mottagarens tjänsteutövning. Kravet på tjänstesamband i bestämmelserna om givande och tagande av muta skulle därmed, enligt regeringen, inte vara uppfyllt. En annan situation som nämns är att den som tar emot förmånen är närstående – till exempel make eller barn – till beslutsfattaren.¹³²

De förstnämnda fallen torde i praktiken vara mycket få. Som redogjorts för tidigare krävs det inte för att kravet på tjänstesamband ska vara uppfyllt att åtgärden omfattas av arbets- eller uppdragstagaren formella behörighet eller att den ankommit på honom eller henne. Ett tjänstesamband anses i allmänhet finnas så snart mottagaren har någon möjlighet till påverkan eller inflytande i något avseende som berör givaren, även om han eller hon inte kan utöva inflytande över en särskild beslutsprocess. I många fall då mottagaren av förmånen arbetar på den arbetsplats som ska vidta åtgärden eller fatta beslutet torde det kravet vara uppfyllt och det därför bli fråga om att döma för givande respektive tagande av muta. Det blir därmed inte aktuellt att tillämpa bestämmelsen om handel med inflytande.¹³³

De fall då straffbestämmelsen om handel med inflytande bör kunna ha ett visst tillämpningsområde är när C inte har möjlighet till påverkan i tjänsten i något avseende som berör A och tar emot en förmån för att påverka B men utan att det går att visa att B haft kännedom om det eller att förmånen kommit även B till handa. Det torde i praktiken framför allt vara fråga om situationer då det är svårt att bevisa att även B fått del av eller haft kännedom om förmånen. C kan, som nämns i förarbetena, vara en närstående, men det kan lika gärna vara en konsult eller agent med ingångar till makten.

För straffbarhet krävs inte att C faktiskt påverkat B eller att C uppnått önskat resultat. Det finns alltså inget krav på effekt. Det krävs emellertid att C rent objektivt hade förutsättningar för sådan påverkan och att C handlat med ett direkt uppsåt att påverka B. Bestämmelsen begränsas också enligt nuvarande lydelse av att det måste vara fråga om en otillbörlig förmån och att det ska gälla påverkan vid myndighetsutövning och offentlig upphandling.

¹³² Se prop. 2011/12:79 s. 33.

¹³³ Jfr Thorsten Cars och Natali Engstam Phalén, *Mutbrott*, 4 uppl. 2020, s. 48 f. och Suzanne Wennberg, *Handel med inflytande – ett nytt brott utan tillämpningsområde?*, i *Festskrift till Josef Zila*, 2013, s. 215 ff.

En ändrad utformning av straffansvaret

Förslag: Straffbestämmelsen om handel med inflytande ska ändras. Ansvar ska träffa den som – i annat fall än som avses i bestämmelsen om mutbrott – utlovar, erbjuder eller lämnar respektive begär, godtar ett löfte om eller tar emot en förmån för att utöva otillbörlig påverkan på ett beslut eller en åtgärd som fattas eller vidtas av en annan person vid utövandet av offentlig tjänst eller offentligt uppdrag.

Inledande anmärkningar

I den rättsvetenskapliga litteraturen har i ifrågasatts om det överhuvudtaget finns ett tillämpningsområde för brottet handel med inflytande med nuvarande utformning av bestämmelsen.¹³⁴ Det kan också konstateras att någon lagföring av brottet inte har skett. Det bör därför övervägas om det straffansvar som infördes 2012 är effektivt och ändamålsenligt. Med hänsyn till Sveriges internationella åtaganden framstår det inte som ett alternativ att avskaffa brottet handel med inflytande. Det bör i stället övervägas om bestämmelsen har fått en ändamålsenlig utformning eller om straffansvaret bör ändras eller förtydligas för att bättre träffa de straffvärda fallen. Vidare bör ett eventuellt förändringsbehov kopplat till frågor om åtalsprövning, gradindelning och straffvärde övervägas utifrån syftet att åstadkomma en effektiv, modern och ändamålsenlig strafflagstiftning.

Det straffvärda handlandet

Brottet handel med inflytande har i huvudsak samma skyddsintressen som andra korruptionsbrott: korrekt utövning av offentlig makt, de offentliga organens integritet och allmänhetens förtroende för det offentliga. Handlingar som hotar dessa intressen bör omfattas av straffansvaret. Alla former av försök till påverkan på offentligt beslutsfattande eller handlande hotar emellertid inte dessa intressen.

¹³⁴ Se Agneta Bäcklund m.fl. *Brottsbalken, En kommentar till 10 kap. 5 d §*, JUNO Version 23, 2023, Rolf Holmquist och Ola Liljemark Ragnar, *Brotten i näringsverksambet*, JUNO version 6, 2024, s. 235 och Suzanne Wennberg, *Handel med inflytande – ett nytt brott utan tillämpningsområde?*, i *Festskrift till Josef Zila*, 2013, s. 215 ff.

Tvärtom är möjligheten att föra fram åsikter och intressen grundläggande i en demokrati och kan bidra till att många olika intressen blir belysta. Det är därför av största vikt att kriminaliseringen av handel med inflytande träffar de klandervärda fallen men att någon tvekan inte råder om att legitimt påverkansarbete är tillåtet.

Även i de internationella instrumenten görs denna distinktion. I den förklarande rapporten till Europarådets straffrättsliga konvention om korruption uttalas att skyddsintresset för brottet är detsamma som vid andra korruptionsbrott: transparens och oberoende vid offentligt beslutsfattande. Kriminaliseringen är avsedd att skydda det offentliga livets korrekta och okorrumperade funktionssätt, såväl i förvaltning som politik, genom att angripa dels att personer som står makten nära profiterar på sin situation, dels att utomstående exploaterar dessa personers verkliga eller förmodade inflytandekapital. Bestämmelsen tillåter fördragsslutande parter att ta itu med den så kallade "bakgrundskorruptionen", som undergräver medborgarnas förtroende för att den offentliga förvaltningen är rättvis. Kravet på att inflytandet ska vara oegentligt eller olämpligt innebär att det måste finnas ett korrupt uppsåt hos den som ska utöva inflytandet. Erkända och seriösa former av lobbying faller därmed utanför kriminaliseringen.¹³⁵

Det är emellertid inte helt lätt att dra en tydlig gräns mellan otillåtet och tillåtet påverkansarbete. Klart är att all typ av öppen och seriös påverkan på offentliga beslutsfattare bör vara tillåten. Det kan till exempel vara ett ombud som argumenterar för sin huvudmans intressen i en process eller en intresseorganisation som genom ombud öppet för fram sina åsikter till en beslutsfattare. Det kan dock inte vara tillräckligt att påverkan sker i det fördolda för att den ska vara straffvärd. Det bör i vissa fall vara tillåtet att anlita en person för att föra fram en viss åsikt till en beslutsfattare även om det inte sker öppet. Det gäller även information och åsikter som är dåligt underbyggda eller tydligt representerar ett särintresse. Det bör först vara när inflytandet missbrukas för att påverka beslutsfattaren att ta ovidkommande hänsyn som straffansvar ska komma i fråga. Det är då som gärningen riskerar att undergräva förtroendet för ett opartiskt beslutsfattande. Så kan vara fallet till exempel om påverkan syftar till att någon otillbörligen ska gynnas, att få tjänstemannen att handla plikt-

¹³⁵ Council of Europe, *Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption*, Strasbourg 27 januari 1999, para. 64–67.

stridigt eller på annat sätt åsidosätta demokratins och det offentliga spelregler. Med vilken öppenhet om det verkliga syftet som utövandet av påverkan sker kan i det sammanhanget få betydelse.

Otillåten påverkan är skadligt för det oberoende utövandet av offentlig makt och förtroendet för det allmänna oavsett i vilken offentlig verksamhet det sker. Ett viktigt skyddsintresse för bestämmelserna i de internationella konventionerna är allmänhetens förtroende för det politiska systemet och politiska partier och därmed för en välfungerande demokrati.¹³⁶ Otillbörlig påverkan på en ledamot i en beslutande politisk församling kan få stora konsekvenser för allmänhetens förtroende för att landet styrs på ett ansvarsfullt, opartiskt och korrekt sätt.

Det ska uppställas krav på att påverkan ska vara otillbörlig

I kommentarerna till de internationella konventionerna har framhållits att brottet handel med inflytande har till syfte att fylla luckorna i den straffrättsliga korruptionslagstiftningen genom att även träffa fall där olika former av inflytande (och inte bara förmåner) används för att vinna otillbörliga fördelar av offentliga tjänstemän.¹³⁷ Bestämmelsens breda angreppsätt gör det dock svårare att avgränsa det straffbara området på ett sådant sätt så att enbart straffvärda handlingar träffas av kriminaliseringen.

En utgångspunkt för en ändrad utformning av straffbestämmelsen om handel med inflytande bör vara att den träffar de straffvärda fallen av påverkan men inte fallen av legitim påverkan. I de internationella instrumenten görs den avgränsningen genom en kvalificering av den påverkan som ska ha utövats eller avsetts att utövas. I artikel 18 i UNCAC uppställs ett krav på att syftet med påverkan ska vara att få till stånd en otillbörlig förmån för den person som har anstiftat gärningen eller någon annan. Samma krav på avsikt med gärningen uppställs i förslaget till nytt EU-direktiv.¹³⁸ I artikel 12 i Europarådets straffrättsliga konvention om korruption är kravet

¹³⁶ Jfr Opening speech by Mr D. Tarschys, Secretary General of the Council of Europe, s. 10 i *Trading in influence and the illegal financing of political parties, Third European Conference of Specialised Services in the Fight against Corruption*, Madrid 28–30 1998.

¹³⁷ Jfr Council of Europe, *Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption*, Strasbourg 27 januari 1999, para. 64 och Cecily Rose m.fl. (red.), *The United Nations Convention Against Corruption: A Commentary*, Oxford, 2019, s. 193.

¹³⁸ I rådets förhandlingsposition föreslås att det dessutom ska uppställas krav på att inflytandet som utövas ska vara olagligt (*improper*).

att det inflytande som utlovas eller utövas är oegentligt (*improper*). Till skillnad från i de internationella instrumenten uppställs i den nuvarande svenska utformningen av bestämmelsen inget krav på att den påverkan som ska utövas ska vara otillåten, oegentlig eller otillbörlig eller att syftet med handlingen ska vara att erhålla en otillbörlig förmån. Frågan är om ett sådant krav kan anses rymmas inom bedömningen av om den förmån som tas emot eller lämnas är otillbörlig eller om det behöver förtydligas.

I författningskommentaren till bestämmelsen om handel med inflytande anges att innebörden av otillbörlighetsbegreppet är densamma som i bestämmelserna om givande och tagande av muta.¹³⁹ Otillbörlig är, enligt den förståelse som utvecklats i förhållande till mutbrotten, varje transaktion som objektivt sett har förutsättningar att påverka utförandet av vissa uppgifter eller att uppfattas som en belöning för hur uppgifter utförts.

Vid brottet handel med inflytande är det mellanhanden, C, som tar emot förmånen för att påverka annans beslut eller åtgärd. Transaktionen kan alltså bara indirekt påverka utförandet av det offentliga uppdraget. Det som har betydelse för om en handling ska föranleda straffansvar är inte i första hand karaktären av den förmån som lämnas mellan A och C utan vilken typ av påverkan som C utövar eller utlovar att utöva på B. Vid bedömningen av om en förmån är otillbörlig skulle det möjligen kunna beaktas omständigheter som är relaterade till syftet med att förmånen lämnas, dvs. den påverkan som ska utövas. Det går emellertid inte att utläsa direkt ur bestämmelsen och det är inte helt klart på vilket sätt det ska ske. 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 bör det anges uttryckligen i lagtext. Vi föreslår därför att det, liksom i de internationella instrumenten, införs ett krav på att den påverkan som utövas ska vara otillbörlig.

Med ett krav på att påverkan ska vara otillbörlig saknas det enligt vår bedömning behov av att också ställa krav på att förmånen ska vara otillbörlig. Om en förmån tas emot eller lämnas för att utöva otillbörlig påverkan på ett beslut eller en åtgärd som ska fattas eller

¹³⁹ Se prop. 2011/12:79 s. 47.

vidtas i offentlig verksamhet bör handlandet vara straffbart, oavsett karaktären på förmånen.¹⁴⁰

Genom kravet på att påverkan ska vara otillbörlig tydliggörs att det centrala för bedömningen av om handlandet är straffbart är vilken påverkan som utövas och syftet med denna. Vad som är otillbörligt måste avgöras genom en helhetsbedömning av samtliga omständigheter. 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. Så är även fallet om gärningen på annat sätt är ägnad att undergräva förtroendet för opartiskt beslutsfattande. Av betydelse för bedömningen är huruvida det är tydligt i vems och i vilket intresse påverkan sker. Även förmånens värde kan påverka bedömningen. Om värdet på förmånen inte står i proportion till det uppdrag som ska utföras kan det tyda på att den påverkan som ska utövas inte är legitim. Om den beslutsfattare eller det beslut som ska påverkas är särskilt viktigt att skydda mot otillbörlig påverkan ska gränsen för vad som ska anses tillbörligt sättas lägre. Det går inte att komma ifrån att det kommer att uppstå gränsdragningsfrågor mellan vad som utgör otillbörlig och laglig påverkan. Samma gränsdragningsproblem mellan det straffvärda och det tillåtna beteendet förekommer dock även i andra straffbestämmelser, bland annat vid givande och tagande av muta. Den närmare innebörden av vad som ska anses som otillbörlig påverkan får utvecklas i rättspraxis och kan komma att förändras över tid.

Straffansvaret ska omfatta åtgärd eller beslut som fattas eller vidtas vid utövandet av offentlig tjänst eller offentligt uppdrag

Det nuvarande straffansvaret är begränsat till påverkan vid myndighetsutövning och offentlig upphandling. Frågan är om det även fortsättningsvis finns anledning att begränsa ansvaret till viss verksamhet och hur i så fall en sådan begränsning ska se ut.

Ansvaret för handel med inflytande i de internationella instrumenten är avgränsat till i huvudsak beslut och åtgärder av offentliga tjänstemän eller medlemmar av politiska beslutande församlingar. Varken Europarådets straffrättsliga konvention eller UNCAC omfattar handel med inflytande i privat sektor. Med hänsyn till att de

¹⁴⁰ Jfr Cecily Rose m.fl. (red.), *The United Nations Convention Against Corruption: A Commentary*, Oxford, 2019, s. 197.

intressen som bestämmelsen är avsedd att skydda framför allt är transparens och oberoende hos den offentliga förvaltningen och i det politiska beslutsfattandet finns det inte heller skäl att låta den svenska bestämmelsen omfatta påverkan på anställda eller uppdragstagare inom den privata sektorn.

Det finns däremot skäl att se allvarligt på otillbörlig påverkan i all offentlig verksamhet och i det politiska beslutsfattandet. Även om korruption som förekommer i samband med myndighetsutövning och offentlig upphandling många gånger kan anses särskilt allvarlig är all korruption inom det offentliga förtroendeskadlig. Åklagare på Riksenheten mot korruption har också påpekat att begränsningen till myndighetsutövning och offentlig upphandling är problematisk i internationella sammanhang eftersom begreppen kan vara svåra att tillämpa på förhållanden i andra länder. Det finns därutöver ett värde i att Sverige genomför bestämmelserna i de internationella konventionerna fullt ut. Den personkategori som omfattas av konventionernas bestämmelser, särskilt Europarådets, är bred och omfattar både tjänstemän i all offentlig verksamhet – oavsett om den bedrivs i offentligrättslig eller privaträttslig form – och ledamöter i politiska beslutande församlingar. En fortsatt reservation mot att införa bestämmelsen om handel med inflytande i Europarådskonventionen fullt ut kan signalera att Sverige ser mindre allvarligt på den här typen av brott när de begås vid beslutsförfaranden i till exempel politiska församlingar.

Som redogjorts för finns det påverkan på det politiska beslutsfattandet som är straffvärd och som bör omfattas av en kriminalisering. Även om det framför allt torde röra sig om sådana beslut som utgör myndighetsutövning saknas det skäl att begränsa bestämmelsen på detta sätt. Skälet för att begränsa tillämpningsområdet för bestämmelsen har tidigare angetts vara risken att en kriminalisering av påverkan inom politiska församlingar skulle kunna komma i konflikt med yttrandefriheten. Genom begränsningen av straffansvaret till otillbörlig påverkan anser vi att risken för att en utökad bestämmelse kommer i konflikt med yttrandefriheten är mycket liten. Det bör bara vara påverkan som ligger klart utanför gränsen för det godtagbara som omfattas av straffansvaret. Att lobbyister betalas för att påverka politiska beslutsfattare i viss riktning är i sig inte otillåtet. Att en före detta kollega eller en släkting till politikern i hemlighet tar emot ersättning för att framföra vissa argument till

politiken är inte heller nödvändigtvis straffbart utan beror på vilken typ av påverkan som utövas och syftet med denna. För att öka transparensen i fråga om kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister finns annan lagstiftning, såsom lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier.¹⁴¹ En stor del av det handlande som omfattas av bestämmelsen om handel med inflytande, även i förhållande till politiskt beslutsfattande, är dessutom redan straffbelagt som tagande av muta eller givande av muta.¹⁴²

Utgångspunkten bör alltså vara att en förutsättning för straffansvar ska vara att förmånen ges eller tas emot för att utöva otillbörlig påverkan på beslut eller åtgärd som fattas eller vidtas i offentlig verksamhet och i det politiska beslutsfattandet. Frågan är hur detta bör regleras i lagtexten. Personkretsen måste vara tillräckligt bred för att innefatta de personer som omfattas av ansvaret i de internationella konventionerna. Även personer som inte är offentliga tjänstemän, men som utövar en motsvarande makt bör omfattas.

Det straffrättsliga ansvaret i svensk rätt knyts normalt sett till gärningens typ snarare än till gärningsmannens funktion. När det gäller brott som begås av eller mot statliga företrädare beror straffbarheten i bestämmelserna om våld mot tjänsteman (17 kap. 1 § brottsbalken) och om tjänstefel (20 kap. 1 § brottsbalken) på om personen har blivit utsatt för eller själv utfört gärningen i eller vid myndighetsutövning.¹⁴³ Begreppet offentlig tjänsteman förekommer sällan i svensk straffrättslig lagstiftning. Däremot används begreppet, som nämnts, i de internationella instrumenten. Det finns skäl att knyta an till begreppet i de internationella konventionerna så att tolkningen av begreppet lättare kan ske i enlighet med de internationella konventionerna och risken undviks att det svenska begreppet blir för snävt i förhållande till det i de internationella instrumenten. Samtidigt finns det skäl att även fortsättningsvis knyta bestämmelsens tillämpningsområde till själva utövandet av tjänsten. 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. Begreppen

¹⁴¹ I betänkandet *Ökad insyn i politiska processer* (SOU 2025:52) har därutöver föreslagits att det införs en ny lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut.

¹⁴² Jfr prop. 1998/99:32 s. 92 f., Lagrådets yttrande den 13 november 1998 i prop. 1998/99:32 s. 160 f. och SOU 2004:22 s. 93 ff.

¹⁴³ Se Ds 2015:42 s. 197 ff. för en redogörelse av ämbetsansvarsreformen och de förändringar i detta avseende som den förde med sig.

offentlig tjänst och offentligt uppdrag ska tolkas brett, i enlighet med de internationella instrumenten, och omfatta allt utövande av offentliga funktioner, oavsett om det sker inom ramen för en verksamhet som bedrivs i offentligrättslig eller i privaträttslig form. Begreppet offentligt uppdrag omfattar förtroendevalda i politiska organ. En närmare redogörelse för vilka som omfattas av begreppen ges i författningsskomentaren.

Övriga förutsättningar i bestämmelsen

I bestämmelsen om tagande av muta anges uttryckligen att straffansvar omfattar även den som tar emot, godtar ett löfte om eller begär förmånen för någon annan än sig själv. Motsvarande föreskrift saknas i bestämmelsen om handel med inflytande. Det saknas skäl att inte låta straffansvaret omfatta även de fall då den otillbörliga förmånen tillfaller någon annan än den som ska utöva inflytandet. Det bör därför anges i bestämmelsen. En förutsättning är, liksom vid mutbrott, att gärningsmannen känner till och har uttryckt sitt godkännande att förmånen har lämnats direkt till någon annan eller på annat sätt aktivt verkat för mottagandet.

Liksom tidigare krävs det inte för att handlandet ska vara straffbart att påverkan faktiskt utövats eller att det lett till önskat resultat. Det krävs däremot att mottagaren av förmånen objektivt sett har haft förutsättningar att utöva sådan påverkan. Om mellanhanden saknat all möjlighet till påverkan är inte förutsättningarna för straffansvar uppfyllda.

Åtalsprövningsregeln, gradindelning och straffvärde

Förslag: Det ska inte finnas någon bestämmelse om åtalsprövning kopplat till straffbestämmelsen om handel med inflytande.

Minimistraffet för handel med inflytande av normalgraden ska höjas till fängelse och maximistraffet till fängelse i tre år.

Det ska införas en bestämmelse om grov handel med inflytande. Straffskalan ska vara fängelse i lägst två år och högst sex år. Bestämmelsen ska ha samma kvalifikationsgrunder som föreslås för grovt mutbrott.

Handel med inflytande har enligt nuvarande lagstiftning samma straffskala som tagande av muta och givande av muta, nämligen böter eller fängelse i högst två år. Någon särskild straffskalan för grovt eller ringa brott finns inte. Reglerna om åtalsbegränsning i 10 kap. 10 § tredje stycket brottsbalken omfattar även brottet handel med inflytande.

Samma skäl som anförts i fråga om det föreslagna mutbrottet gör sig gällande i fråga om att ta bort regeln om åtalsprövning för brottet handel med inflytande. Bedömningen av vilka fall som är straffvärda görs inom ramen för prövningen av om det är fråga om otillbörlig påverkan. Vi ser därför inte heller något behov en åtalsprövningsregel i förhållande till brottet handel med inflytande.

Även skyddsintressena är i huvudsak desamma som vid mutbrott. Det finns inte skäl att behandla brotten olika ur ett straffvärdemässigt perspektiv. Minimistraffet för handel med inflytande bör därför höjas till fängelse och straffmaximum till fängelse i tre år.

Liksom vid mutbrott är det viktigt vid straffvärdebedömningen att det finns möjlighet att göra en nyanserad bedömning som tar hänsyn till omständigheterna kring brottet. Vi anser därför att det bör införas ett grovt brott med samma straffskala som för det föreslagna grova mutbrottet, dvs. fängelse i lägst två år högst sex år. För att göra det tydligare vilka fall av handel med inflytande som ska hänföras till den grova straffskalan och underlätta för domstolarna att göra mer nyanserade bedömningar anser vi att kvalifikationsgrunder bör införas även för grov handel med inflytande. Eftersom handel med inflytande har i huvudsak samma skyddsintresse som mutbrott bör samma kvalifikationsgrunder införas i straffbestämmelsen om grov handel med inflytande som vid grovt mutbrott.

Vi ser dock inte samma behov av ett ringa brott som vid mutbrott. Brottet handel med inflytande omfattar inte påverkan inom privat sektor. De fall som har bedömts som så klandervärda att de omfattas av straffansvaret hotar alltid ett allmänt intresse. Vi anser därför inte att det finns skäl att införa ett ringa brott.

5.3.7 Straffansvaret för korruption i internationella affärsförbindelser

Inledning

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 (se kapitel 4). I dessa framhålls vikten av att företag kan hållas ansvariga för den internationella korruptionen.

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.¹⁴⁴ 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 samband med 2012 års reform av korrupsionslagstiftningen infördes brottet vårdslös finansiering av mutbrott. Brottet ansågs särskilt kunna vara ett verksamt och lagtekniskt möjligt medel för att främja framväxten av korrupsionsförebyggande åtgärder på företagets sida. Straffbestämmelsen har inte lett till några lagföringar.

Mot den här bakgrunden har utredningen fått i uppdrag att analysera och ta ställning till om straffansvaret för näringsidkares korruption i utländska affärsförbindelser bör ändras eller förtydligas för att säkerställa att det är effektivt och modernt. Det ska enligt våra direktiv bland annat övervägas en kriminalisering av klandervärt risktagande.

I det här avsnittet ska särskilt analyseras vilket ansvar som kan och bör kunna utkrävas av näringsidkare för korrupsionsbrott i internationella affärsförbindelser. Det straffrättsliga regelverket mot korruption måste emellertid betraktas som en helhet. Bestämmelserna

¹⁴⁴ Se Svea hovrätt den 10 januari 2024 i mål B 8546-22 (Ericsson – Djibouti), Svea hovrätts dom den 17 maj 2023 i mål B 986-22 (Bombardier II), Svea hovrätts dom den 4 februari 2021 i mål B 2892-19 (Telia), Stockholms tingsrätt den 11 oktober 2017 i mål B 1282-17 (Bombardier I), Svea hovrätts dom den 26 juni 2015 i mål B 7625-13 (Sweco Ukraina), Södertörns tingsrätt dom den 7 september 2016 i mål B 17099-13 (WIPO).

är generella och skiljer inte mellan korruption i Sverige och i utlandet. De frågor som redan behandlats avseende hur straffbestämmelserna för mutbrott bör utformas för att åstadkomma en modern och ändamålsenlig korruptionslagstiftning är av högsta relevans även för att bekämpa korruption i internationella affärsförbindelser. Frågan om möjligheterna för svensk domstol att döma över korruptionsbrott som begås utomlands, det vill säga omfattningen av svensk domsrätt, analyseras i avsnitt 5.3.8.

Internationella åtaganden

*De internationella konventionernas krav på ansvar för juridiska personer*¹⁴⁵

OECD-konventionen innehåller bland annat åtaganden för medlemsländerna att straffbelägga givande av muta till utländska tjänstemän i internationella affärsrelationer (artikel 1) samt krav på ansvar och sanktioner för juridiska personer (artikel 2). Konventionen kräver dock inte att ländernas lagstiftningar ser likadana ut eller att ingrepp görs i de grundläggande principerna i ländernas rättssystem; det är tillräckligt med s.k. funktionell ekvivalens.¹⁴⁶ Påföljderna för juridiska personer ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande samt innefatta penningssanktioner. Av kommentarerna till konventionen framgår att det inte finns något krav på att ansvaret för juridiska personer ska vara av straffrättslig karaktär.¹⁴⁷ I samband med att Sverige tillträdde konventionen bedömde regeringen att Sverige uppfyllde dess krav på ansvar och sanktioner för juridiska personer.¹⁴⁸

I 2021 års rekommendationer,¹⁴⁹ antagna av OECD:s medlemsländer, specificeras vad som ytterligare krävs av konventionsstaterna för att åstadkomma ett effektivt ansvar för juridiska personer (se Annex I. B och C). Staterna ska bland annat säkerställa att statligt ägda företag kan hållas ansvariga för mutbrott i internationella affärsför-

¹⁴⁵ Se kapitel 4 för en allmän redogörelse av de internationella konventionerna på korruptionsbekämpningens område.

¹⁴⁶ Se *Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, p. 2.

¹⁴⁷ Se *Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, p. 20.

¹⁴⁸ Se prop. 1998/99:32 s. 60 ff.

¹⁴⁹ OECD, *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, OECD/LEGAL/0378, 2021 (2021 års rekommendationer).

bindelser. Straffansvaret för juridiska personer ska enligt rekommendationerna inte begränsas till fall där en fysisk gärningsman åtalas eller döms för brott. Vidare följer av rekommendationerna att staternas system för att hålla juridiska personer ansvariga för internationella mutbrott bör följa något av följande synsätt:

- Det ska inte ställas krav på viss befattning (*the level of authority*) för den person vars agerande utlöser den juridiska personens ansvar utan lagstiftningen ska återspegla de många olika system för beslutsfattande som finns i juridiska personer, eller
- om ansvar för den juridiska personen utlöses endast av handlingar av personer i ledningen (*with the highest level managerial authority*) ska det vara likvärdigt med föregående punkt genom att det omfattar samtliga följande fall: (1) personen i ledningen mutar själv en utländsk tjänsteman, (2) han eller hon ger i uppdrag till eller godkänner att en person med lägre befogenhet utför brottet och (3) han eller hon underlåter att förhindra att en person med lägre befogenhet mutar en utländsk tjänsteman.¹⁵⁰

Vidare följer av rekommendationerna att konventionsstaterna bör säkerställa att en juridisk person inte kan undgå ansvar genom att använda mellanhänder, däribland besläktade juridiska personer, oberoende av deras nationalitet, för att erbjuda, utlova eller ge en muta till en utländsk offentlig tjänsteman på den juridiska personens vägnar.¹⁵¹

I artikel 18 (1) i Europarådets straffrättsliga konvention mot korruption åtar sig medlemsländerna att vidta nödvändiga åtgärder för att juridiska personer ska kunna hållas ansvariga för givande av muta, handel med inflyttande och penningtvätt, som har begåtts av en fysisk person i ledande ställning till förmån för den juridiska personen. I den förklarande rapporten till konventionen anges att bestämmelsen inte innebär någon skyldighet att hålla juridiska personer straffrättsligt ansvariga utan det som krävs är att sanktionerna är effektiva, proportionerliga och avskräckande (se artikel 19).¹⁵² I artikel 8 (2) åläggs medlemsländerna att tillse att juridiska personer även kan hållas ansvariga när brist på översyn och kontroll inom företaget möjliggjort att korruptionsbrott till förmån för företaget har begåtts.

¹⁵⁰ Se 2021 års rekommendationer, Annex I. B).

¹⁵¹ Se 2021 års rekommendationer, Annex I. C).

¹⁵² Council of Europe, *Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption (ETS 173)*, para. 86.

I likhet med OECD menar Europarådet att företagens storlek och komplexa struktur och organisation gör det allt svårare att identifiera en enskild individ inom ett företag som kan hållas straffrättsligt ansvarig, vilket gör att företag kan undgå ansvar på grund av deras kollektiva beslutsfattande. Dessutom kan det korrupta handlandet fortsätta efter att en enskild individ har hållits ansvarig eftersom företaget som sådant inte avskräcks av individuella sanktioner.¹⁵³

Även artikel 26 (1) i UNCAC föreskriver ett liknande ansvar för juridiska personer. I utvärderingen av Sveriges implementering av konventionen har Sverige rekommenderats att se över bestämmelserna om ansvar för juridiska personer för att säkerställa deras effektivitet.¹⁵⁴ Även i EU:s rättsstatsrapport har Sverige rekommenderats att stärka kampen mot mutor i utlandet genom att ändra de befintliga rättsliga definitionerna för att förbättra möjligheterna till lagföring när det gäller mutor i utlandet.¹⁵⁵

OECD:s rekommendationer

En regelbunden granskning sker av vilka åtgärder som medlemsstaterna har vidtagit för att genomföra OECD:s konvention om bekämpande av bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsförbindelser.¹⁵⁶ Granskningen utförs av arbetsgruppen mot korruption (*The OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions*).

Vid de inledande granskningarna av Sverige, i fas 1 och 2, uttrycktes viss oro bland annat över att företag sällan hålls ansvariga för mutbrott som har begåtts utomlands. Det uttrycktes också osäkerhet i frågan om de tillgängliga sanktionerna mot juridiska personer var tillräckliga.

I 2012 års rapport från fas 3 granskningen¹⁵⁷ noterade arbetsgruppen mot korruption att Sverige inte hade haft ett enda åtal för

¹⁵³ Ibid., para. 84.

¹⁵⁴ UNODC, *Country Review Report of Sweden, Review by Canada and France of the implementation by Sweden of articles 15–42 of Chapter III. "Criminalization and law enforcement" and articles 44–50 of Chapter IV. "International cooperation" of the United Nations Convention against Corruption for the review cycle 2010–2015*, s. 10.

¹⁵⁵ Europeiska kommissionen, *Rapport om rättsstatsprincipen 2024, landkapitel om situationen för rättsstatsprincipen i Sverige*, SWD(2024) 827 final, s. 3 och 14.

¹⁵⁶ Se artikel 12 i konventionen.

¹⁵⁷ OECD, *Phase 3 Report on implementing the OECD anti-bribery convention in Sweden*, 15 juni 2012 (Phase 3 Report).

ett internationellt mutbrott på mer än åtta år och att någon svensk juridisk person inte hade ålagts företagsbot med anledning av ett internationellt mutbrott sedan konventionen trädde i kraft. Arbetsgruppens uppfattning var att avsaknaden av fällande domar var en signal om att någonting inte fungerade i Sveriges system för att upptäcka, utreda och åtala utländska mutbrott. Detta särskilt mot bakgrund av det flertal fall som hade rapporterats i media som involverade svenska företag, storleken på många svenska företag, deras internationella omfattning och branscher, inklusive försvar, telekommunikation och energi.

Arbetsgruppen riktade bland annat följande rekommendationer till Sverige.¹⁵⁸

- Reformera företagsbotsregleringen för att säkerställa att juridiska personer kan hållas ansvariga för internationella mutbrott som begås av anställda på lägre nivå, av mellanhänder, av dotterbolag eller av självständiga uppdragstagare, i alla de fall där detta krävs enligt konventionen och de riktlinjer som gäller för konventionens tillämpning.
- Ändra företagsbotsregleringen för att säkerställa att juridiska personer även i praktiken kan hållas ansvariga för internationella mutbrott utan samband med åtal eller fällande dom mot den fysiska person som har begått brottet.
- Vidta åtgärder skyndsamt så att svenska juridiska personer kan åläggas sanktioner för internationella mutbrott som begås för deras räkning utomlands även om brottet begås av en mellanhänder som inte är svensk medborgare.
- Säkerställ att sådan dubbel straffbarhet som krävs för att svensk domsrätt ska föreligga enligt den s.k. aktiva personalitetsprincipen kan etableras för internationella mutbrott som involverar svenska medborgare eller svenska företag och som begås utanför Sverige, bland annat även om brottet har preskriberats enligt lagen på gärningsorten.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Se Phase 3 Report, s. 45 ff.

¹⁵⁹ För mer ingående redogörelse för OECD:s rekommendationer angående jurisdiktion, se avsnitt 5.3.8.

Sverige rekommenderades också att bland annat höja maximibeloppet för företagsboten. Det befarades att den låga sanktionsnivån i förhållande till stora kontraktvärden kunde medföra att juridiska personer räknar in kostnaden för en eventuell företagsbot som en ren affärskostnad.¹⁶⁰

Arbetsgruppen konstaterade att svenska myndigheter inte hade presenterat något exempel där företagsbot har ålagts för ett uppsåtligt brott utan att en eller flera gärningsmän samtidigt har åtalats. Detta har enligt arbetsgruppen medfört att svenska utredningar om internationella mutbrott har kommit att fokusera på enskilda individer i stället för företag, vilket i sin tur har fått till följd att flera utredningar om internationella mutbrott har avslutats. Arbetsgruppen bedömde också att den svenska företagsbotsregleringen medger att företag kan undgå ansvar för uppsåtliga brott (till exempel internationella mutbrott) genom att använda gärningsmän som inte är svenska medborgare. I rapporten uttrycks även oro över att distinktionen mellan grovt mutbrott och brott av normalgraden fortfarande är oklar.

Vid 2012 års OECD-granskning hade den nya svenska mutlagstiftningen beslutats men ännu inte trätt i kraft. Sverige framhöll att det nya brottet vårdslös finansiering av mutbrott var avsett att ge ett starkt incitament till *due diligence* för svenska företag och även utgöra ett verktyg för åklagare mot företag som undgår sanktioner genom att använda mellanhänder. I OECD:s rapport från fas 3 granskningen gjordes bedömningen att kriminaliseringen av vårdslös finansiering av mutbrott kan vara användbar för att åtala fysiska personer som har begått mutbrott genom mellanhänder under vissa omständigheter men ett antal problem med lagstiftningen lyftes. Bland annat ifrågasattes om mer komplicerade scenarier omfattas, såsom när finansiering tillhandahålls av ett utländskt dotterbolag, eller det tillhandahålls av det svenska moderbolaget, men mutan sker på uppdrag av det utländska dotterbolaget. Brottet tycks inte heller, enligt rapporten, omfatta fall där tredje part agerar utanför uppdragets ram men till förmån för företaget. Det framhölls också att i förhållande till företag är problemet fortfarande detsamma för åklagare, dvs. att de måste kunna visa att en individ som företräder bolaget har varit grovt oaktsam, vilket gör att åklagaren kommer att fortsätta fokusera på individers handlande i stället för på företagets roll. Det potentiella

¹⁶⁰ Se Phase 3 Report, s. 22 och 46.

kryphålet när det oaktsamma finansieringsbrottet begås utomlands av en utländsk medborgare kvarstod enligt rapporten också.¹⁶¹

Rekommendationerna följdes upp i en rapport 2014. Det konstaterades att Sverige hade gjort betydande framsteg men att ramverket för ansvar för juridiska personer fortfarande var otillfredsställande. År 2017 uttalade arbetsgruppen mot korruption att Sveriges åtgärder för att bekämpa korruption utomlands var så otillräckliga att utvärderingen inom fas 4 inte kunde inledas. Därefter, år 2019, besökte en delegation på hög nivå inom arbetsgruppen (*a High Level Mission*) Sverige för att diskutera Sveriges bristande åtgärder för att bekämpa utländsk korruption. Rapporten från besöket fokuserade på de mest allvarliga återstående rekommendationerna, som alla var relaterade till ansvar för juridiska personer.¹⁶²

Genom den ändrade lagstiftningen angående straffrättsliga sanktioner mot företag som trädde i kraft den 1 januari 2020 togs några av OECD:s rekommendationer om hand.¹⁶³ Bland annat höjdes maximibeloppet för företagsboten från 10 miljoner kronor till 500 miljoner kronor för stora företag. Svensk domstol gavs också utökad behörighet att döma över vissa internationella mutbrott. En analys gjordes i betänkandet *En översyn av lagstiftningen om företagsbot* (SOU 2016:82), som låg till grund för lagstiftningen, av huruvida den svenska mutbrottslagstiftningen uppfyller konventionens krav på straffansvar för internationella mutbrott och särskilt ansvaret för juridiska personer. Utredningens slutsats var att några ytterligare reformer, utöver de förändringar som gjordes, inte krävdes för att uppfylla kraven i konventionen.¹⁶⁴

OECD har dock fortsatt bedömt att Sveriges åtgärder för att bekämpa korruption utomlands är otillräckliga. Under 2024 genomförde OECD:s arbetsgrupp mot korruption en fas 4 granskning och i december 2024 antog OECD rapporten från granskningen.¹⁶⁵ I rapporten uttrycks allvarlig oro över bristen på lagföring av internationella korruptionsbrott.¹⁶⁶ Liksom i tidigare granskningar anses detta tyda på att någonting inte fungerar i Sveriges system för att upptäcka, utreda och åtala utländska mutbrott. Sverige rekomen-

¹⁶¹ Se Phase 3 Report, s. 14–17 och 19–21.

¹⁶² Se OECD, *High-Level Mission to Sweden, Mission Report*, 18 juni 2019.

¹⁶³ Se prop. 2018/19:164 och SOU 2016:82.

¹⁶⁴ Se betänkandet *En översyn av lagstiftningen om företagsbot* (SOU 2016:82), särskilt kap. 12.4.

¹⁶⁵ *OECD Anti-Bribery Convention Phase 4 Report on Sweden, 2024* (Phase 4 Report).

¹⁶⁶ Det konstateras att av 23 utredningar (sedan fas 3) har endast sex lett till åtal och tre till fällande domar.

deras att bland se över sin straffrättsliga lagstiftning för att leva upp till kraven i konventionen.

Sverige rekommenderas att vidta nödvändiga åtgärder, och om nödvändigt göra ändringar i mutbrottslagstiftningen för att leva upp till artikel 1 i konventionen. Det bör särskilt säkerställas att lagstiftningen är tydlig och effektiv i situationer

- när den utländska tjänstemannen inte har begärt eller tagit emot mutan eller erbjudandet mot mutan,
- när en tredje part agerar utanför sitt uppdrag men till förmån för företaget,
- och när brottet begås genom mellanhänder och/eller utländska dotterbolag.¹⁶⁷

Det rekommenderas återigen att säkerställa att Sverige har jurisdiktion över utländska korruptionsbrott oavsett om preskriptionstiden löpt ut för brottet i det land där brottet har begåtts och att det kan dömas ut effektiva, proportionella och avskräckande påföljder i Sverige oavsett straffen i det andra landet. Vidare upprepas den tidigare rekommendationen att Sverige ska säkerställa att preskriptionstiden för internationella mutbrott är minst tio år.¹⁶⁸ Därutöver anses den svenska lagstiftningen avseende bokföringsbrott inte leva upp till kraven artikel 8 i konventionen, särskilt med beaktande av hur effektrekvisitet har tolkats i praxis.¹⁶⁹

Arbetsgruppen anser inte heller att de sanktioner som dömts ut mot fysiska personer i internationella korruptionsmål verkar vara effektiva, proportionerliga och avskräckande. Det uttrycks också oro över att Sverige inte beslagtagit eller förverkat mutan eller avkastningen av mutan i något internationellt korruptionsmål.¹⁷⁰

Särskilt allvarlig kritik framförs, som tidigare, mot bristen på effektivitet i det svenska systemet för att hålla juridiska personer ansvariga för internationella mutbrott. OECD anser att Sveriges lagstiftning för att hålla juridiska personer ansvariga för korruptionsbrott och bokföringsbrott tveklöst misslyckats med att på ett adekvat sätt implementera de standarder som fastställts i OECD:s instrument.

¹⁶⁷ Se Phase 4 Report, s. 40.

¹⁶⁸ Phase 4 Report, s. 41 och 47.

¹⁶⁹ Phase 4 Report, s. 52.

¹⁷⁰ Phase 4 Report, s. 56.

Det anmärks återigen att Sverige inte har dömt ut någon sanktion mot en juridisk person för ett internationellt mutbrott sedan konventionen trädde i kraft för cirka 25 år sedan, trots att andra länder har dömt ut sanktioner mot flera stora svenska företag. Det konstateras att något försök att föra talan mot en juridisk person aldrig har gjorts utan att åtal samtidigt väckts mot en fysisk person och att i det enda fall där talan om företagsbot överhuvudtaget har förts, ogillades den.

De lagändringar som har genomförts vad gäller ansvaret för juridiska personer sedan fas 3 granskningen bedömer arbetsgruppen i huvudsak inte har åtgärdat de brister som då identifierades. Detta gäller särskilt när mutbrott begås av företag genom mellanhänder, såsom dotterbolag. Brottet vårdslös finansiering av mutbrott anses inte adressera problemen eftersom det fortfarande krävs att det kan visas att någon som representerar företaget har varit grovt oaktsam och åklagaren fortfarande måste bevisa att ett mutbrott har begåtts. Därutöver anses det fortfarande problematiskt att det i praktiken ofta krävs att en fysisk person kan ställas till svars för brottet för att kunna ålägga ett företag företagsbot, liksom det anses att det fortfarande finns problematiska aspekter med regleringen gällande storleken på företagsbot. Även Sveriges domsrättsregler lyfts som försvårande för att lagföra internationella mutbrott. Slutligen anses sanktionsnivåerna fortfarande otillräckliga för att hindra svenska företag från att begå korruptionsbrott och inte ge incitament för svenska företag att investera i förebyggande arbete, vilket kan vara mer kostsamt.¹⁷¹

Utgångspunkter för utformningen av en ändrad straffbestämmelse

Inledande anmärkningar

Det nuvarande straffrättsliga regelverket har som beskrivits kritiserats för att inte utgöra ett effektivt verktyg för att bekämpa näringsidkares korruption i internationella affärsförbindelser. Utöver domsrättsreglerna, som ska analyseras i avsnitt 5.3.8, är det framför allt två aspekter av den svenska lagstiftningen som lyfts som särskilt problematiska av OECD: det faktum att det i praktiken ofta krävs att en fysisk person kan ställas till svars för brottet för att kunna

¹⁷¹ Phase 4 Report, s. 57 ff.

hålla företag ansvariga och svårigheten att ställa företag till svars för internationella mutbrott när de begås genom mellanhänder. En utgångspunkt vid utformningen av ett mer effektivt straffansvar för företag bör vara att denna kritik tas om hand i den utsträckning som är möjlig inom ramen för det uppdrag som utredningen har.

En allmän utgångspunkt är vidare att en ny straffbestämmelse ska vara tydlig och enkel att tillämpa. Det är som vid all straffrättslig lagstiftning viktigt för att den ska uppfylla högt ställda krav på rättssäkerhet och samtidigt kunna ligga till grund för en effektiv lagföring. När ansvaret riktar sig mot företag är det också av särskild vikt med tydlighet för att underlätta för företagen att följa reglerna. För att korruption i internationella affärsförbindelser ska kunna bekämpas krävs att företagen själva arbetar för att förebygga korruption i den egna organisationen. Effektiva och ändamålsenliga straffbestämmelser bör därför utformas för att i största möjliga utsträckning skapa incitament och möjliggöra för företagen att arbeta förebyggande.

Avgränsningar av uppdraget

Utredningen är i viss mån begränsad i vilka åtgärder som kan föreslås för att utöka möjligheterna att bekämpa korruption i internationella affärsförbindelser. I svensk rätt kan en juridisk person inte agera med uppsåt, inte begå brott och inte dömas till straff, det kan endast fysiska personer. Däremot kan juridiska personer åläggas företagsbot och eventuella brottsvinster kan förverkas. Företagsboten betecknas som en särskild rättsverkan av brott. Frågan om det i svensk rätt bör införas en möjlighet att döma juridiska personer till straff har behandlats i tidigare utredningar.¹⁷² Senast övervägdes frågan i betänkandet *En översyn av lagstiftningen om företagsbot* (SOU 2016:82) och i prop. 2018/19:164. Det ingår inte i vårt uppdrag att på nytt se över systemet med företagsbot eller överväga ett straffansvar för juridiska personer.

Det kan inte heller anses ingå i utredningens uppdrag att föreslå sådana omfattande ändringar av lagstiftningen om företagsbot som skulle krävas för att det skulle vara möjligt att ålägga ett företag sanktioner utan att behöva visa att en känd eller okänd fysisk person har agerat brottsligt. Vi bedömer inte heller att det ligger inom ramen

¹⁷² Se prop. 1985/86:23 s. 19 ff., SOU 1997:127, Ds 2001:69 och prop. 2005/06:59.

för utredningens uppdrag att i övrigt överväga regleringen gällande företagsbot, innefattande frågan om storleken på företagsbot. Slutligen faller andra potentiellt effektiva verktyg för att bekämpa korruption än de rent straffrättsliga utanför utredningens uppdrag, såsom möjligheter för åklagare att sluta uppgörelser med företag utanför rättegång (*non-trial resolutions*) eller administrativa regelverk med inriktning på att förebygga korruption.

Det innebär att det inom ramen för den här utredningen inte är fullt ut möjligt att ta om hand alla de problem som OECD lyft vad gäller ansvaret för juridiska personer enligt svensk lagstiftning, såsom att Sverige saknar ett straffrättsligt ansvar för juridiska personer och att sanktionerna för juridiska personer är otillräckliga.¹⁷³ Det är inte heller möjligt att åstadkomma ett regelverk som innebär ett generellt krav på förebyggande anti-korruptions arbete eller allmänna riskbedömningar för företag. Inom andra områden finns exempel på administrativa regleringar med krav på särskilda åtgärder.¹⁷⁴ En sådan reglering skulle även kunna utgöra ett effektivt verktyg för att ytterligare motverka korruption inom näringslivet och ännu tydligare lägga fokus på det förebyggande arbetet. Det omfattas emellertid inte av den här utredningens uppdrag att överväga ett sådant kompletterande regelverk.

Förutsättningar för utdömande av företagsbot

De överväganden som ska göras ska således utgå från det nuvarande systemet med individuellt straffansvar och möjlighet att ålägga företag företagsbot. I det följande redogörs därför för de förutsättningar för utdömande av företagsbot som sätter ramarna för det ansvar som kan utkrävas av juridiska personer för korruptionsbrott enligt svensk rätt (se även avsnitt 5.1.8).

Om det kan konstateras att ett brott har begåtts av en fysisk person för ett företags räkning kan företagsbot komma i fråga för företaget.¹⁷⁵ En talan om företagsbot ska riktas mot det företag som brottet kan härledas till. I fråga om koncerner ska alltså talan riktas

¹⁷³ Se *OECD Anti-Bribery Convention Phase 4 Report on Sweden*, 2024, s. 61 ff.

¹⁷⁴ Jfr t.ex. lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

¹⁷⁵ Med företag avses enskilda näringsidkare och juridiska personer (36 kap. 23 § tredje stycket brottsbalken).

mot antingen moderbolaget eller ett dotterbolag, beroende på var brottsligheten har begåtts.¹⁷⁶

En förutsättning för utdömande av företagsbot är att brottet har begåtts i utövning av näringsverksamhet, sådan offentlig verksamhet som kan jämföras med näringsverksamhet, eller annan verksamhet som ett företag bedriver, om brottet har varit ägnat att leda till en ekonomisk fördel för företaget.¹⁷⁷ Att ett brott ska anses begånget i utövningen av näringsverksamhet innebär att det måste finnas en klar anknytning mellan brottet och näringsverksamheten.¹⁷⁸ Brottet ska innebära ett åsidosättande av någon skyldighet i näringsverksamheten och måste framstå som ett led i näringsidkarens verksamhet. Av detta följer att brottsligheten bara kan begås av den krets av personer som har en legal anknytning till verksamheten, nämligen näringsidkaren, företrädare för denne, anställd eller uppdragstagare.¹⁷⁹ I kategorin uppdragstagare ingår agenter av olika slag som handlar enligt avtal med näringsidkaren.¹⁸⁰

Om ett mutbrott har begåtts genom en mellanhand måste det inte kunna visas vem i företaget som har gett mellanhanden i uppdrag att lämna mutan, under förutsättning att det går att styrka att mellanhanden har agerat på uppdrag av företaget. Huruvida mellanhanden är anställd av det egna företaget, av ett dotterbolag eller ett helt annat företag saknar betydelse. Däremot är det tillräckligt att det kan visas att mutbrottet har gynnat företaget.

Som ytterligare förutsättning för utdömande av företagsbot krävs (1) att företaget inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottet, eller (2) att brottet har begåtts av en person med ledande ställning i företaget eller en person som annars haft ett särskilt ansvar för tillsyn eller kontroll i verksamheten.¹⁸¹ Första punkten tar sikte på de fall där företaget som sådant kan anses ansvarigt för brottsligheten, till exempel på grund av att det har haft bristande rutiner och kontroller till förebyggande av brott. Någon aktiv medverkan från företagsledningens sida krävs alltså inte för att företaget ska åläggas företagsbot. Den aktsamhetsbedömning som ska göras måste omfatta brottets och gärningsmannens relation till den aktuella verk-

¹⁷⁶ Jfr SOU 2016:82 s. 61.

¹⁷⁷ Se 36 kap. 23 § första stycket brottsbalken.

¹⁷⁸ Se prop. 1985/86:23 s. 28.

¹⁷⁹ Se prop. 1981/82:142 s. 13.

¹⁸⁰ Se prop. 2018/19:164 s. 62.

¹⁸¹ Se 36 kap. 23 § andra stycket brottsbalken.

samheten, dvs. dennas art, huvudsakliga inriktning, organisation och andra liknande förhållanden. För att företagsbot ska kunna åläggas måste det krävas att företaget på grund av något sådant förhållande borde haft anledning att räkna med att det fanns en viss risk för att det aktuella brottet eller annan likartad brottslighet skulle kunna begås i verksamheten, och att företaget också haft rimliga möjligheter att eliminera denna risk. Det kan inte ställas samma krav på kontroll och åtgärder när det gäller brottslighet som framstår som främmande för själva verksamheten.¹⁸²

Den andra punkten kan sägas innebära att företaget har ett utökat ansvar för en viss krets av personer. Regleringen är tillämplig också i fall där någon inom ramen för denna personkrets är att anse som ansvarig enligt principerna om företagaransvar. I de fallen kan alltså företagsbot komma i fråga oavsett vilka förebyggande åtgärder som vidtagits.

En företagsbot får sättas lägre än vad som borde ha skett om företaget efter förmåga har försökt förebygga, avhjälpa eller begränsa de skadliga verkningarna av brottet. Detsamma gäller om företaget frivilligt angett brottet (se 36 kap. 26 § p. 3 och 4). I förarbetena framhålls att angivelsen kan komma dels från en enskild näringsidkare som anger sin egen brottsliga gärning, dels från en juridisk person som anger ett brott som begåtts i näringsverksamheten.¹⁸³

Möjligheter till ansvar för juridisk person utan samband med åtal eller fällande dom mot fysisk person

I internationella sammanhang har vikten av att fokusera på företags ansvar snarare än individens betonats. Företagens storlek och komplexa struktur och organisation gör det allt svårare att identifiera en enskild individ inom ett företag som kan hållas straffrättsligt ansvarig, vilket gör att företag kan undgå ansvar på grund av deras kollektiva beslutsfattande. Av OECD:s rekommendationer från 2021 följer därför att ansvaret för juridiska personer inte ska begränsas till fall där en fysisk gärningsman åtalas eller döms för brott.

Den svenska lagstiftningen medger att juridiska personer åläggs företagsbot utan att en fysisk person åtalas eller döms för brott. Det krävs dock att en känd eller okänd fysisk person har gjort sig

¹⁸² Jfr prop. 1985/86:23 s. 112.

¹⁸³ Se prop. 2005/06:59 s. 62 f.

skyldig till brott. En åklagare måste alltså kunna bevisa samtliga objektiva och subjektiva rekvisit i straffstadgandet och det får inte ha förelagat någon omständighet som innebär att gärningsmannen är ursäktad (till exempel straffrättsvillfarelse enligt 24 kap. 9 § brottsbalken). Det innebär att det i praktiken är svårt att bevisa att ett uppsåtligt brott har begåtts utan en utpekad fysisk gärningsperson, vilket i sin tur innebär att någon företagsbot inte kan dömas ut. Det finns inte heller något exempel på att företagsbot ålagts en juridisk person för ett mutbrott utan att en eller flera gärningsmän samtidigt har åtalats.

Som nämnts ingår det inte i utredningens uppdrag att föreslå någon annan form av ansvar för juridiska personer och inte heller några förändringar i systemet med företagsbot. På andra områden har företagsboten emellertid utgjort ett effektivt verktyg för att bekämpa brott i näringsverksamhet. Den vanligaste sanktionen för till exempel miljö- och arbetsmiljöbrott är företagsbot och antal fall där företagsbot har dömts ut för de brotten har ökat på senare år.¹⁸⁴ Brotten har det gemensamt att de kan begås genom oaktsamhet. Det torde i praktiken vara lättare att visa att ett oaktsamhetsbrott har begåtts utan att det finns en identifierad gärningsperson.¹⁸⁵ Ibland kan det till exempel stå klart att någon av de personer som har befunnit sig i en sådan ställning att hans eller hennes handlande har kunnat föranleda företagsbot har varit straffbart oaktsam men att det inte går att klarlägga vem eller vilka. Det kan i så fall vara tillräckligt för att företagsbot ska kunna åläggas.¹⁸⁶ En utgångspunkt bör därför vara att det handlande som kriminaliseras bör kunna begås genom oaktsamhet för att möjliggöra talan om företagsbot mot företaget.

Ett tydligare ansvar för internationella mutbrott som begås av mellanhänder, dotterbolag eller självständiga uppdragstagare

De allra flesta internationella muttransaktioner kanaliseras genom en tredje part. En rapport från OECD från 2020 visar att i 81 procent av alla undersökta fall av korruption i internationella affärsförbindelser användes en mellanhand.¹⁸⁷ Genom att använda sig av dotter-

¹⁸⁴ Se SOU 2016:82 s. 73 f., <https://www.aklagare.se/globalassets/dokument/ovriga-dokument/arbetsmiljobrott-statistik.pdf> och <https://polisen.se/utsatt-for-brott/polisanmalan/miljobrott-och-djurrelaterade-brott/miljobrott/>.

¹⁸⁵ Se prop. 1985/86:23 s. 62 f. Samma bedömning gjordes också i SOU 2016:82 s. 262.

¹⁸⁶ Jfr SOU 2016:82 s. 71.

¹⁸⁷ OECD, *Foreign bribery and the role of intermediaries, managers and gender*, 2020, s. 6.

bolag registrerade i ett annat land eller utländska uppdragstagare, kan företag undgå ansvar för mutbrott. De internationella konventionerna ställer därför krav på att staterna ska kriminalisera både direkt och indirekt mutbrott. Av OECD:s rekommendationer från 2021 följer att konventionsstaterna bör säkerställa att en juridisk person inte kan undgå ansvar genom att använda mellanhänder, däribland besläktade juridiska personer, oberoende av deras nationalitet, för att erbjuda, utlova eller ge en muta till en utländsk offentlig tjänsteman på den juridiska personens vägnar.¹⁸⁸

Som redogjorts för är det en förutsättning för utdömande av företagsbot enligt svensk rätt att det kan visas att ett brott har begåtts av en fysisk person, som agerar för en juridisk person. Om mutan lämnats genom en mellanhand, som till exempel står för de praktiska arrangemangen, kan både huvudmannen och mellanhanden dömas för att ha lämnat mutan. En förutsättning är att det går att visa huvudmannens uppsåt. För att ett s.k. utvidgat gärningsmannaskap (där den medverkande inte är gärningsman i strikt mening men ändå att anse som gärningsman) ska komma i fråga krävs att den medverkande har haft en så aktiv roll vid brottets genomförande att det är naturligt att betrakta honom eller henne som gärningsman.

För att någon ska göra sig skyldig till givande av muta krävs inte att mottagaren begär eller tar emot förmånen för egen del utan det är tillräckligt att det sker för någon annan person, organisation eller företag med vilken han eller hon kan kopplas samman. Det betyder att kravet på lämnande (och mottagande) kan anses uppfyllt, även om arbetstagaren eller uppdragsutövaren inte fysiskt har tagit emot förmånen, men känner till att denna har lämnats direkt till någon annan och har uttryckt sitt godkännande eller på annat sätt aktivt verkat för mottagandet.

Den som inte är att anse som gärningsman kan enligt 23 kap. 4 § brottsbalken dömas för medhjälp eller anstiftan av brottet. Även i de fallen är emellertid en förutsättning att det går att visa uppsåt. Varje medverkande ska bedömas efter det uppsåt eller den oaktsamhet som ligger honom eller henne till last. Det kan av naturliga skäl innebära stora bevisvärigheter att visa att brottet har begåtts på uppdrag av företaget eller med dess medverkan när brottet har begåtts av mellanhänder just för att dölja företagets inblandning.¹⁸⁹ Vidare

¹⁸⁸ Se 2021 års rekommendationer, Annex I. C.

¹⁸⁹ Jfr SOU 2016:82 s. 265 f.

följer av 10 kap. 9 § och 23 kap. 2 § brottsbalken att den som, med uppsåt att utföra eller främja brott, tar emot eller lämnar pengar eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för utförande av ett brott, alternativt skaffar, tillverkar lämnar, tar emot, förvarar, transporterar, sammanställer eller tar annan liknande befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid brott, kan dömas för förberedelse till grovt givande av muta. I övrigt är försök och förberedelse till olika former av mutbrott inte straffbelagda. Brotten fullbordas dock på ett tidigt stadium eftersom redan att lämna ett erbjudande eller begära en otillbörlig förmån innebär att brottet är fullbordat.

Genom bestämmelsen om vårdslös finansiering av mutbrott i 10 kap. 5 e § brottsbalken straffbeläggs vissa fall av oaktsam medverkan till olika mutbrott. I förarbetena uttalas att bestämmelsen tar sikte bland annat på den situationen att ett företag i sin verksamhet inom eller utom Sverige ger finansiering åt dotterbolag eller anlitate mellanmän för att dessa ska bearbeta en viss marknad och företaget inte i tillräcklig utsträckning utövar kontroll över den verksamhet som finansieras. Kriminaliseringen är alltså avsedd att utgöra ett verktyg för åklagare just mot företag som undgår sanktioner genom att använda mellanhänder eller dotterbolag.¹⁹⁰

Gärningsmannen ska vara näringsidkare. Härmed avses inte bara den som själv är näringsidkare utan också den som ingår i en formellt avgränsad verkställande ledning hos en juridisk person eller genom delegation i praktiken har bestämmanderätt.¹⁹¹ Mottagaren ska vara en fysisk eller juridisk person som i eller utanför Sverige företräder näringsidkaren i en viss angelägenhet. Ett sådant företräderskap kan grundas på avtal men också på ställning. Den som företräder näringsidkaren kan således vara en anställd. Andra exempel som nämns i förarbetena är att ett exportföretag inför och under sitt deltagande i en större upphandling anlitar en konsult med utvecklad kännedom om den aktuella lokala marknaden eller att den som företräder näringsidkaren är dess dotterbolag och det bolagets anställda i det berörda landet.¹⁹²

Den straffbelagda handlingen består i att gärningsmannen tillhandahåller pengar eller andra tillgångar åt företrädaren och där-

¹⁹⁰ Se SOU 2010:38 s. 153 och prop. 2011/12:79 s. 19 och 49.

¹⁹¹ Se prop. 2011/12:79 s. 49.

¹⁹² Se prop. 2011/12:79 s. 19 och 49.

igenom främjar givande av muta eller grovt givande av muta eller handel med inflytande såsom dessa gärningar beskrivs i 5 b och 5 c §§ och 5 d § 2. Detta innebär att den som företräder näringsidkaren – vare sig detta sker i Sverige eller utomlands – måste ha handlat på ett sådant sätt att någon av dessa straffbelagda gärningar objektivt sett har kommit till stånd. Lika lite som vid medverkansansvar enligt 23 kap. 4 § krävs däremot att företrädaren faktiskt kan fällas till ansvar för någon sådan gärning.¹⁹³

Tillämpningen av bestämmelsen förutsätter också att gärningsmannen har främjat något av de aktuella mutbrotten av grov oaktsamhet. Vid bedömningen av om det förekommit ett kvalificerat otillåtet risktagande ska beaktas om näringsidkaren har underlåtit att vidta tillräckliga kontroll- och försiktighetsåtgärder gentemot företrädaren. Utgångspunkten för regleringen är att näringsidkaren måste bilda sig en god uppfattning om företrädaren, den eller de motparter som denne kan antas komma i kontakt med och hur tillgångarna är avsedda att användas. En omständighet som gör det påkallat med en högre nivå av kontroll och försiktighet är att den aktuella företrädaren är verksam i ett land eller en region där korruptionshandlingar kan anses vara en vanlig företeelse.

Lagstiftningen har emellertid inte lett till någon lagföring. Denna risk pekade Ekobrottsmyndigheten på i sitt remissyttrande i samband med 2012 års reform och anförde att skälet till det främst är att det måste visas att finansieringen lett till att brottet givande av muta eller grovt givande av muta kommit till utförande. Samma problem har påtalats av utredningens experter från Riksenheten mot korruption och Polismyndigheten. Det har anmärkts att åtal för internationella mutbrott innebär särskilda utmaningar i utredningshänseende eftersom det sällan finns ett intresse från någon av parterna eller från myndigheterna i det land där mutbrottet har begåtts att medverka till utredningen.

En utgångspunkt för ett förändrat straffansvar bör därför vara att lagstiftningen mer effektivt kan komma åt de fall där svenska företag överför pengar till mellanhänder i andra länder utan att vidta tillräckliga kontrollåtgärder kring hur pengarna ska användas men där det inte går att visa att företrädare för det svenska företaget har uppmanat eller godkänt att en muta ges.

¹⁹³ Se prop. 2011/12:79 s. 49.

Ett nytt straffansvar för oaktsam finansiering av korruptionsbrott ska införas

Förslag: 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.

Tidigare överväganden

I förarbetena till 2012 års lagstiftning om vårdslös finansiering av mutbrott ansågs alternativet till att straffbelägga oaktsam medverkan till mutbrott vara att göra det straffbart att av oaktsamhet ge upphov till fara för att mutbrott begås.¹⁹⁴ Det senare alternativet förespråkades i Åklagarmyndighetens remissvar. Som skäl till att knyta det straffbara handlandet till att företrädaren genom bristande kontroll främjat fara eller allvarlig fara för brott anfördes att det bör anses klandervärt redan att överlämna medel under sådana omständigheter att det finns en betydande risk att de används för mutor, att det eventuella fullbordandet av mutbrottet i alla händelser ligger utanför företagsledningens kontroll och att – när företrädaren varit verksam utanför Sverige – det kan vara svårt att styrka ett mutbrott som begåtts utomlands.¹⁹⁵

Regeringen ansåg dock att en kriminalisering på så tidigt stadium inte tillräckligt väl tillgodoser kravet på förutsebarhet i straffrättskipningen. Till skillnad från vad som är fallet vid vårdslös skatteuppgift eller skattebrott – som Åklagarmyndigheten jämförde med – skulle enligt regeringen farebedömningen i detta fall inte ta sikte på utfallet av en viss regelstyrd process utan i stället behöva beakta ett stort antal svåröverblickbara faktorer hänförliga till både företrädarens person eller organisation och den miljö som denne verkar i. Vidare ansågs det i propositionen ge uttryck för en alltför passiv syn på företags-

¹⁹⁴ Se prop. 2011/12:79 s. 37.

¹⁹⁵ Se Remissvar över SOU 2010:38 den 18 oktober 2010 från Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Stockholm och prop. 2011/12:79 s. 35 och 37.

ledningens roll när det sägs att det skulle ligga utanför dess kontroll om de överlämnade medlen kom till användning vid företrädarens mutbrott. Tvärtom ansågs det vara en tydlig utgångspunkt för den nya regleringen att den skulle ge incitament åt företagsledningen att kontrollera företrädaren inte bara inför utan också under mellanhavandet. Något sådant måste förutsätta att det finns en reell möjlighet att genom kontrollen freda sig från ansvar och uteslöt därför enligt regeringen straffbarhet redan vid fara för mutbrott. En reglering som innebär straffbeläggande av oaktsam medverkan till mutbrott ansågs därför ha försteg framför en som avser framkallande av fara för mutbrott. Straffbestämmelsen om vårdslös finansiering av mutbrott, med den utformning brottet har i dag, infördes därför.¹⁹⁶

Det straffvärda handlandet

För att skydda samhället från de stora skador som korruption i internationella affärsförbindelser orsakar finns det enligt vår bedömning skäl för att kriminalisera redan att överlämna medel under sådana omständigheter att det finns en betydande risk att de används för mutor. Genom underlåtenhet att vidta tillräckliga kontrollåtgärder, när omständigheterna gör det påkallat, bidrar företaget till att korruption kan fortsätta vara ett sätt att vinna konkurrens fördelar i det landet där mutbrottet begås och därmed till de stora samhällsskadliga effekter som korruption för med sig. Kriminaliseringen ska därför ta 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.

Det bör inte längre vara en förutsättning för straffansvar att det kan visas att handlandet lett till att straffbelagda gärningar objektivt sett har kommit till stånd. Genom att inte koppla ansvaret till att det kan visas att ett mutbrott har begåtts flyttas fokus ännu tydligare till företagets ansvar att arbeta förebyggande mot korruption och det handlande som ligger inom företagets kontroll. Det ska i det sammanhanget anmärkas att vad som sker med medlen efter att de överlämnats till mellanhanden många gånger ligger utanför näringsidkarens kontroll; gärningsmannen förlorar således i någon utsträckning kon-

¹⁹⁶ Se prop. 2011/12:79 s. 37.

trollen över händelseförloppets utveckling.¹⁹⁷ Det som ska bestraffas är således inte medverkan till ett mutbrott utan det klandervärda risktagande som näringsidkaren gör sig skyldig till genom att överlämna medel under sådana omständigheter att det finns en betydande risk att de används för mutor.¹⁹⁸ Straffansvaret ska träffa sådana gärningar, som trots att varken uppsåt eller skada kan visas, är påtagligt straffvärda.

Vår uppfattning är att en sådan kriminalisering bör kunna leda till en effektivare lagstiftning. För det första bör lagstiftningen kunna bidra till att företag vidtar sådana förebyggande åtgärder som minskar risken för att mutbrott begås eller för att de oavsiktligt bidrar till att mutor betalas. Straffbestämmelsen har på så sätt en tydlig preventiv funktion. För att undvika att åläggas företagsbot krävs att företaget gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottet.

För det andra bör kriminaliseringen kunna leda till att fler brott kan lagföras. Mutbrott är till sin natur svårutredda och särskilt när brottet har begåtts i länder som saknar förutsättningar eller vilja att bistå svenska myndigheter i utredningen. Enligt uppgifter från Riksenheten mot korruption kan det i vissa fall vara mycket svårt att få hjälp med till exempel inhämtande av bevis från de länder där mottagaren av mutan finns. En lagstiftning som är inriktad på det svenska företagets ansvar att minimera risken för att bolagets medel används för att finansiera mutbrott och som inte ställer krav på att det går att visa att ett mutbrott har begåtts i ett annat land är mindre beroende av rättslig hjälp från utlandet. Straffbestämmelsen ska omfatta sådana fall där det är svårt att bevisa att transaktionen av medlen har resulterat i att ett mutbrott har begåtts men där det finns starka skäl att anta att så är fallet.

En annan viktig utgångspunkt för att göra lagstiftningen mer effektiv är att förutsättningarna för att föra talan om utdömande av företagsbot förbättras. En straffbestämmelse som inte ställer krav på uppsåt utan som utgår från att det ska vara straffbart redan att vara oaktsam i förhållande till att tillgångarna som överförs kan komma att användas för mutbrott tror vi gör det lättare att hålla juridiska personer ansvariga även om någon fysisk person inte kan åtalas eller dömas för brottet. Om det inte går att utreda vem som varit ansvarig

¹⁹⁷ Jfr Petter Asp, *Från tanke till gärning: Del 1, Legitimationsfrågor rörande förfälsdelikt*, 2005, avsnitt 6.III.

¹⁹⁸ Jfr brottet näringspenningtvätt i 7 § lag (2014:307) om straff för penningtvättsbrott (se SOU 2012:12 s. 204 ff. och prop. 2013/14:121 s. 115 ff.).

men det står klart 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, torde talan om utdömande av företagsbot i många fall kunna föras. Detsamma gäller om det kan klarläggas att någon i utövningen av företagets verksamhet har begått brottet och företaget inte gjort vad som skäligen kan krävas för att förebygga det. Brottet kan på det sättet möjliggöra sanktioner som riktar sig mot företag och i vart fall delvis bidra till att fokus flyttas till företagets ansvar för att bekämpa korruption.

En risk med den föreslagna kriminaliseringen är att näringsidkare i större utsträckning kan komma att avstå från att anmäla misstänkta korruptionsbrott. För att bekämpa korruption och bidra till en marknad där företag kan verka enligt samma spelregler krävs emellertid att det finns effektiva sanktioner riktade mot de företag som utför misstänkta transaktioner utan tillräcklig kontroll eller de företag som faktiskt försöker undgå sanktioner genom att använda mellanhänder eller dotterbolag. Företag som vidtar tillräckliga förebyggande åtgärder och kontroller ska inte träffas av sanktioner även om det senare visar sig att pengarna har bidragit till mutbrott. I företagsbotsregleringen ges också incitament till att begränsa de skadliga verkningarna av brottet och att frivilligt ange det, genom att sådan handlande kan leda till att företagsboten sätts ner (se 36 kap. 26 § p. 3 och 4 brottsbalken). Det kan dock finnas skäl att i andra sammanhang överväga om det går att ytterligare öka incitamenten för företag att anmäla. Sådana system finns inom andra områden, såsom konkurrensrätten. Det ligger dock utanför den här utredningens uppdrag.

Bestämmelsens utformning

Det som ska straffbeläggas är alltså det klandervärda risktagandet i att tillhandahålla medel till en företrädare för bolaget under sådana omständigheter att det finns en betydande risk att de används för mutor. Frågan är hur en sådan bestämmelse ska utformas.

För straffansvar ska det för det första krävas att någon i näringsverksamhet tillhandahållit pengar eller andra tillgångar åt en företrädare. Kriminaliseringen tar på det sättet fortsatt sikte på att motverka och komma åt de fall där företag söker undgå sanktioner genom att använda mellanhänder eller dotterbolag. Det krävs uppsåt i förhållande

till rekvisitet att tillhandahålla tillgångar. Företrädaren ska vara någon som verkar för bolagets intressen men det krävs inte att det är en formell ställföreträdare.

Eftersom utgångspunkten för straffansvaret ska vara det otillåtna risktagande som kan läggas gärningsmannen till last och inte bedömningen av den objektiva faran att ett mutbrott kommer till stånd bör inte brottet konstrueras som ett farebrott. Det otillåtna risktagandet ska kriminaliseras genom att även den som inte uppsåtligen medverkat till korruptionsbrott men varit oaktsam i förhållande till att tillgångarna som tillhandhålls används eller kommer att användas för att begå korruptionsbrott ska kunna dömas för brottet. Frågan är då vilken grad av oaktsamhet som bör kriminaliseras. Att enbart kriminalisera medveten oaktsamhet, dvs. de fall där gärningsmannen insett att tillgångarna kan komma att användas för att begå korruptionsbrott och ändå genomför transaktionen, skulle göra det lättare för företagen och deras företrädare att förutse när de kan drabbas av straffansvar. Även om det är en fördel ur rättssäkerhetsperspektiv gör det enligt vår bedömning att ansvaret blir allt för begränsat och riskerar leda till att väldigt få fall, som inte redan träffas av mutansvaret, skulle omfattas av kriminaliseringen. Intresset av att motverka korruption i internationella affärsförbindelser är så starkt att det motiverar en kriminalisering även av vissa fall av omedveten oaktsamhet, dvs. fall då gärningsmannen inte inser att det finns en risk att tillgångarna kommer att användas för att begå brott men borde ha gjort det. Gärningsmannen klandras i dessa fall för att inte ha skaffat sig kunskap om risken, trots att detta, på grund av omständigheterna, borde ha gjorts. Med andra ord kunde gärningsmannen ha handlat annorlunda om han eller hon vidtagit tillräckliga försiktighets- eller kontrollåtgärder.¹⁹⁹ Ett sådant ansvar skapar incitament för företagen att göra riskbedömningar och vidta kontrollåtgärder. Samtidigt finns det av rättssäkerhetsskäl anledning att ställa krav på viss nivå av oaktsamhet. Vid en avvägning har vi stannat för att kravet på oaktsamhet bör uttryckas som att åtgärden är otillåten om gärningsmannen har skälig anledning att anta att medlen som tillhandahålls kommer att användas för att begå mutbrott, grovt mutbrott, handel med inflytande eller grov handel med inflytande.

¹⁹⁹ Jfr ”Chattkontakten” NJA 2022 s. 826 och Petter Asp m.fl., *Kriminalrättens grunder*, 2 uppl. 2013, s. 314 ff.

Det är ofrånkomligt att bedömningen av vad en person borde ha gjort för att skaffa sig kunskap om risken kommer att göras i efterhand, med beaktande av de omständigheter som förelegat i varje enskilt fall. Bedömningen av om det funnits skälig anledning att anta att tillgångarna skulle användas för att begå korruptionsbrott ska dock göras utifrån omständigheterna under vilka åtgärden har vidtagits.

Utan ett administrativt regelverk med krav på att genomföra vissa specifika åtgärder som de straffrättsliga sanktionerna kan kopplas till är det inte möjligt att åstadkomma en ordning där näringsidkarna på förhand har en lista på åtgärder de bör vidta för att undgå straffansvar. Liknande generella aktsamhetskrav som i det nu föreslagna straffansvaret finns emellertid i annan straffrättslig lagstiftning. I 9 kap. 6 § andra stycket brottsbalken straffbeläggs ett objektivt risktagande i förhållande till förvärv eller mottagande av stöldgods genom att den som under vissa förutsättningar förvärvar eller mottar något som skäligen kan antas vara frånhänt annan genom brott döms för häleri (se även häleriförseelse i 7 § andra stycket 2). På samma sätt kan den dömas för näringspenningtvätt som medverkar till en åtgärd som skäligen kan antas vara vidtagen i penningtvättssyfte (7 § lag om straff för penningtvättsbrott). Även i företagsbotsregleringen är en omständighet som kan utlösa ansvar för företaget att det inte gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottet (36 kap. 23 § brottsbalken).

Även om ett sådant generellt aktsamhetskrav ofrånkomligen är förenat med viss osäkerhet är det av vikt med en så stor tydlighet som möjligt kring vad som är aktsamt och således vad en person kan göra för att freda sig från ansvar. Skyldigheten att vidta kontrollåtgärder ökar ju tydligare omständigheterna talar för att det finns en risk för att pengarna ska användas i fel syfte. Av betydelse är bland annat på vilket sätt transaktionen genomförs, i vilket sammanhang och omständigheter kopplade till mottagaren av pengarna. I författningskommentaren redogörs närmare för vilka omständigheter som kan påverka vilken nivå av kontroll och försiktighet som är påkallad.

Om personen misstänker att det finns en risk att pengarna kommer användas för att begå korruptionsbrott kan risken undvikas genom att avstå från att tillhandahålla medlen men den kan också begränsas på ett acceptabelt sätt i många fall genom att tillräckliga försiktighetsåtgärder vidtas innan eller samtidigt som medlen överförs. Det krävs för ansvar att det fanns något som personen kunde

ha gjort för att komma till insikt om att det förelåg en risk och att det också är något som denne borde ha gjort. 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 att tillräckliga försiktighetsåtgärder vidtagits.

För företagen kan vägledning kring vilka kontrollåtgärder som bör vidtas hämtas från de många riktlinjer, *guidelines* och andra verktyg som finns på det korruptionsförebyggande området. Kontrollerna kan till exempel avse företrädaren, den eller de motparter som denne kan antas komma i kontakt med eller hur tillgångarna är avsedda att användas.²⁰⁰ Vilka åtgärder som ska anses krävas måste bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Om tillräckliga kontroll- och försiktighetsåtgärder bedöms ha vidtagits ska personen inte anses ha varit oaktsam och ansvar kan därmed inte komma i fråga, även om det senare visar sig att tillgångarna har använts för att begå korruptionsbrott.

En begränsning som följer av såväl den föreslagna kriminaliseringen som reglerna om företagsbot och jurisdiktionsbestämmelserna är att det finns risk att moderbolaget i en koncern i vissa fall kommer kunna undgå ansvar genom att använda sig av ett utländskt dotterbolag med egna medel som kan användas för att betala mutor för att till exempel vinna ett kontrakt i ett annat land. En talan om företagsbot, föranledd av brottslighet som har begåtts inom koncernen, kan inte riktas mot koncernen som sådan utan endast mot det av koncernföretagen som brottet kan härledas till. När tillgångarna tillhandahålls av ett dotterbolag i utlandet kommer därför det svenska moderbolaget inte kunna hållas ansvarigt, om något handlande inte kan knytas till moderbolaget. Eftersom utredningen har att utgå från det nuvarande system för utdömande av företagsbot ser vi ingen möjlighet att komma till rätta med den begränsningen inom ramen för den här utredningen.²⁰¹ Det är i stället något som får analyseras inom ramen för en eventuell framtida översyn av företagsbotsregleringen.

²⁰⁰ Jfr Institutet mot motor (IMM), *Kod om korruption i näringslivet*, 2020. Se vidare i författningskommentaren.

²⁰¹ Se även avsnitt 5.3.8. kring de jurisdiktionsrättsliga aspekterna av frågan.

Straffskala, gradindelning och åtalsprövning

Förslag: Straffskalan för oaktsam finansiering av korruptionsbrott av normalgraden ska vara fängelse i högst två år. Om brottet är ringa, ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

För grovt brott ska straffskalan vara fängelse i lägst ett år och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen har innefattat ett medvetet risktagande av allvarligt slag.

I allmänhet anses konkret skada mer straffvärd än skapande av risk för skada och uppsåtliga gärningar som mer straffvärda än brott begångna av oaktsamhet. Det ska dock beaktas att ansvaret avser åtgärder som vidtas inom ramen för näringsverksamhet. Skadeverkningsarna av korruption inom internationella affärsförbindelser är som redogjorts för betydande och det är av stor vikt att företagen tar sitt ansvar för att förebygga och motverka risker för korruption. Oaktsam finansiering av korruptionsbrott har samma skyddsintressen som andra korruptionsbrott inom privat verksamhet. Framför allt handlar det om att skydda samhället från de skadliga effekter som korruption medför. Korruption i internationella affärsförbindelser är dessutom ett globalt och gränsöverskridande problem som kräver kraftfulla åtgärder från alla länder. Sammantaget är vårt förslag att straffskalan för oaktsam finansiering av korruptionsbrott av normalgraden bestäms till fängelse i högst två år. Med beaktande av den straffskala som föreslås för det grova brottet finns det inte skäl att ha ett högre maximistraff än två år.

För att möjliggöra en nyanserad bedömning föreslår vi att det införs ett ringa brott med en straffskala om böter eller fängelse i högst sex månader. Bedömningen av om ett brott är ringa ska ske med beaktande av samtliga omständigheter och utrymmet för en sådan rubricering bör vara begränsat. Brott av normalgraden ska vara utgångspunkten för bedömningen och ringa brottet ska utgöra undantag. Omständigheter av betydelse för bedömningen är framför allt gärningsmannens ställning, den oaktsamhet som kan läggas honom eller henne till last samt förmånens art och värde. Det ska dock noteras att även om det brott som den enskilde gärningsmannen ska dömas för bedöms som ringa kan det mått av klander som företaget förtjänar med anledning av det brott som begåtts i verksamheten – och som

ska ligga till grund för bestämmandet av storleken på företagsbot – vara stort.²⁰²

Även mycket allvarliga brott kan komma att omfattas av bestämmelsen. Det kan vara fråga om stora belopp som har överförts under sådana omständigheter att det framstår som i princip uteslutet att de använts för legala ändamål men där ett fullbordats mutbrott inte kan bevisas. I sådana fall bör det, med hänsyn till de stora skadeverkningar som sådan korruption bidrar till, kunna dömas för grovt brott med högre straffvärde.

Med hänsyn till att det som kriminaliseras i bestämmelsen är det klandervärda risktagandet framstår det som naturligt att vid bedömningen av hur allvarligt brottet är beakta hur allvarligt risktagandet varit. Det ska därför anges i bestämmelsen att det ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt om gärningen har innefattat ett medvetet risktagande av allvarligt slag. Inom ramen för prövningen kan domstolen beakta sådana faktorer som gör att risktagandet framstår som större, såsom att det varit fråga om stora summor som överförts eller att pengarna överförts till ett land där korruptionen är utbredd men även att gärningsmannen har framstått som i det närmaste likgiltig inför risken att pengarna används till mutor.

När det ska avgöras vilken straffskala som är lämplig för brottet bör beaktas å ena sidan att det är frågan om ett oaktsamhetsbrott och å andra sidan de allvarliga skadeverkningar som de handlingar som omfattas av straffansvaret kan få. En jämförelse bör göras med andra allvarliga brott, med oaktsamhetsansvar. Straffskalan för grovt vållande till annans död är fängelse i lägst ett år och högst sex år, för grovt vållande av kroppsskada eller sjukdom är straffskalan fängelse i högst fyra år och för grov vårdslöshet i trafik kan dömas till fängelse i högst två år. En straffskala för grov oaktsam finansiering av mutbrott med ett minimum på ett års fängelse och ett straffmaximum på fyra års fängelse framstår som rimlig både i jämförelse med andra allvarliga oaktsamhetsbrott och i förhållande till grovt mutbrott. Straffskalan möjliggör samtidigt en nyanserad straffvärdesbedömning för de allvarligaste fallen.

²⁰² Jfr prop. 2018/19:164 s. 31.

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

Inledning

Mutbrotten i 10 kap. brottsbalken anses vara universellt tillämpliga i den meningen att brotten inte endast har ett svenskt skyddsintresse. Såväl svenska som utländska arbets- och uppdragstagare omfattas av straffbestämmelserna, liksom handlingar som har begåtts både i och utanför Sverige.²⁰³ För att de svenska korruptionsbestämmelsernas internationella räckvidd ska kunna bedömas måste dock bestämmelserna om domsrätt i 2 kap. brottsbalken beaktas. Där finns regler om i vilken omfattning svenska domstolar är behöriga att döma för brott begångna inom respektive utom landets gränser.²⁰⁴ Den annars, i internationell jämförelse, vida behörigheten för svenska domstolar att döma över brott som har begåtts utomlands begränsas bland annat av att det som huvudregel uppställs krav på dubbel straffbarhet, det vill säga att gärningen är straffbar även på gärningsorten.

För att öka möjligheterna till lagföring av korruptionsbrott utomlands har det diskuterats om brotten bör undantas från kravet på dubbel straffbarhet. Frågan övervägdes bland annat vid reformen av mutbrottslagstiftningen 2012 och senast i samband med att domsrättsreglerna vad gäller vissa internationella mutbrott utvidgades 2020. Någon ändring ansågs då inte motiverad. Mot bakgrund av korruptionens samhällsskadliga effekter och dess internationella och gränsöverskridande karaktär har utredningen fått i uppdrag att på nytt överväga om kravet på dubbel straffbarhet bör avskaffas för korruptionsbrott som sker i en internationell kontext.

I vårt uppdrag ingår inte att göra en generell översyn av domsrättsreglerna för korruptionsbrott. Däremot får det anses ingå i uppdraget att analysera om någon ytterligare ändring av domsrättsreglerna krävs för att Sverige ska leva upp till sina internationella åtaganden.

²⁰³ Se prop. 2011/12:79 s. 43.

²⁰⁴ Om domsrätt finns över ett brott finns också domsrätt över särskilda rättsverkningar av brottet, till exempel företagsbot.

Nuvarande bestämmelser

Allmänt om svensk domstols behörighet

Om gärningen har begåtts i Sverige är svensk domstol behörig att döma över brottet utan några begränsningar (den s.k. territorialitetsprincipen). Det är tillräckligt att någon del av handlingen har begåtts i Sverige. Det betyder till exempel att om en arbetstagare i Sverige begär eller accepterar ett löfte eller erbjudande om en muta som ska överlämnas eller åtnjutas i utlandet är svensk domstol behörig oavsett det andra landets lagstiftning. Detsamma gäller när till exempel en företrädare från ett svenskt företag skickar en muta eller ett erbjudande om en muta till en mottagare i utlandet. Behörigheten gäller även om det är ovisst var brottet har förövats men det finns skäl att anta att det har begåtts inom Sverige. Ett brott som utgör medverkan till någon annans brott, ska anses ha begåtts i Sverige om den medverkande handlade här. Om gärningsmannens brott anses ha begåtts i Sverige, anses den medverkandes brott också ha begåtts här (2 kap. 1 §).

Endast om samtliga gärningsmoment har utförts utomlands krävs en sådan anknytning till Sverige som regleras i 2 kap. 3 § brottsbalken. Där anges svensk domstols behörighet att döma över brott som har begåtts utanför Sverige. Bestämmelsen innehåller sex punkter, som i huvudsak baseras på de folkrättsliga anknytningsprinciperna. De utgår från att ett brott kan ha anknytning till ett land på olika sätt. Det kan vara genom gärningsorten, gärningsmannen, gärningsobjektet eller brottet.

Svensk domstol är bland annat behörig att döma över brott som har begåtts ombord på svenskt fartyg m.m. (den s.k. flaggstatsprincipen, p. 1), brott som har riktat sig mot ett svenskt allmänt intresse (den s.k. statsskyddsprincipen, p. 4) och över vissa internationella brott (den s.k. universalitetsprincipen, p. 6). I dessa fall krävs inte att brottet också är straffbart i det land där brottet begicks för att svensk domsrätt ska föreligga.

Svensk domstol är även behörig att döma över

- brott som har begåtts av någon som vid gärningstillfället eller när åtal väcktes var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige (p. 2 a och b),

- brott som har begåtts av någon som finns i Sverige om det på brottet enligt svensk rätt kan följa fängelse i mer än sex månader (p. 2 c),
- brott som har begåtts i utövningen av ett svenskt företags näringsverksamhet och det är fråga om givande av muta, grovt givande av muta eller handel med inflytande enligt 10 kap. 5 d § 2 (p. 2 d),
- brott som har riktat sig mot en svensk medborgare eller någon som har hemvist i Sverige, eller en svensk juridisk person (p. 3),
- och brott som har begåtts av någon som befinner sig i Sverige om domsrätten på något sätt härleds från en annan stat som har domsrätt med stöd av sedvanliga regler (p. 5).

För den här listade behörigheten gäller dock vissa begränsningar. Enligt 2 kap. 5 § är svensk domstol bara behörig om gärningen är straffbar enligt såväl svensk lag som lagen på gärningsorten. Det ska alltså föreligga dubbel straffbarhet. Det får inte heller, enligt samma bestämmelse, dömas till påföljd som är strängare än det svåraste straff som är föreskrivet för brottet enligt lagen på gärningsorten (*lex mitior*). Från kravet på dubbel straffbarhet och begränsningen av utdömande av påföljd görs i andra stycket undantag för vissa brott.

Därutöver finns det specialbestämmelser om svensk domsrätt i särskilda lagar, vilket upplyses om i 2 kap. 4 §. Dessa bestämmelser grundas ofta på att internationella överenskommelser ställer krav på att Sverige ska ha domsrätt i vissa särskilda situationer som inte alla kan inordnas under de generella bestämmelserna i andra kapitlet.

Som utgångspunkt krävs åtalsförordnade för att åtal ska få väckas i Sverige för brott som har begåtts utomlands (2 kap. 7 §). Ett sådant åtalsförordnande beslutas normalt av riksåklagaren eller av regeringen (se 2 kap. 8 §).

Särskilt om domsrätt över vissa korruptionsbrott som har begåtts i utövningen av ett svenskt företags näringsverksamhet

Sedan den 1 januari 2020 omfattas av 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 (2 kap. 3 § p. 2 d).

Domsrätt enligt denna punkt föreligger således inte om exempelvis brottet är tagande av muta eller vårdslös finansiering av mutbrott. För domsrätt enligt bestämmelsen gäller kravet på dubbel straffbarhet. Däremot uppställs det inte något krav på att juridiska personer ska kunna hållas straffrättsligt ansvariga även enligt lagen på gärningsorten. Storleken på företagsboten påverkas inte heller av innehållet i lagen på gärningsorten.²⁰⁵

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.²⁰⁶

Med begreppet näringsverksamhet avses detsamma som i 36 kap. 7 §, dvs. yrkesmässigt bedriven verksamhet av ekonomisk art, oavsett om denna är inriktad på vinst eller inte. I kravet på yrkesmässighet ligger att verksamheten måste vara av tämligen varaktig karaktär men det är inte nödvändigt att verksamheten bedrivs i någon större omfattning. För att ett brott ska anses begånget i utövningen av näringsverksamhet måste det finnas en klar anknytning mellan brottet och näringsverksamheten. Endast näringsidkaren eller dennes ställföreträdare, anställda eller uppdragstagare kan begå brott i utövningen av näringsverksamhet. I kategorin uppdragstagare ingår agenter av olika slag som handlar enligt avtal med näringsidkaren.²⁰⁷

Särskilt om kravet på dubbel straffbarhet

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. Att avgöra vad som ska vara brottsligt inom det egna territoriet kan sägas vara en sådan angelägenhet. Även den straffrättsliga legalitetsprincipen, som bland annat innebär att det ska vara möjligt att förutse och kunna få kännedom om vad som vid varje tidpunkt utgör ett handlande som kan leda till straff, kan i viss mån anföras som skäl för kravet. Ett krav på dubbel straffbarhet kan därutöver sägas visa respekt för individen och dennes rättigheter på så sätt att individen ges möjlighet att ut-

²⁰⁵ Se prop. 2018/19:164 s. 54 f. och 62.

²⁰⁶ Se prop. 2018/19:164 s. 62.

²⁰⁷ Se prop. 2018/19:164 s. 62.

nyttja de friheter som ges på den plats där han eller hon befinner sig. Slutligen kan praktiska skäl anföras. Staters faktiska förmåga att utreda och lagföra brott utomlands är i regel begränsade. Svenska poliser och åklagare kan inte själva vidta myndighetsåtgärder på utländskt territorium. Det krävs därför oftast att myndigheter i den stat där gärningen har begåtts samarbetar med svenska myndigheter för att till exempel säkra bevis. Om brottet inte är straffbart enligt lagstiftningen i den andra staten finns i regel mindre incitament för myndigheter i denna stat att samarbeta.²⁰⁸

Som skäl mot ett krav på dubbel straffbarhet kan anföras att det finns situationer då kravet kommer att hindra en lagföring som framstår som önskvärd. Detta kan skada effektiviteten i brottsbekämpningen och inverka negativt på det allmänna rättsmedvetandet.²⁰⁹ Det kan också upplevas stötande att inte kunna beivra brottsligheten som är internationell och gränsöverskridande till sin natur. Även om gärningen har begåtts i ett land där den inte är kriminaliserad kan skadeverkningarna i sådana fall många gånger vara globala.

För att kravet på dubbel straffbarhet ska vara uppfyllt räcker det inte med att konstatera att gärningstypen utgör ett brott i båda länderna, rätten måste säkerställa att alla konkreta straffbarhetsförutsättningar är uppfyllda (gärningen ska vara straffbar *in concreto*, till skillnad från *in abstracto*). Således ska alla omständigheter i målet beaktas, till exempel att ansvarsbefriande grunder inte är tillämpliga eller att åtalet inte har preskriberats. Det krävs emellertid inte annat än att den svenska och den utländska lagstiftningen överlappar varandra just på den punkt som utgörs av gärningen. Huruvida de svenska och utländska straffstadgandena i övrigt täcker varandra är inte av relevans, inte heller om gärningen faller under olika brottsrubriceringar. Det finns inte heller något formellt krav på att lagstiftningen på gärningsorten upprätthålls med någon effektivitet.

Folkrättsliga utgångspunkter

De svenska reglerna om domsrätt över korruptionsbrott som begås utomlands kan inte övervägas utifrån enbart nationell rätt och nationella intressen. Det svenska rättsväsendets utövande av extraterri-

²⁰⁸ Jfr prop. 1972:98 s. 99, Petter Asp, *Internationell straffrätt*, 2 uppl. 2014 s. 53 ff., och Iain Cameron, Double Criminality under pressure, i *Festskrift till Per Ole Tråskemark*, s. 122 f.

²⁰⁹ Jfr Petter Asp, *Internationell straffrätt*, 2 uppl. 2014 s. 55.

torieell jurisdiktion måste dels förhålla sig till de begränsningar som följer av folkrättsliga principer, dels till de internationella överenskommelser som reglerar de avtalsslutande staternas rätt och skyldighet att utöva jurisdiktion. Folkrätten kan alltså ha såväl en begränsande som en utvidgande verkan på det nationella utövandet av jurisdiktionsrätten.

Folkrättsliga begränsningar

Utgångspunkten är att varje stat själv bestämmer omfattningen av sin jurisdiktion. Eftersom utsträckningen av statens jurisdiktion utöver det egna territoriet påverkar andra staters suveränitetsintressen sätts dock en yttersta gräns av folkrätten. De folkrättsliga gränserna för utövande av extraterritoriell jurisdiktion är emellertid otydliga och omstridda.²¹⁰ Ett grundkrav för de principer för jurisdiktion som har utvecklats inom folkrätten är att det finns en koppling mellan staten och det som staten vill utöva jurisdiktion över, samt att denna koppling inte är alltför diffus.

En utgångspunkt är därför att Sverige ska utnyttja möjligheten till extraterritoriell jurisdiktion endast när det finns ett påtagligt och berättigat intresse av att lagföring sker i Sverige.²¹¹ Bestämmelser som inskränker domsrätten över brott som begås utomlands är nödvändiga för att svensk rätt ska vara i överensstämmelse med de krav som folkrätten uppställer på stater att inte lagstifta om eller döma över förhållanden som helt saknar anknytning till den egna staten.

De svenska domsrättsreglerna utgår som nämnts från de folkrättsliga anknytningsprinciperna. Av principerna är det endast territorialitetsprincipen som i alla länder kan anses helt accepterad. I vilken omfattning övriga principer grundar rätt att utöva extraterritoriell jurisdiktion är mer omdiskuterat och uppfattningarna varierar mellan länder. Det är emellertid klart att en stat inte helt kan förlita sig på de folkrättsliga jurisdiktionsprinciperna för att undvika intressekonflikter med andra stater. Det finns därför andra begränsningar. När svensk domsrätt grundas på anknytning till svensk gärningsman, svenskt enskilt intresse eller annan stats intresse begränsas behörigheten som huvudregel av krav dubbel straffbarhet och krav på åtals-

²¹⁰ Jfr Dan Helenius, *Straffrättslig jurisdiktion*, 2014, s. 199 och Petter Asp, *Folkrätten och den svenska straffrätten*, 2012, s. 62.

²¹¹ Jfr prop. 2020/21:204 s. 87.

förordnande. Genom tillämpningen av dessa begränsningar av en annars formellt vidsträckt svensk behörighet tillses att interventionen i gärningsstatens rätt att bestämma över sitt territorium blir godtagbar.²¹²

Den skyldighet som Sverige har att iaktta de begränsningar som kan följa av folkrätten kommer också till uttryck i svensk lag. Enligt 2 kap. 12 § brottsbalken ska de begränsningar av svensk domstols behörighet och tillämpligheten av svensk lag som följer av allmän folkrätt eller av en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige iakttas. I första hand tar bestämmelsen sikte på inskränkningar i svensk domstols behörighet till följd av folkrättsliga regler om immunitet men även andra folkrättsliga normer ska beaktas. Ytterst är det den domstol där ett åtal väcks som vid en prövning av om domsrätt föreligger även ska pröva om det finns något folkrättsligt hinder. Hinder föreligger endast om det finns en inom folkrätten etablerad norm som begränsar domstolens behörighet i det enskilda fallet. Något positivt stöd inom folkrätten för utövande av jurisdiktion i enlighet med de svenska bestämmelserna krävs således inte.²¹³ Även vid åtalsprövningen ska särskilt beaktas om ett åtal här i landet är förenligt med Sveriges folkrättsliga förpliktelser (2 kap. 8 § andra stycket 1).

Jurisdiktionsbestämmelser i internationella överenskommelser

Det finns ingen internationell konvention som generellt reglerar straffrättslig jurisdiktion. Däremot finns det på olika områden traktat som innehåller jurisdiktionsbestämmelser i förhållande till specifika brott. På korruptionsområdet finns det flera konventioner som syftar till att åstadkomma en harmonisering av kriminaliseringens innehåll och dessutom innehåller jurisdiktionsbestämmelser (se kapitel 4 för en allmän redogörelse av konventionerna).

I Europarådets straffrättsliga konvention regleras domsrätt i artikel 17. Konventionsstaterna ska vidta åtgärder för att kunna utöva domsrätt över de brott som anges i artiklarna 2–14 i konventionen när a) brottet har begåtts helt eller delvis på konventionsstatens territorium, b) gärningsmannen är medborgare i konventionsstaten,

²¹² Jfr Petter Asp, Materiellt och processuellt och frågan om kriminalisering av sexköp utomlands, *Vänbok till Lena Holmqvist*, s. 99

²¹³ Jfr "Universalitetsprincipen" NJA 2022 s. 796.

offentlig tjänsteman där eller ledamot av statens nationella offentliga församlingar, eller c) brottet berör en av konventionsstatens offentliga tjänstemän eller ledamöter av dess nationella offentliga församlingar eller en person som avses i artiklarna 9–11 och som samtidigt är en av dess medborgare. Enligt punkt 2 i artikeln kan konventionsstaterna reservera sig mot tillämpningen, helt eller delvis, av de jurisdiktionsgrunder som anges i punkterna b och c. Sverige har, genom en förklaring, förbehållit sig rätten dels att inte utöva domsrätt enbart på den grunden att brott enligt konventionen berör en svensk medborgare som är tjänsteman vid en internationell organisation eller domstol, ledamot av en parlamentarisk församling till en mellanstatlig eller överstatlig organisation eller domare vid en internationell domstol (artikel 17.1 c), dels att upprätthålla krav på dubbel straffbarhet. I övrigt ansågs vid Sveriges anslutning till konventionen svensk lagstiftning uppfylla kraven på utövande av domsrätt i konventionen.²¹⁴ Konventionen utesluter inte att staterna har mer långtgående jurisdiktionsregler.

I FN:s konvention mot korruption regleras domsrätt i artikel 42. Konventionsstaterna *ska* vidta åtgärder för att kunna utöva domsrätt över brott enligt konventionen, dels när brottet har förövats inom statens territorium, dels när brottet har förövats ombord på ett fartyg som för statens flagg eller ombord på ett luftfartyg som var registrerat i staten när brottet begicks.

Staterna *kan* vidare vidta åtgärder för att kunna utöva domsrätt över brott enligt konventionen bland annat när brottet har förövats mot eller av en medborgare i konventionsstaten eller av en statslös person med hemvist inom konventionsstaten samt när brottet är riktat mot konventionsstaten i fråga. Vidare *ska* staterna vidta åtgärder för att kunna utöva domsrätt i de fall där den misstänkta personen befinner sig inom statens territorium och staten inte utlämnar personen i fråga enbart av det skälet att han eller hon är medborgare i den staten. Staterna *kan* vidare överväga möjligheten att utöva domsrätt även när personen inte utlämnas av andra skäl. Konventionen utesluter inte att staterna har mer långtgående jurisdiktionsregler. Vid tillträdet till konventionen ansågs svensk domsrätt stå i god överensstämmelse med konventionens jurisdiktionsregler.²¹⁵

²¹⁴ Se prop. 2003/04:70 s. 20 f.

²¹⁵ Se Ds 2005:38 s. 98 ff. och prop. 2006/07:74 s. 40.

I OECD:s konvention om bekämpande av bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsförbindelser behandlas domsrätt i artikel 4. De stater som ansluter sig till konventionen ska åta sig domsrätt över brottet givande av muta till utländska offentliga tjänstemän om brottet helt eller delvis begås på dess territorium. I den officiella kommentaren till konventionen anges att grunden för jurisdiktion ska tolkas extensivt så att en omfattande fysisk anknytning mellan landet och mutbrottet inte är nödvändig.²¹⁶

I andra punkten behandlas jurisdiktion över gärningar som begåtts utomlands. Det föreskrivs att de länder som har möjlighet att lagföra sina medborgare för brott som har begåtts utomlands ska vidta nödvändiga åtgärder för att kunna lagföra, på motsvarande sätt, mutbrott av utländska offentliga tjänstemän. Konventionen tillåter alltså staterna att anpassa utövandet av extraterritoriell jurisdiktion efter nationella principer. Det anges i kommentaren att det är tillåtet för staterna att uppställa krav på dubbel straffbarhet. Kravet ska dock anses uppfyllt om handlingen är brottslig på gärningsorten, även om handlingen skulle falla under en annan lagregel.²¹⁷

Om mer än en konventionsstat har domsrätt över ett påstått internationellt mutbrott, ska – enligt artikel 4.3 – berörda konventionsstater på begäran av en av dem samråda i syfte att fastställa var brottet lämpligast bör lagföras. Det anges dock inte hur ett sådant övervägande ska göras. I artikel 4.4. anges att staterna ska överväga om dess jurisdiktionsregler är effektiva och ändamålsenliga för att bekämpa internationella mutbrott och om så inte är fallet, vidta åtgärder för att avhjälpa detta.

OECD antog 2021 nya rekommendationer²¹⁸ som har ersatt de tidigare från 2009. I Annex 1 finns rekommendationer (*Good Practice Guidance*) kring hur specifika artiklar i konventionen kan implementeras. Där anges bland annat att när jurisdiktion ska hävdas över juridiska personer för att utreda och lagföra internationella mutbrott ska länderna överväga kriterier som, men inte begränsat till, de lagar enligt vilka den juridiska personen bildades eller är organiserad, eller den juridiska personens huvudkontor eller dess effektiva ledning och kontroll.²¹⁹

²¹⁶ Se *OECD Anti-Bribery Convention Commentaries*, para. 25.

²¹⁷ Se *OECD Anti-Bribery Convention Commentaries*, para. 26.

²¹⁸ OECD, *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, OECD/LEGAL/0378.

²¹⁹ OECD Recommendation 2021, Annex I. B 4.b.

När Sverige tillträdde konventionen ansågs svenska domsrättsregler uppfylla kraven i konventionen.²²⁰ Inom ramen för den granskning som OECD gjorde 2012 av hur Sverige hade genomfört konventionen rekommenderades dock Sverige att vidta ett antal åtgärder. Svenska myndigheter uppmanades att göra större ansträngningar för att utreda potentiell territoriell anknytning mellan svenska juridiska personer och anklagelser om mutbrott som begåtts utomlands för utländska dotterbolags räkning, inklusive av icke-svenska medborgare. Sverige rekommenderades också att säkerställa att sådan dubbel straffbarhet som krävs för att svensk domsrätt ska föreligga kan etableras för internationella mutbrott som involverar svenska medborgare eller svenska företag och som begås utanför Sverige, även om brottet har preskriberats enligt lagen på gärningsorten eller straffen för mutbrott är lägre i den utländska jurisdiktionen. I rapporten anförs också att det är oklart hur strikt kravet på dubbel straffbarhet tolkas och vilka bevis som krävs för att visa att kravet är uppfyllt. Det konstateras bland annat att en svensk utredning avseende ett misstänkt internationellt mutbrott lades ner på grund av bristen på rättslig hjälp från det andra landet, vilket gjorde det omöjligt att visa att kravet på dubbel straffbarhet var uppfyllt.²²¹

Slutligen rekommenderades att skyndsamt vidta åtgärder för att svenska juridiska personer skulle kunna hållas ansvariga för internationella mutbrott som begås för deras räkning utanför Sverige även om gärningsmannen inte är svensk medborgare.²²² Den 1 januari 2020 utvidgades domsrätten över mutbrott som begås utomlands för att möta den kritiken. Såväl fysiska som juridiska personer kan numera hållas ansvariga för givande av muta, grovt givande av muta eller handel med inflytande som begås utanför Sverige av utländska medborgare för ett svenskt företags räkning (2 kap. 3 § p. 2 c brottsbalken). Krav på dubbel straffbarhet och åtalsförordnade gäller dock fortfarande.²²³ OECD har anmärkt att den nya jurisdiktionsbestämmelsen bara gäller svenska företag och att ett företag bara är svenskt om det är registrerat i Sverige. Bestämmelsen omfattar därmed inte flera

²²⁰ Se prop. 1998/99:32 s. 61 f.

²²¹ Se Se Phase 3 Report, s. 25–28 och s. 46,

²²² Se Phase 3 Report, s. 17 ff. och 27 f., Recommendation 3 (b).

²²³ Se prop. 2018/19:164 s. 51 ff. I övrigt ansågs svenska domsrättsregler stå i överensstämmelse med konventionen.

stora ”svenska” företag som har omfattande verksamhet i Sverige men är registrerade utomlands.²²⁴

Sverige rekommenderades också återigen i rapporten från 2024 att säkerställa att svensk domsrätt kan etableras för internationella mutbrott som involverar svenska medborgare eller svenska företag och som begås utanför Sverige, även om brottet har preskriberats enligt lagen på gärningsorten eller straffen för mutbrott är lägre i den utländska jurisdiktionen.²²⁵

Överväganden kring domsrätt över internationella korruptionsbrott som begås för ett svenskt företags räkning

Förslag: Svensk domstol ska vara behörig att döma över brott som har begåtts utanför Sverige om brottet har begåtts i utövningen av ett svenskt företags näringsverksamhet och det är fråga om mutbrott, grovt mutbrott, handel med inflytande, grov handel med inflytande, oaktsam finansiering av korruptionsbrott eller grov oaktsam finansiering av korruptionsbrott.

Bedömning: Det bör inte göras någon ändring av vad som utgör ett svenskt företag eller i det krav på anknytning som måste föreligga mellan Sverige och det företag som brottet ska ha samband med i bestämmelsen i 2 kap. 3 § p. 2 d brottsbalken.

Bakgrund

De svenska reglerna om domsrätt är vidsträckta, vilket innebär att det generellt sett finns goda möjligheter för svenska myndigheter att ingripa även mot brott som har begåtts utomlands. Den svenska lagstiftningen har också i samband med Sveriges tillträde till de internationella konventionerna bedömts uppfylla kraven gällande domsrätt i konventionerna. Sverige har emellertid fått kritik från OECD för svårigheter att hålla juridiska personer ansvariga för internationella mutbrott som begås för deras räkning utanför Sverige om gärningsmannen inte är svensk medborgare.²²⁶ Mot bakgrund av den

²²⁴ OECD *Anti-Bribery Convention Phase 4 Report on Sweden, 2024* (Phase 4 Report), s. 60 f.

²²⁵ Phase 4 Report, s. 39 f.

²²⁶ Phase 4 Report, s. 60 f.

kritik som fortsatt riktats mot Sverige i detta avseende bör det övervägas om det krävs ytterligare lagändringar för att Sverige ska leva upp till sina internationella åtaganden och för att domsrättsreglerna ska vara ändamålsenliga för att bekämpa internationella korruptionsbrott.

Om brottet givande av muta, grovt givande av muta eller handel med inflytande enligt 10 kap. 5 d § 2 begås utanför Sverige av en utländsk medborgare för ett svenskt företags räkning har Sverige sedan den 1 januari 2020 domsrätt enligt 2 kap. 3 § p. 2 d brottsbalken. I förlängningen kan då även företaget hållas ansvarigt i de fallen. Reformen genomfördes inom ramen för den översyn som gjordes av straffrättsliga sanktioner mot företag. I förarbetena framhålls att en naturlig utgångspunkt bör vara att Sverige lever väl upp till internationella åtaganden och att det finns ett allmänt intresse av att förebygga korruption inom näringslivet. Enligt regeringen kunde därför en utvidgning av den svenska domsrätten motiveras av såväl brottstypens gränsöverskridande karaktär som av Sveriges åtaganden gentemot OECD.²²⁷

Kravet på anknytning till svenskt företag

En förutsättning för att bestämmelsen ska vara tillämplig är att brottet har begåtts i utövningen av ett svenskt företags näringsverksamhet. Gärningen måste, typiskt sett, ha en klar anknytning till den verksamhet som näringsidkaren bedriver. Endast näringsidkaren eller dennes ställföreträdare, anställda eller uppdragstagare kan begå brott i utövningen av näringsverksamhet. I kategorin uppdragstagare ingår agenter av olika slag som handlar enligt avtal med näringsidkaren. Med svenskt företag avses i bestämmelsen enskilda näringsidkare som är bosatta i Sverige eller bedriver sin huvudsakliga verksamhet här i landet samt juridiska personer som på grund av registrering eller, om registrering saknas, platsen för styrelsens säte eller någon annan sådan omständighet är att anse som svenska juridiska personer. Saknar den juridiska personen styrelse får man se till andra omständigheter, såsom att den huvudsakliga verksamheten bedrivs i Sverige. Bestämmelsen är således inte tillämplig om brottet har begåtts i utövningen av näringsverksamhet som bedrivs inom en i Sverige etablerad filial

²²⁷ Se SOU 2016:82 s. 267 ff. och s. 325 ff. samt prop. 2018/19:164 s. 52 ff. och s. 62.

till ett utländskt bolag eller i utövningen av näringsverksamhet som bedrivs av ett utländskt dotterbolag till ett svenskt företag.²²⁸

I OECD:s rekommendationer från 2021 anges bland annat att när jurisdiktion ska hävdas över juridiska personer för att utreda och lagföra internationella mutbrott ska länderna överväga kriterier som, men inte begränsat till, de lagar enligt vilka den juridiska personen bildades eller är organiserad, eller den juridiska personens huvudkontor eller dess effektiva ledning och kontroll.²²⁹ Sverige har ansetts ha en restriktiv syn på hur nationalitet för juridiska personer kan etableras genom att i första hand enbart hänvisa till platsen för ett företags registrering.²³⁰

Folkrättsligt kan jurisdiktion över brott som har begåtts utomlands i samband med verksamhet som bedrivs av det egna landets företag inordnas under den aktiva personalitetsprincipen, dvs. att det finns en anknytning mellan staten och gärningsmannen (i det här fallet företaget). Precis som vid övriga principer för jurisdiktion måste anknytningen vara tillräckligt stark. Inom vissa rättsområden, särskild vad gäller ekonomiska brott, har länder som USA och Storbritannien baserat sitt utövande av jurisdiktion över handlingar som begåtts av företag utomlands, på att företaget har kontrollerats från det egna landet. Enligt artikel 7 i *UK Bribery Act* kan också alla juridiska personer som utövar verksamhet i någon del av Storbritannien dömas för att inte ha förhindrat mutbrott. Det har dock i den folkrättsliga litteraturen ifrågasatts om jurisdiktion som baseras sig enbart på kontroll eller närvaro av företaget är förenligt med internationell rätt.²³¹ Någon etablerad princip i folkrätten för hur ett företags nationalitet ska bestämmas finns dock inte.²³²

Det finns ett starkt intresse av att Sverige kan beivra korruptionsbrott utomlands och att svenska företag inte kan undgå ansvar genom att mutor kanaliseras genom dotterbolag eller filialer utomlands. Det är emellertid också angeläget att de svenska domsrättsreglerna inte blir allt för omfattande. Det måste stå klart att kopplingen till

²²⁸ Se prop. 2018/19:164 s. 62.

²²⁹ OECD Recommendation 2021, Annex I. B 4.b.

²³⁰ Se Phase 4 Report, s. 60 f.

²³¹ Jfr Cedric Ryngaert, *Jurisdiction in International Law*, 2 uppl. 2015, s. 108 f. med hänvisningar, Kevin Li, Reconciling Extraterritorial Jurisdiction, *Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*, Volume 313, 2022, s. 190 ff. Se också Dan Helenius, *Straffrättslig jurisdiktion*, 2014, s. 199 där det ifrågasätts om möjligheten för en stat att utöva jurisdiktion enbart med hänvisning till anknytningen till ett företag har tillräckligt stöd i statspraxis men konstateras att generellt verkar inte heller folkrätten förbjuda detta.

²³² Jfr Gerry Ferguson, *Global Corruption*, Fourth edition, volume 1, 2022, s. 241 och fotnot 26.

Sverige och svenska intressen är tillräckligt tydlig för att bestämmelsen inte ska strida mot grundläggande folkrättsliga principer. Det kan också tilläggas att om brotten har begåtts i utövningen av näringsverksamhet som bedrivs av ett utländskt dotterbolag till ett svenskt företag kan moderbolaget ändå inte åläggas företagsbot om brottet inte kan knytas till moderbolaget eftersom talan ska riktas mot det bolag där brottet har begåtts (jfr 36 kap. 2 §). Även om det av OECD:s rekommendationer följer en uppmaning att överväga andra anknytningsmoment för företag än enbart registrering kan det inte tolkas som ett krav att ändra kriterierna som gäller för att bestämma vad som utgör ett svenskt företag eller lägga till andra anknytningsmoment i 2 kap. 3 § p. 2 d brottsbalken. Sammantaget anser vi att det i nuläget inte bör göras någon ändring av vad som ska anses som ett svenskt företag i bestämmelsen eller göras andra ändringar i vilken anknytning som måste föreligga mellan Sverige och det företag som brottet ska ha samband med.

Vilka brott som bör omfattas

Domsrättsregeln är tillämplig vid brotten givande av muta, grovt givande av muta och handel med inflytande enligt 10 kap. 5 d § 2 (dvs. givande-formen). Att domsrättsregeln inte omfattar tagande av muta motiverades i förarbetena med att det är ett brott som typiskt sett är till skada för huvudmannen och att brott som begås mot näringsidkaren generellt är undantagna från företagsbotens tillämpningsområde. Det ansågs också angeläget att tillämpningsområdet för en ny bestämmelse blev tydligt avgränsat och inte mera omfattande än vad som följer av Sveriges internationella åtaganden. Givande av muta och grovt givande av muta omfattar alla situationer som omfattas av OECD-konventionen. Brottet handel med inflytande enligt 10 kap. 5 d § 2 brottsbalken ansågs så nära besläktat med dessa brott att även detta skulle omfattas av bestämmelsen.²³³

Med anledning av de nya brott och brottsbeteckningar som föreslås av utredningen finns det skäl att på nytt överväga vilka brott som ska omfattas av bestämmelsen. Som framhållits tidigare är ansvaret detsamma, bara spegelvänt, och handlandet lika straffvärt för givaren och mottagaren av mutan. Även om det inte följer direkt av

²³³ Se prop. 2018/19:164 s. 53.

Sveriges internationella åtaganden finns det därför enligt vår uppfattning både principiella och processuella skäl till att utvidga domsrättsregeln till att även omfatta den passiva gärningen både vid mutbrott och handel med inflytande. Likaså, bör det kunna åtalas för brottet oaktsam finansiering av korruptionsbrott om det begåtts i utövningen av ett svenskt företags näringsverksamhet även om domsrätt inte föreligger enligt någon av de andra punkterna i 2 kap. 3 § brottsbalken. Eftersom mutbrott vid tävling generellt sätt inte begås i utövningen av ett svenskt företags näringsverksamhet utomlands ska det inte omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde.

Sammanfattningsvis föreslår vi att svensk domstol ska vara behörig att döma över brott som har begåtts utanför Sverige om brottet har begåtts i utövningen av ett svenskt företags näringsverksamhet och det är fråga om mutbrott, grovt mutbrott, handel med inflytande, grov handel med inflytande, oaktsam finansiering av korruptionsbrott och grov oaktsam finansiering av korruptionsbrott.

Överväganden och förslag kring kravet på dubbel straffbarhet

Förslag: Det ska inte längre uppställas något krav på dubbel straffbarhet för att en svensk domstol ska kunna döma för mutbrott, grovt mutbrott, mutbrott vid tävling, grovt mutbrott vid tävling, handel med inflytande, grov handel med inflytande, oaktsam finansiering av korruptionsbrott och grov oaktsam finansiering av korruptionsbrott om brottet har begåtts utomlands.

Utgångspunkter

Kravet på dubbel straffbarhet är, som tidigare nämnts, ytterst motiverat av att svensk domsrätt inte ska strida mot den grundläggande folkrättsliga principen om att stater inte ska gripa in i varandras inre angelägenheter. Det finns emellertid inget absolut krav på att extraterritoriell jurisdiktion måste begränsas av ett villkor om dubbel straffbarhet. Intresset av att förhindra konflikter mellan stater och avgränsa staternas maktsfärer i förhållande till varandra måste vägas mot intresset av att straffvärda handlingar kan lagföras i största möjliga omfattning. Intressena behöver dock inte alltid stå i konflikt med

varandra eftersom en gemensam brottsbekämpning i många fall ligger i varje stats intresse. Om den internationella samsynen kring brottets skadeverkningar är stor, liksom om brottet är gränsöverskridande till sin karaktär, kan det därför som regel anses finnas en större acceptans för utövandet av jurisdiktion utanför den egna statens gränser.

Vid den senaste reformen av domsrätsreglerna 2021 ansågs att krav på dubbel straffbarhet fortsatt ska gälla som huvudregel i de fall då domsrätten för brott som har begåtts utomlands grundas på anknytning till svensk gärningsman, svenskt enskilt intresse eller annan stats intresse, eftersom detta ansågs ligga i linje med folkrättsliga gränser för utövandet av nationell domsrätt. Dock ansågs det finnas utrymme för undantag från kravet på dubbel straffbarhet även i dessa fall för vissa särskilt allvarliga brott.²³⁴

Undantag från kravet på dubbel straffbarhet görs i svensk rätt bland annat för brotten människohandel, äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott, hedersförtryck, barnpornografibrott, vissa särskilt allvarliga sexualbrott mot barn, penningförfalskning samt olovlig befattning med kemiska vapen och olovlig befattning med minor (se 2 kap. 5 § andra stycket brottsbalken). Även försök till vissa av brotten är undantagna kravet på dubbel straffbarhet.

Vad gäller brotten penningförfalskning, olovlig befattning med kemiska vapen och olovlig befattning med kemiska minor finns det regler om domsrätt i internationella överenskommelser som ligger till grund för undantagen. Det bakomliggande syftet med avskaffandet av kravet på dubbel straffbarhet i övriga fall har huvudsakligen ansetts vara att möjligheterna till bestraffning i Sverige därigenom ökar, vilket ansetts angeläget då det är fråga om brottslighet som bedömts vara av allvarlig art.²³⁵ Andra skäl som i förarbetena har anförts för avskaffandet av krav på dubbel straffbarhet är att det finns en internationell samsyn kring brottet, att brottet har internationell och gränsöverskridande karaktär och att det skydd mot allvarliga kränkningar som kriminaliseringen syftar till i praktiken skulle urholkas påtagligt om kravet skulle uppställas.²³⁶ Det har även pekats på svårigheter att få fram uppgifter om vilken lagstiftning som gäller på gär-

²³⁴ Se SOU 2002:98 s. 184 f. och prop. 2020/21:204 s. 115 f.

²³⁵ Jfr prop. 2020/21:204 s. 116.

²³⁶ Se bl.a. prop. 2009/10:152 s. 22 ff. (avseende människohandel) och prop. 2013/14:208 s. 72 ff. (avseende äktenskapsbrott), prop. 2019/20:131 s. 48 ff. (barnäktenskapsbrott) och prop. 2021/22:138 s. 29 ff. (avseende hedersförtryck).

ningsorten och att ett avskaffande av kravet på dubbel straffbarhet därför kan medföra en ökad effektivitet i lagföringshänseende.²³⁷

Det krävs inte heller dubbel straffbarhet för brott för vilket det lindrigaste straff som är föreskrivet enligt svensk lag är fängelse i fyra år. Det har motiverats med att det annars finns en risk att det kan uppstå situationer då frånvaron av svensk jurisdiktion skulle uppfattas som stötande.²³⁸

När det tidigare har övervägts om kravet på dubbel straffbarhet ska avskaffas för korruptionsbrott har det inte ansetts att brotten varit av motsvarande allvarlig art som de brott som undantagits från kravet.²³⁹ Frågan är om det nu finns skäl att göra en annan bedömning av om korruptionsbrotten bör undantas från kravet på dubbel straffbarhet.

Det finns en internationell samsyn kring korruptionsbrottens skadeverkningar

Det finns en närmast universell förståelse av behovet att bekämpa korruption. Det har antagits ett flertal internationella instrument, både regionala och globala, enligt vilka de anslutna staterna har åtagit sig att straffbelägga olika former av korruption. Till FN:s konvention mot korruption har 191 stater anslutit sig. De internationella konventionerna uttrycker en gemensam samsyn om att korruption hotar rättsstaten, demokratin och mänskliga rättigheter samt snedvrider konkurrensen och hindrar ekonomisk utveckling. Det internationella samfundet är således överens om att korruption är ett globalt problem med stora samhällsskadliga effekter som kräver omedelbara åtgärder. De politiska målen grundar sig bland annat på omfattande forskning som visar på korruptionens negativa konsekvenser för medborgarnas förtroende för offentliga institutioner, för viljan att betala skatt, för företags investeringsvilja och för ekonomisk och samhälls- utveckling i stort.

Den internationella samsynen angående korruptionens skadeverkningar och behovet av kriminalisering är alltså stor. Frågor om korruption ges därför hög prioritet i det internationella arbetet. En viktig del i det arbetet är att kunna bekämpa korruption oavsett var

²³⁷ Se prop. 2004/05:45 s. 127 (avseende sexualbrott mot barn).

²³⁸ Jfr SOU 2002:98 s. 184 och SOU 2018:87 s. 236.

²³⁹ Se SOU 2010:38 s. 168 ff., prop. 2011/12:79 s. 40 f. och prop. 2018/19:164 s. 54.

brottet begås. Det kan inte anses tillfredställande utifrån den internationella strävan att bekämpa korruption globalt att företrädare för svenska företag i vissa fall kan undgå straffansvar för korruptionsbrott som begås i länder där brottet inte är straffbart. I det sammanhanget kan också framhållas att kravet på dubbel straffbarhet leder till att vissa personer eller företag kan förlägga sin verksamhet till platser där mutor kan betalas för att vinna affärsfördelar utan att det leder till konsekvenser medan företrädare för företag som bedriver verksamhet i andra länder kommer att bestraffas.

Genom de internationella instrumenten har också en harmonisering skett av korruptionslagstiftningen globalt. Det gäller särskilt mutbrotten, som det i princip råder internationell konsensus kring. Ett undantag från kravet på dubbel straffbarhet utgör då ett mindre ingrepp i andra staters suveränitet. Även risken att lagföring för brottet framstår som överraskande för gärningsmannen är mindre.

Vad gäller brottet handel med inflytande är samsynen kring bestämmelsen utformning inte lika stor, vilket gjort att den utformats som en icke-obligatorisk bestämmelse i UNCAC²⁴⁰ och att ett antal länder reserverat sig mot att införa bestämmelsen vid anslutning till Europarådets straffrättsliga konvention om korruption. Vissa länder har till exempel valt att straffbelägga all form av påverkan genom mellanhänder inom vissa verksamheter medan andra länder betraktar sådant handlande som legitim lobbying. En övervägande del av världens länder har dock straffbelagt handel med inflytande i någon utsträckning. I de länder som valt att inte kriminalisera handel med inflytande överhuvudtaget har det oftast hänvisats till svårigheter att avgränsa det straffbara området eller till att handlandet redan omfattas av andra korruptionsbestämmelser.²⁴¹ Att lagföra sådant handlande som den svenska bestämmelsen om handel med inflytande avser att träffa, det vill säga otillbörlig påverkan på offentligt beslutsfattande, ägnat att undergräva förtroendet för samhällets institutioner, torde därför inte vara kontroversiellt.

²⁴⁰ UNODC, *Travaux Préparatoires of the negotiations for the elaboration of the United Nations Convention against Corruptions*, s. 188, särskilt fornot 16.

²⁴¹ Jfr Cecily Rose m.fl. (red.), *The United Nations Convention Against Corruption: A Commentary*, Oxford, 2019, s. 194 och 206 ff. och UNODC, *State of implementation of the United Nations Convention against Corruption: Criminalization, law enforcement and international cooperation*, 2 uppl., 2017, s. 42 f.

Den praktiska betydelsen

Att de flesta länder har kriminaliserat korruptionsbrott på något sätt gör att betydelsen av att undanta korruptionsbrotten från kravet på dubbel straffbarhet visserligen minskar. Även när brottet har skett i ett land där korruptionsbrott är straffbart kan ett undantag från kravet på dubbel straffbarhet emellertid få betydelse. Som ovan redogjorts för är kravet att gärningen ska vara straffbar *in concreto*, vilket innebär att det inte räcker med att konstatera att gärningstypen är straffbar enligt den andra statens lagstiftning. Svenska myndigheter måste försäkra sig om att omständigheterna i det enskilda fallet uppfyller kraven i den andra statens straffstadgande. Det kan innebära särskilda svårigheter att få nödvändiga uppgifter om vilken lagstiftning som gäller från myndigheterna i en stat där korruption är utbredd och där intresset av lagföring är mindre starkt. Att undanta korruptionsbrott från kravet på dubbel straffbarhet kan därför medföra en viss ökad effektivitet i lagföringshänseende av internationella korruptionsbrott. Svårigheterna att få den andra staten att bistå med rättslig hjälp, till exempel genom att tillhandahålla bevisning, undanröjs dock inte genom att kravet på dubbel straffbarhet tas bort.

Det har i tidigare förarbeten anförts att den praktiska betydelsen av att undanta mutbrotten från kravet på dubbel straffbarhet är begränsad eftersom en förmån som getts eller mottagits i ett land där mutbrott inte är kriminaliserad sällan kan anses som otillbörlig. Det har gjorts gällande att det bör beaktas vilken praxis som har utvecklats i det andra landet och att en förmån som mottagits i ett land där mutbrott är straffritt därför vanligen inte kan anses som otillbörlig i mutbrottslagstiftningens mening. Det har även uttryckts att åklagaren kan ta hänsyn till synen på korruption i det land där gärningen begåtts vid åtalsprövningen.²⁴²

Det kan starkt ifrågasättas om en sådan inställning är förenlig med Sveriges internationella åtaganden och fortfarande bör vara vägledande för rättstillämpningen. I internationella konventioner förutsätts i allmänhet att de anslutna länderna beivrar alla brott som berörs av respektive konvention oavsett om lagföringen i något eller några av de anslutna länderna är mindre effektiv.²⁴³ Det kan snarare framhållas att genom att utöka möjligheten att lagföra korruptionsbrott som

²⁴² Se bl.a. SOU 1974:37 s. 132, prop. 1975/76:176 s. 41, SOU 2010:38 s. 169 och prop. 2011/12:79 s. 46.

²⁴³ Jfr Thorsten Cars och Natali Engstam Phalén, *Mutbrott*, 2020, s. 209.

begås utomlands i utövningen av svenska företagens näringsverksamhet får svenska företag ytterligare incitament att förebygga korruption inom den egna verksamheten och föregå med gott exempel i de länder som de verkar.

Sveriges internationella åtaganden

Slutligen bör Sveriges internationella åtaganden beaktas. Även om det inte finns någon absolut förpliktelse att undanta korruptionsbrotten från kravet på dubbel straffbarhet har Sverige, genom sin anslutning till de internationella konventionerna på korruptionsbekämpningsområde, förpliktat sig till att bidra till det internationella arbetet mot korruption.

Vid tillträdet till Europarådets straffrättsliga konvention om korruption förbehöll sig Sverige rätten att bland annat upprätthålla krav på dubbel straffbarhet,²⁴⁴ en reservation som därefter har förlängts och fortfarande gäller. Det har inte minst ett viktigt signalvärde att Sverige arbetar för att fullt ut implementera centrala internationella instrument på korruptionsbekämpningsområde.

I OECD:s konvention om bekämpande av bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsförbindelser anges att staterna ska överväga om dess jurisdiktionsregler är effektiva och ändamålsenliga för att bekämpa internationella korruptionsbrott och om så inte är fallet, vidta åtgärder för att avhjälpa detta. Sverige har bland annat rekommenderats av OECD att säkerställa att sådan dubbel straffbarhet som krävs för att svensk domsrätt ska föreligga kan etableras för internationella korruptionsbrott som involverar svenska medborgare eller svenska företag och som begås utanför Sverige, även om brottet har preskriberats enligt lagen på gärningsorten. Sverige har också uppmanats att säkerställa att det kan dömas ut effektiva, proportionella och avskräckande straff även om straffen för korruptionsbrott skulle vara lägre i den utländska jurisdiktionen. För att kravet på dubbel straffbarhet ska vara uppfyllt enligt svensk rätt krävs att alla konkreta straffbarhetsförutsättningar är uppfyllda, bland annat att åtalet inte har preskriberats. För brott som omfattas av kravet på dubbel straffbarhet får inte heller dömas till påföljd som är strängare än det svåraste straff som är föreskrivet för brottet enligt

²⁴⁴ Se prop. 2003/04:70 s. 20 f.

lagen på gärningsorten. Innebörden av kravet på dubbel straffbarhet är densamma för alla brott; någon möjlighet att anpassa det till ett specifikt brott utan att bryta systematiken i bestämmelserna finns inte. I praktiken kan Sverige därför inte, med ett bibehållande av kravet på dubbel straffbarhet, leva upp till OECD:s krav på Sverige i detta hänseende.

För att undanta mutbrotten från kravet på dubbel straffbarhet talar också att Sverige enligt UNCAC åtagit sig att utöva domsrätt i de fall där den misstänkta personen befinner sig inom statens territorium och staten inte utlämnar personen i fråga enbart av det skälet att han eller hon är medborgare i den staten. Korruptionsbrotten är sådana att de enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott kan medföra utlämning. Sverige kan dock inte utlämna svenska medborgare till stater utanför EU eller Norden. I sådana fall ska lagföringen i stället ske i Sverige. För att Sverige ska få lagföra ett brott med stöd av den aktiva personalitetsprincipen (2 kap. 3 § p. 2) eller principen om härledd jurisdiktion (2 kap. 3 § p. 5) krävs dock enligt nuvarande bestämmelser att gärningen är straffbar även enligt lagen på gärningsorten.

Slutsats

Sammantaget talar korruptionsbrottens internationella och gränsöverskridande karaktär, dess samhällsskadliga effekter samt Sveriges internationella åtaganden för att undanta brotten från kravet på dubbel straffbarhet. Vi föreslår därför att brotten undantas från kravet på dubbel straffbarhet genom att det i 2 kap. 5 § andra stycket 4 brottsbalken förs in en hänvisning till de brott som ska undantas. Det innebär att det även görs ett undantag från förbudet att döma till strängare påföljd än det svåraste straff som är föreskrivet för brottet enligt lagen på gärningsorten.

När det gäller vilka brottstyper den föreslagna undantagsregeln ska träffa bör utgångspunkten vara att brott med liknande skyddsintressen och likartat straffvärde bör behandlas på samma sätt. De av oss föreslagna bestämmelserna om mutbrott, grovt mutbrott, mutbrott vid tävling, grovt mutbrott vid tävling, handel med inflytande och grov handel med inflytande bör därmed omfattas av undantaget. Däremot bör inte undantagsregeln omfatta ringa brott. Vad gäller brottet oaktsam finansiering av korruptionsbrott är det vis-

serligen ett oaktsamhetsbrott men med likartat skyddsintresse. Det bör därmed också omfattas av undantaget. Sammanfattningsvis bör samtliga av de nu nämnda korruptionsbrotten, med undantag för de ringa brotten, undantas från kravet på dubbel straffbarhet.

Det ska dock framhållas att det vid den åtalsprövning som alltid ska ske enligt 2 kap. 7 § brottsbalken vid åtal för brott som begåtts utomlands måste göras en bedömning av bland annat frågan om ett åtal är förenligt med folkkrätten och av vilka faktiska möjligheter det finns att utreda brottet och lagföra den misstänkte i Sverige (se 2 kap. 8 §).

5.3.9 Övriga frågor

Förverkande

Genom den nya förverkandereglering som trädde i kraft den 8 november 2024 gjordes bestämmelserna om förverkande i 36 kap. brottsbalken generellt tillämpliga och omfattar därmed även specialstraffrätten, oavsett brottets straffskala. Om det finns bestämmelser i annan lag som avviker från brottsbalkens bestämmelser har de företräde (se 36 kap. 2 § brottsbalken). Det saknas skäl att föreskriva särskilda regler för förverkande vid korruptionsbrott. De generella reglerna i brottsbalken bör tillämpas.

De osjälvständiga brottsformerna

I 10 kap. 9 § brottsbalken, regleras i vilka fall osjälvständiga former av brotten i kapitlet är kriminaliserade. Där anges att för förberedelse till grovt givande av muta döms det till ansvar enligt 23 kapitlet.

Förberedelse till grovt mutbrott ska fortsatt vara kriminaliserat. Det saknas skäl att göra skillnad på handlandet i de två olika punkterna i bestämmelsen. Även grovt mutbrott vid tävling och grov handel med inflytande bör vara kriminaliserat på förberedelsestadiet. Med hänsyn till att korruptionsbrotten fullbordas redan genom att någon erbjuder eller utlovar respektive godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån saknas det skäl att straffbelägga försök till brotten.

6 Den straffrättsliga lagstiftningen om tjänstefel

6.1 Inledning

Straffansvaret för tjänstefel regleras i 20 kap. 1 § brottsbalken. Ansvarret är direkt kopplat till de uppgifter och den maktutövning som det offentliga uppdraget innebär. Ett av huvudsyftena med lagstiftningen anses vara att upprätthålla det allmänna förtroendet för den offentliga förvaltningens förmåga att sköta sina uppgifter på ett opartiskt, effektivt och rättssäkert sätt.

Det individuella ansvarsutkrävandet för offentligt anställda utgörs inte bara av straffansvaret. Det finns också ett skadeståndsrättsligt och ett arbetsrättsligt ansvar. Det sistnämnda kan i sin tur sägas vara indelat i två delar. I lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) och i kollektivavtal finns regler om disciplinansvar och i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) finns regler om avskedande och uppsägning. Därutöver fyller Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK) viktiga funktioner genom möjligheterna att bland annat rikta kritik mot felaktigheter i tjänsteutövningen och på så sätt också bidra till normbildningen.

Det individuella ansvarsutkrävandet för tjänstemän har varit föremål för omfattande diskussioner under lång tid och setts över ett flertal gånger. För att ge en bakgrund till det system som finns i dag redogörs i avsnitt 6.2 först för hur ansvaret för tjänstefel tidigare har reglerats och vilka överväganden som gjorts. Därefter beskrivs i korthet hur det nuvarande straffrättsliga ansvaret för tjänstefel är reglerat (avsnitt 6.3) och hur det förhåller sig till andra former för ansvarsutkrävande av offentligt anställda (avsnitt 6.4). I avsnitt 6.5 redogörs för tidigare rapporter och utvärderingar samt för statistik och rättspraxis för att belysa hur ansvaret tillämpas. Därefter redovisas i korthet motsvarande straffrättsliga bestämmelser i några andra

länder (avsnitt 6.6). Slutligen behandlas våra överväganden kring frågan om och i så fall hur straffansvaret för tjänstefel bör utvidgas (avsnitt 6.7).

Det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel sågs senast över 2022. I betänkandet *En skärpt syn på brott av journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner* (SOU 2022:2) gjordes bedömningen att de principiella skäl som kan anföras för ett utvidgat tjänstefelsansvar inte väger upp riskerna med en sådan utvidgning. Det föreslogs därför inte några ändringar i det straffrättsliga tjänstefelsansvaret. I betänkandet lämnas en utförlig redogörelse för den tidigare och nuvarande regleringen av det arbetsrättsliga, skadeståndsrättsliga respektive straffrättsliga ansvaret.

6.2 Bakgrund

6.2.1 Regleringen före ämbetsansvarsreformen

Det har i svensk rätt sedan länge funnits bestämmelser om ansvar – straffrättsligt och disciplinärt – för offentliga funktionärer som åsidosätter vad som åligger dem i tjänsten. Ett system med ett judiciellt och ett administrativt förfarande för utkrävande av tjänstemännens ansvar växte fram redan under 1700-talet.¹

I strafflagen fanns efter 1948 års reform ett kapitel med rubriken ämbetsbrott, vilket senare överfördes till brottsbalken och blev 20 kapitlet. I kapitlet reglerades fyra ämbetsbrott: tjänstemissbruk, tagande av muta eller av otillbörlig belöning, brott mot tystnadsplikt och tjänstefel. Brotten i de fyra paragraferna var subsidiära i förhållande till allmänna brott.

För tjänstefel dömdes en ämbetsman som av försummelse, oförstånd eller oskicklighet åsidosatte vad som ålåg honom enligt lag, instruktion eller annan författning, särskild föreskrift eller tjänstens beskaffenhet. För allvarigare brott kunde ansvar för tjänstemissbruk komma i fråga. För tjänstemissbruk dömdes en ämbetsman som missbrukade sin ställning till förfång för det allmänna eller någon enskild. Enligt ordalydelsen gällde dessa ansvarsregler den som var ämbetsman. Genom särskilda regler var emellertid deras räckvidd utsträckt så att de omfattade flertalet tjänstemän i offentlig verksamhet. I praxis

¹ För historik fram till 1960-talet, se ämbetsansvarskommitténs principbetänkande *Ämbetsansvaret* (SOU 1969:20), s. 14 ff.

drogs gränsen så att ämbetsansvaret inte gällde den som innehade en tjänst där bara mera osjälvständiga arbetsuppgifter ingick. Den för vilken ämbetsansvaret gällde kunde vid sidan av vanliga straff dömas till de särskilda ämbetsstraffen avsättning och suspension. Reglerna om disciplinansvar i den då gällande statstjänstemannalagen (1965:274) var i sak likalydande med dem om straffrättsligt ansvar.²

Det straffrättsliga ansvaret för offentligt anställda tjänstemän var alltså långtgående. För i princip varje fel eller försummelse i tjänsten kunde ansvar utdömas för i vart fall tjänstefel. Bestämmelserna motiverades med att den offentliga tjänstens behöriga gång måste skyddas. För att upprätthålla berörda tjänstemäns integritet ansågs det därför nödvändigt att i betydande utsträckning underkasta ämbetsmän straffansvar för gärningar som inte var straffbara om de begick av andra medborgare.³

6.2.2 Ämbetsansvarsreformen

År 1975 genomgick 20 kapitlet i brottsbalken en genomgripande reform. Kapitelrubriken ändrades från *Om ämbetsbrott* till *Om myndighetsmissbruk m.m.* Det talades inte längre om ämbetsansvar.

Ämbetsansvarsreformen var resultatet av ett omfattande utredningsarbete av Ämbetsansvarskommittén. Redan 1966 beslutades att frågan om ämbetsansvar och disciplinärt ansvar skulle utredas. Tre år senare överlämnade kommittén principbetänkandet *Ämbetsansvaret* (SOU 1969:20) och tre år därefter slutbetänkandet *Ämbetsansvaret II* (SOU 1972:1). Efter en tids beredning i Regeringskansliet överlämnades propositionen *Om lagstiftning angående ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet m.m.* (prop. 1975:78). Riksdagen antog lagändringarna som trädde i kraft 1976.

Utgångspunkterna för ämbetsansvarsreformen var att avsevärt inskränka det straffrättsliga ansvarsområdet, på ett mera rationellt sätt bestämma den personkrets som skulle vara underkastad särskilt straffansvar samt åstadkomma ett närmande mellan den offentliga och den privata arbetsmarknadens sanktionssystem. En grundläggande princip bakom reformen var att särskilda straffrättsliga ansvarsregler bör gälla endast i den mån det är motiverat på grund av den

² Se prop. 1975:78 s. 96 ff. och prop. 1988/89:113 s. 3 f.

³ Se Straffrättskommitténs betänkande SOU 1944:69 s. 400.

offentliga verksamhetens särart. För fel i allmänhet ansågs disciplinära påföljder tillräckliga. Vidare skulle ansvaret utformas främst efter de offentliga funktionernas art och inte bero på om de offentliga funktionärerna intog ställning som tjänstemän eller inte.

Ett enhetligt sanktionssystem för all offentlig verksamhet skulle upprättas med två olika slags påföljder: straffrättsliga och utomstraffrättsliga. Båda skulle ha till syfte att skydda samhällsmedborgarnas intresse av att offentliga funktioner utan ovidkommande hänsyn fullgörs på ett riktigt sätt. Svårhetsgraden av möjliga angrepp på detta intresse skulle få avgöra vilket slag av påföljd som skulle tillgripas. Förseelser som inte på något principiellt sätt skiljde sig från vad som kan förekomma på den privata arbetsmarknaden skulle bestraffas på samma sätt som där, dvs. i regel genom ett disciplinärt förfarande.⁴

Ämbetsansvarsreformen innebar alltså att något allmänt straffrättsligt ansvar för tjänstefel inte längre skulle gälla. De särskilda ämbetsstraffen avsättning och suspension avskaffades också. Straffansvaret för vanliga tjänstefel ersattes av tre nya ansvarsregler: om oriktig myndighetsutövning, om mutbrott och brott mot tystnadsplikten. Genom de nya reglerna om myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning i 20 kap. 1 § brottsbalken begränsades straffansvaret till den del av den offentliga verksamheten som innefattade myndighetsutövning. Personkretsen för den nya straffbestämmelsen blev alltså avsevärt mindre än tidigare. Ansvar enligt bestämmelserna kunde komma i fråga endast om gärningen inneburit någon form av myndighetsutövning och om den orsakat någon förfång eller otillbörlig förmån som inte var ringa. För ansvar för vårdslös myndighetsutövning krävdes att oaktsamheten varit grov. Skyddsintresset för de nya bestämmelserna var samhällsmedlemmarnas intresse av en korrekt myndighetsutövning.

Genom reformen infördes också ett nytt utomstraffrättsligt sanktionssystem som senare kom att överföras till lag (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Mycket av det som före 1975 års reform var straffbelagt som ämbetsbrott kom nu att falla under LOA.

⁴ Se prop. 1975:78 s. 139 ff.

6.2.3 Tjänsteansvarskommittén och 1989 års reform

Ämbetsansvarsreformen fick naturligt nog till följd att antalet lagföringar mot brott i 20 kap. brottsbalken drastiskt minskade efter att reformen hade trätt i kraft.⁵ I riksdagen väcktes krav på en utvärdering av de förändringar som ämbetsansvarsreformen inneburit. Några år efter genomförandet av ämbetsansvarsreformen tillsattes Tjänsteansvarskommittén med uppdraget att göra en förutsättningslös granskning av straff- och disciplinansvaret för funktionärer i offentlig verksamhet. Ett år efter att kommittén tillsatts överlämnades delbetänkandet *Åtal mot offentliga funktionärer* (Ds Ju 1980:13) och drygt två år senare slutbetänkandet *Tjänsteansvar i offentlig verksamhet* (Ds Ju 1983:7). Kommittén kom till slutsatsen att det inte fanns skäl att frånga de mer grundläggande motiv som det nya ansvarssystemet byggde på och inte heller att det fanns skäl att ändra gränserna för det straffbara området. Till det straffbara området skulle endast hänföras de allvarigaste angreppen på det medborgliga intresset av korrekt skötsel av offentlig verksamhet och de som motive-rades av den offentliga tjänstens särart. Kommittén föreslog dock vissa justeringar av bestämmelsen om myndighetsmissbruk, bland annat att uttrycket ”i myndighetsutövning” skulle ersättas av begreppet ”i verksamhet för vars fullgörande det allmänna svarar”.⁶

I proposition *Om vissa frågor rörande tjänsteansvaret i offentlig verksamhet m.m.* (prop. 1984/85:117) delades kommitténs uppfattning att det straffbara området inte skulle förändras. I likhet med flera remissinstanser ansåg departementschefen inte att intresset av att förtydliga bestämmelsen vägde så tungt att det skulle uppväga de nackdelar som ansågs förenade med att utmönstra begreppet myndighetsutövning. Någon större ändring genomfördes därför inte av straffansvaret. Däremot genomfördes några ändringar i LOA.

I mitten av 1980-talet höjdes återigen röster för att tjänsteansvarsreglerna skulle ses över. Kritiken mot ämbetsansvarsreformen gällde främst att skillnaderna mellan offentlig och privat verksamhet inte beaktats i tillräcklig utsträckning. Det disciplinära ansvarssystemet ansågs inte fullt ut kunna ersätta ett straffrättsligt ansvar. Bland annat JO framförde att det straffrättsliga sanktionssystemet var bättre ägnat att tillgodose den enskilda medborgarens intressen än det disciplinära.⁷

⁵ Se prop. 1984/85:117 s. 11.

⁶ Ds Ju 1983:7 s. 203 ff.

⁷ Se prop. 1984/85:117 s. 8.

De straffrättsliga reglerna ansågs ha ett alltför snävt tillämpningsområde och var dessutom svåra att tillämpa i det enskilda fallet. I fråga om brottet vårdslös myndighetsutövning anfördes att rättspraxis visat att utrymmet för att tillämpa den lagregeln var mycket begränsat.

På begäran av riksdagen utarbetades inom Justitiedepartementet promemorian (Ds 1988:32) *Myndighetsmissbruk*, som resulterade i att det straffrättsliga ansvaret utvidgades genom lagändringar, som trädde i kraft den 1 oktober 1989. I promemorian ställdes begränsningen till myndighetsutövning mot andra möjliga indelningsgrunder. En tänkbar distinktion ansågs vara den mellan förvaltning och rättsskipning och en annan mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande. En tredje indelningsgrund som övervägdes var den mellan lag- och rättstillämpning å ena sidan och annan verksamhet å andra sidan. Bedömningen gjordes dock att det enda användbara kriteriet för vad som kan anses vara den offentliga verksamhetens särart var att det är fråga om myndighetsutövning.⁸

I propositionen uttalade departementschefen bland annat följande.⁹

De huvudprinciper som ligger till grund för ämbetsansvarsreformen har enligt min mening i huvudsak samma giltighet i dag som när reformen genomfördes. Det finns inga belägg för att standarden på den offentliga verksamheten skulle ha sänkts såsom en följd av reformerna. Det finns sålunda ingenting som tyder på att de offentliga funktionärerna i någon ökad utsträckning skulle göra sig skyldiga till uppsåtliga eller oaktsamma felaktigheter. Och det gäller trots att allt större krav ställs på deras effektivitet och produktivitet. Undersökningar visar också att offentligt anställda allmänt sett håller en hög standard i fråga om såväl kunskaper som skicklighet. Från denna synpunkt föreligger som jag ser saken inte något behov av skärpta straffregler.

Jag vill också gärna instämma i uppfattningen att en intensifierad utbildning och annan kompetensutveckling liksom andra åtgärder för att förbättra myndigheternas verksamhet ofta kan vara väl så effektiva medel mot att fel begås som hot om straff.

Det går å andra sidan inte att bortse från att verksamheten hos det allmänna i åtskilliga hänseenden har en annan karaktär än den som bedrivs inom den privata sektorn. Myndigheternas verksamhet är av hänsyn främst till de enskilda medborgarna underkastade särskilda rättssäkerhetskrav och bedrivs i stor utsträckning på grundval av andra regler än dem som tillämpas inom den enskilda sektorn.

Det är därför enligt min mening klart att man inte kan vara utan ett ändamålsenligt utformat, speciellt sanktionssystem. För att allmänhetens

⁸ Ds 1988:32 s. 36 ff.

⁹ Se prop. 1988/89:113 s. 8 f.

förtroende för den offentliga verksamheten skall kunna bevaras är det viktigt att bestämmelserna är tillräckligt effektiva i situationer då ett ingripande är påkallat. Remissutfallet ger enligt min mening stöd för att de nuvarande straffbestämmelserna inte i alla hänseenden uppfyller de krav som bör ställas. Det är också möjligt att dessa bestämmelser i praxis har fått ett snävare tillämpningsområde än avsikten ursprungligen har varit. Det gör att vissa ändringar av reglerna är motiverade.

Det är mot denna bakgrund som mina förslag skall ses. Förslagen innebär en viss skärpning av gällande straffbestämmelser. Men jag vill samtidigt betona att förslaget inte innebär att utgångspunkterna för det nuvarande systemet ändras på något grundläggande sätt.

Ett antal förändringar genomfördes alltså och vi fick den straffrättsliga lagstiftning som vi har i dag. Begreppet myndighetsutövning behölls och fick även fortsättningsvis avgränsa det straffrättsliga området. Uttrycket ”i myndighetsutövning” byttes dock ut mot ”vid myndighetsutövning”. Det hänvisades bland annat till att motsvarande uttryck fanns i 3 kap. 2 § skadeståndslagen och de fördelar det skulle ha vid uttolkning av begreppet. Samtidigt betonades att någon fullständig korrespondens mellan de båda paragraferna inte var avsedd. Uttrycket ”vid myndighetsutövning” skulle innebära att bestämmelsen kom att omfatta inte bara handlingar som självständigt utgör myndighetsutövning utan också andra åtgärder som står i ett naturligt och nära samband med myndighetsutövning. Dit hör till exempel förberedande handlingar av olika slag.¹⁰

Reformen innebar också att förfångsrekvisitet togs bort. I denna del uttalade regeringen att rekvisitet – då gärningen för någon enskild eller för det allmänna medfört förfång eller otillbörlig förmån – hade vållat vissa tillämpningssvårigheter. I praktiken torde det ha verkat begränsande på straffbestämmelsens tillämpning. Enligt departementschefen borde man kunna ingripa mot klart klandervärda förfaranden oberoende av vilken effekt som förelåg i det enskilda fallet. För att emellertid motverka att en sådan förändring av bestämmelsen skulle kunna leda till att även mera bagatellartade förfaranden skulle falla inom det straffbara området gjordes ytterligare en förändring av paragrafen. Det föreslogs att gärningar som vid en helhetsbedömning bedömdes som ringa skulle undantas från straffansvar. Bedömningen skulle främst ske mot bakgrund av gärningens

¹⁰ Se prop. 1988/89:113 s. 13 f.

betydelse för myndighetsutövningen och gärningsmannens ansvar i förhållande till denna.¹¹

Därutöver utvidgades definitionen av felaktig myndighetsutövning till att inte bara omfatta åsidosättande av lag eller annan författning utan även av sådant som kan anses följa av uppgiftens beskaffenhet utan att vara författningsreglerat. Vidare togs kravet på att oaktsamheten måste vara grov för att föranleda straffansvar bort. Brotsrubriceringen grovt tjänstefel infördes också.

6.2.4 Utredningen om ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner och några andra straffrättsliga frågor

I maj 2020 tillsattes Utredningen om ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner och några andra straffrättsliga frågor. I uppdraget ingick bland annat att överväga och ta ställning till om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör utvidgas. I januari 2022 överlämnades betänkandet *En skärpt syn på brott av journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner* (SOU 2022:2). De synpunkter, den statistik och den rättspraxis som redovisas i betänkandet som underlag för utredningens slutsatser redovisas i avsnitt 6.5. I det här avsnittet redogörs för utredningens huvudsakliga överväganden och ställningstaganden.

Inledningsvis framhöll utredningen att det är nödvändigt att det finns ett effektivt system för ansvarsutkrävande när det begås felaktigheter inom den offentliga förvaltningen. Det betonades att de skilda delarna av ansvarssystemet för individuellt ansvarsutkrävande för offentligt anställda delvis fyller olika funktioner men ändå tydligt hänger samman. Förändringar i någon eller några delar av systemet kan därför förväntas påverka en eller flera av de andra delarna. Utredningen ansåg därför att det fanns skäl till viss försiktighet med att föreslå förändringar i en del av systemet när övriga delar inte var föremål för bedömning.

En första fråga som utredningen tog ställning till var om tjänstefelsbestämmelsen bör avgränsas på annat sätt än till myndighetsutövning. Det konstaterades, utifrån erfarenhet och genomgången av praxis från Högsta domstolen och hovrätterna, att rekvisitet ”vid

¹¹ A. prop. s. 16 f.

myndighetsutövning” inte vållat några större tillämpningssvårigheter bland åklagare eller i domstol inom straffrättens område.

En annan invändning som togs upp var att det anmärkts att tjänstefelsansvaret i praxis nästan uteslutande träffat aktörer inom rättsväsendet. En orsak till det ansågs kunna vara att det inom rättsväsendet ofta finns tydliga bestämmelser att pröva ett tjänstefelsansvar mot, d.v.s. för att pröva rekvisitet ”åsidosätter vad som gäller för uppgiften”. Utredningen konstaterade att även om majoriteten av åtal och domar fortfarande främst rör polisanställda, åklagare och domare visade genomgången av praxis att åtal också drivs och prövas gentemot personer utanför den sektorn i inte obetydlig omfattning. Några starka skäl att utvidga tjänstefelsbestämmelsen så att den skulle träffa fler yrkesgrupper ansågs sammantaget inte framkommit. Däremot ansågs en större tydlighet i den underliggande lagstiftningen inom vissa områden möjligen kunna underlätta bedömningen av om en tjänsteman åsidosatt vad som gäller för uppgiften och därmed ha inverkan på förutsättningarna att föra talan om tjänstefel.

Slutligen betonades att myndighetsutövning är ett väletablerat och över tid noga utmejslat begrepp, som också avgränsar det förstärkta straffrättsliga skyddet i 17 kap. 1–4 §§ brottsbalken och sätter ramarna för statens och kommunernas skadeståndsrättsliga ansvar enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen. En annan avgränsning av det straffrättsliga tjänstefelsansvaret skulle därmed, enligt utredningen, få konsekvenser också för tillämpningen av andra bestämmelser. Sammantaget gjordes bedömningen att det inte borde genomföras några ändringar av straffbestämmelsen i detta avseende.

Därefter övervägdes om det fanns skäl att låta tjänstefelsbestämmelsen omfatta förtroendevalda och verksamhet inom kommunala styrelser m.m. Det konstaterades att det tidigare hade övervägts att införa ett sådant personligt straffrättsligt ansvar för förtroendevalda. Slutsatsen hade då varit att det skulle få allvarliga kommunaldemokratiska konsekvenser kopplade till möjligheten att rekrytera personer till kommunala förtroendeuppdrag. Även om detta motiv ansågs kunna ifrågasättas hade det enligt utredningen inte framkommit något tydligt behov av att föreslå någon utvidgning av tjänstefelsansvaret till att också omfatta förtroendevalda.

Det anfördes även att åklagare framfört till utredningen att det förekommer situationer då allmänna medel hanteras på ett otillbörligt sätt inom den offentliga förvaltningen, främst på kommunal nivå,

och att bedömningen gjorts att åtal inte kunnat väckas med hänsyn till att det inte varit fråga om myndighetsutövning. Det konstaterades dock att det inte rymdes inom ramen för utredningens uppdrag att närmare granska hur tillsynen över medelsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen fungerar.

Slutligen togs ställning till om det även fortsättningsvis skulle finnas möjlighet att bedöma en gärning som ringa. Det anfördes att det från åklagarhåll hade uttryckts att möjligheten att bedöma ett tjänstefel som ringa utgör en grundbult i straffbestämmelsen. Utan en sådan ”ventil” skulle åklagarna vara skyldiga att driva tjänstefelåtal i princip gentemot alla som (i tillräcklig grad) avvikit från det normalt aktsamma. Det framstod, enligt utredningen, inte som en lämplig ordning att alla gånger straffa den som exempelvis arbetar under hård arbetsbelastning eller utifrån bristfälliga instruktioner eller rutiner. Ett utvidgat tjänstefelsansvar, till exempel genom att möjligheten att bedöma en gärning som ringa togs bort, ansågs också kunna medföra ett minskat utrymme för JO:s och JK:s tillsynsarbete. Det skulle i sin tur, enligt utredningen, kunna hämma utvecklingen av de verksamheter som granskas, till förmån för mer repressiva åtgärder. Sammantaget gjordes bedömningen att det även fortsättningsvis bör finnas möjlighet att kunna bedöma en gärning som ringa.

Avslutningsvis gjordes några reflektioner kring skäl för och emot att utvidga tjänstefelsansvaret. Ett första skäl för ett utvidgat tjänstefelsansvar skulle vara ge tjänstemännen större integritet. Det kan hävdas att genom att kunna hänvisa till straffansvaret skulle den enskilda tjänstemannen bättre kunna stå emot påtryckningar från chefer, ledning eller från politiskt håll att agera i strid med vad som åligger honom eller henne i tjänsten. Å andra sidan är det, enligt utredningen, tänkbart att ett utvidgat ansvar också skulle kunna komma att göras gällande mot enskilda tjänstemän som väljer att inte följa arbetsledningen i alla lägen. Det framstår därför, enligt utredningen, inte som troligt att ett utvidgat straffansvar skulle ge tjänstemännen större integritet i arbetet.

Ett annat skäl till att utvidga straffansvaret skulle kunna vara att i större utsträckning binda tjänstemännens arbete vid olika styrande regler. Detta skulle enligt utredningen rimligen medföra behov av större detaljstyrning och troligen leda till en förskjutning från att frågor i verksamheten avgörs utifrån sakkunskap inom förvaltningen till att mer bli en fråga om följsamhet gentemot befintlig detaljregler-

ing. I betänkandet ifrågasätts om detta skulle vara i linje med regeringens arbete med en mer tillitsbaserad styrning. Dessutom ansågs det kunna leda till minskad effektivitet och sänkt kvalitet i många verksamheter.

För det tredje lyftes i betänkandet att ett skärpt tjänstefelsansvar också kan diskuteras i relation till de kriterier som OECD identifierat som viktiga för medborgarnas förtroende för förvaltningen, bland annat principerna om rättssäkerhet och att förvaltningen måste vara beredvillig och ha integritet. Ett utvidgat ansvarsutkrävande skulle, enligt utredningen, kunna leda till en minskad flexibilitet och effektivitet i förvaltningen, vilket i sin tur skulle ge förvaltningen problem med att leva upp till allmänhetens samlade förväntningar på den.

Slutligen gjordes bedömningen att ett alltför strängt och onyanserat straffansvar riskerar att skapa en osäkerhetskultur med tjänstemän som är rädda för att fatta beslut. Det skulle vara negativt för många verksamheter och inte minst i verksamheter där det ställs krav på den enskilda personen att kunna fatta snabba beslut, exempelvis inom polisen. Dessa risker skulle kunna förstärkas av att många tjänstemän upplever att de i allt större utsträckning utsätts för våld, hot och trakasserier från allmänheten. I förlängningen skulle ett utvidgat tjänstefelsansvar, enligt utredningen, kunna medföra problem att rekrytera och upprätthålla kompetens inom viktiga funktioner i samhället där det redan ställs höga krav på den enskilda tjänstemannen.

I betänkandet gjordes därför bedömningen att de principiella skäl som kan anföras för ett utvidgat tjänstefelsansvar inte väger upp riskerna med en sådan utvidgning. Sammanfattningsvis ansågs det därför inte finnas skäl att föreslå några ändringar i det straffrättsliga tjänstefelsansvaret.

6.3 Den nuvarande lagstiftningen¹²

6.3.1 Allmänt om brottet tjänstefel

För brottet tjänstefel döms enligt 20 kap. 1 § brottsbalken den som

1. vid myndighetsutövning
2. uppsåtligen eller av oaktsamhet
3. genom handling eller underlåtenhet
4. åsidosätter vad som gäller för uppgiften.

Det ska dock inte dömas till ansvar om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa. Den som är ledamot av en beslutande statlig eller kommunal församling omfattas inte av ansvaret för åtgärder som han eller hon vidtar i denna egenskap.

Straffet för tjänstefel är böter eller fängelse i högst två år. Om brottet begåtts uppsåtligen och är att anse som grovt döms för grovt tjänstefel (andra stycket). För grovt brott döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Bestämmelserna om tjänstefel och grovt tjänstefel är subsidiära i förhållande till ansvar enligt andra straffbestämmelser (fjärde stycket).

6.3.2 Kravet på koppling till myndighetsutövning

En första förutsättning för att tjänstefelsansvar ska aktualiseras är att det är fråga om en åtgärd vid myndighetsutövning. Det definierar också ansvarssubjektet, dvs. den som utövar myndighet kan göra sig skyldig till tjänstefel. Samtidigt ges den som utövar myndighet ett förstärkt straffskydd enligt bestämmelserna i 17 kapitlet brottsbalken.

Myndighetsutövning definieras i förarbetena som beslut och faktiska åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter och som kommer till stånd och får rättsverkningar för eller emot den enskilde i kraft av offentlighetsrättsliga regler, inte på grund

¹² Även andra straffbestämmelser kan tillämpas för att utkräva ansvar för felaktigt agerande av offentliga tjänstemän, bland annat mutbrotten och förmögenhetsbrotten i 10 kap. brottsbalken samt brott mot tystnadsplikt i 20 kap. 3 § brottsbalken. De bestämmelserna kommer inte behandlas närmare här.

av avtal eller privaträttsliga regler.¹³ Myndighetsutövning kan både vara meddelande av formella beslut som för den enskilde innebär förmåner, rättigheter eller skyldigheter i olika hänseenden och faktiska åtgärder för att verkställa sådana beslut. Även faktiska åtgärder som inte har föregåtts av ett formligt beslut, till exempel då en polisman dirigerar trafiken eller ingriper för att upprätthålla allmän ordning är myndighetsutövning.¹⁴ Såväl förpliktande åtgärder som gynnande åtgärder kan utgöra myndighetsutövning. Oriktig myndighetsutövning kan föreligga även om ett fattat beslut i och för sig är materiellt riktigt men har meddelats endast sedan visst ovidkommande villkor uppfyllts, till exempel om en ansökan om byggnadslov har bifallits först efter att sökanden ekonomiskt har bidragit till viss kommunal verksamhet.¹⁵ Korrekt myndighetsutövning kan innebära en skyldighet att vara verksam, varför även underlåtenhet att handla kan utgöra felaktig myndighetsutövning. Den närmare innebörden av begreppet myndighetsutövning har belysts i ett antal rättsfall.¹⁶

Åtgärder som utgör myndighetsutövning utövas i regel i offentlig verksamhet. Myndighetsutövning förekommer emellertid även hos privaträttsliga subjekt eftersom förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning får överlämnas till enskilda rättssubjekt om det sker med stöd i lag (se 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen). Exempel på detta är den obligatoriska kontrollbesiktningen av fordon eller myndighetsutövning på privata skolor.¹⁷

När stat eller kommun uppträder som jämställd part i avtalsförhållanden föreligger inte myndighetsutövning. Ett agerande från en myndighets sida faller i princip utanför området för utövning av offentlig myndighet om ett motsvarande agerande av ett enskilt rättssubjekt varit lagligen möjligt. En fråga som har diskuterats är huruvida beslutsfattande vid upphandlingsförfaranden är myndighetsutövning. Den rådande uppfattningen i förarbeten och doktrin

¹³ Se prop. 1975:78 s. 180 och prop. 1988/89:113 s. 12.

¹⁴ Jfr rättsfallen NJA 1980 s. 421 I-III.

¹⁵ Se prop. 1975:78 s. 180 f.

¹⁶ Se bl.a. NJA 1980 s. 421 I-III, NJA 1983 s. 644, NJA 1988 s. 26, NJA 1988 s. 655, NJA 2011 N 24, NJA 2014 s. 910 och NJA 2016 s. 453.

¹⁷ Jfr rättsfallen NJA 2014 s. 910 (myndighetsutövning vid en privat förskola) och NJA 2005 s. 568. I det senare kom Högsta domstolen fram till att Svenska Filminstitutets beslut i frågor om produktionsstöd måste anses ha innefattat myndighetsutövning eftersom inslagen av offentlig maktutövning var så framträdande, trots att tillgängliga medel till övervägande del härrörde från privata subjekt och villkoren för erhållande av stöd reglerades i ett avtal.

är att beslut angående offentlig upphandling inte utgör myndighetsutövning i brottsbalkens mening.¹⁸

Med begreppet *vid myndighetsutövning*, till skillnad från det tidigare *i myndighetsutövning*, avses inte bara åtgärder som innefattar direkt utövande av myndighet utan också andra åtgärder som är av betydelse för att myndighetsutövningen till slut kommer att ske, såsom förberedande åtgärder.¹⁹ Samma uttryck förekommer i bland annat 3 kap. 2 § skadeståndslagen. Förarbeten och rättspraxis som har utvecklats i förhållande till den bestämmelsen har ansetts kunna vara vägledande även för tillämpningen av ansvaret för tjänstefel. Det har dock betonats att det inte behöver föreligga någon fullständig korrespondens mellan tillämpningsområdet för de skadeståndsrättsliga och de straffrättsliga reglerna. Detta eftersom bestämmelserna bärs upp av delvis olika intressen; skadeståndsregeln har främst en reparerande funktion medan straffbestämmelsen i första hand ska tillgodose preventiva ändamål. Det finns därför anledning att i vissa situationer tillämpa straffbestämmelserna mer restriktivt än skadeståndsregeln.²⁰

Enligt förarbetena till skadeståndslagen omfattas åtskilliga beslut eller åtgärder som ingår bara som ett led i myndighetsutövningen, men som är reglerade av offentligrättsliga föreskrifter och indirekt kan få rättsliga konsekvenser för den enskilde, liksom också en del handlingar som står i ett mycket nära tidsmässigt och funktionellt samband med myndighetsutövning.²¹

Som exempel på fall när regeln i skadeståndslagen är tillämplig nämns i motiven olika handläggningsmoment som föregår själva myndighetsutövningen. Det kan vara fråga om att ett beslut har fått ett felaktigt innehåll genom någon försummelse vid ärendets handläggning eller på grund av att ett yttrande eller någon annan utredning i ärendet har varit felaktigt eller vilseledande. Även felaktiga kallelser eller andra underrättelser till parter och vittnen omfattas av begreppet. Detsamma gäller skador som vållas genom fel vid protokollföring, registrering eller expediering av beslut.

¹⁸ Se bl.a. prop. 2001/02:142 s. 61 och 65, prop. 2006/07:128 del 1 s. 142 f. och 240 och del 2 s. 598 (Lagrådets yttrande), JO:s ämbetsberättelse 2002/03 s. 446, JO:s beslut 3006-2005, Nils-Olof Berggren, Något om tjänstefelsansvaret, i *Festskrift till Madeleine Leijonhufvud*, 2007 s. 36 f. och Wiweka Warnling-Nerep, Offentlig upphandling: myndighetsutövning eller inte & ett nytt område för kommunalt lag- eller domstolstrots? *JT* 2006-07 s. 384 ff.

¹⁹ Se prop. 1988/89:113 s. 13. Jfr bl.a. rättsfallet NJA 2014 s. 910.

²⁰ Se prop. 1988/89:113 s. 13 f. och 23.

²¹ Se prop. 1972:5 s. 502 ff.

Under skadeståndsregeln faller också en del faktiska handlingar, som sker i ett omedelbart och naturligt samband med handläggning av ärenden som avser myndighetsutövning eller med verkställigheten av ett beslut av denna karaktär. Exempel på sådana handlingar är åtgärder som utgör ett direkt led i ett tvångsingripande från det allmännas sida eller att någon förstör eller slarvar bort skriftliga bevis och andra handlingar. Om en myndighet lämnar felaktig vägledning och oriktiga upplysningar angående myndighetsutövning inom det egna verksamhetsområdet får detta regelmässigt också anses som ett led i myndighetsutövningen som kan föranleda skadeståndsansvar.²²

6.3.3 Kravet på att uppsåtligen eller av oaktsamhet, genom handling eller underlåtenhet, ha åsidosatt vad som gäller för uppgiften

En annan förutsättning för att döma för tjänstefel är att den åtalade, genom handling eller underlåtenhet, har åsidosatt vad som gäller för uppgiften. Såväl uppsåtliga som oaktsamma gärningar är kriminaliserade. Korrekt myndighetsutövning kan innebära en skyldighet att vara verksam, varför också underlåtenhet att handla kan utgöra oriktig myndighetsutövning. Genom att uttryckligen ange detta i lagtexten har ansetts att missuppfattningar kan undanröjas om att en tjänsteman alltid klarar sig om han eller hon låter bli att göra något.²³

Uttrycket *vad som gäller för uppgiften* tar sikte på vad som i den aktuella situationen skulle ha varit ett godtagbart handlande. Huruvida ett handlande i den enskilda situationen är godtagbart ska bedömas objektivt.²⁴ Detta bestäms i första hand av vad som föreskrivs i lag eller annan författning. Det kan emellertid vara fråga om ett brottsligt åsidosättande av vad som gäller för uppgiften även vid åsidosättande av normer som inte är uttryckligen föreskrivna. Det kan handla om förarbetsuttalanden, vägledande rättsfall, myndighetsföreskrifter eller handlingsmönster som följer av allmänna principer för hur den offentliga verksamheten ska bedrivas. För att sådana avvikelser ska kunna föranleda straffansvar krävs dock att de inte

²² I förarbetena till tjänstefelsbestämmelsen ange dock att det är tveksamt om sådana oriktiga upplysningar annat än undantagsvis bör föranleda straffansvar, ofta torde de omfattas av undantaget för ringa brott (prop. 1988/89:113 s. 23 f.).

²³ Se prop. 1975:78 s. 180 f. och prop. 1988/89:113 s. 35.

²⁴ Jfr rättsfallet ”Polishunden” NJA 2017 s. 491 p. 12.

uttryckligen föreskrivna normerna framstår som självklara och naturliga och att det framstår som uppenbart oriktigt att inte följa dem. I doktrin har anförts att det av rättspraxis står klart att ”vad som gäller för uppgiften” inte enbart består i fastslagna handlingsregler, utan också av att visa gott omdöme och förmåga att hantera pressade situationer på ett rimligt sätt.²⁵

Därutöver förutsätter straffansvar uppsåt eller oaktsamhet, varför den som varken insett eller bort inse att hans handlande var felaktigt inte heller ska drabbas av straffansvar. Oaktsamheten kan dock bestå i att inte skaffa sig kännedom om eller inte hålla reda på de regler som gäller för myndighetsutövningen. Vid bedömningen av om gärningsmannen varit oaktsamt är det i första hand av betydelse vilka krav på noggrannhet och omsorg som uppgiften innefattade. Allmänt sett gäller dock att ju mer ingripande en åtgärd är för den enskilde, desto mindre krävs för att handlandet ska anses vara oaktsamt. Exempelvis krävs särskild noggrannhet vid frågor om frihetsberövanden. Detta får sedan vägas mot omständigheter som hänför sig till den berörde tjänstemannen personligen, till exempel vilken kunighet, utbildning och erfarenhet som han eller hon har haft. Det kan också ha betydelse om tjänstemannen har handlat under tidspress. Straffrättsligt ansvar ska inte komma i fråga för varje avvikelse från den eftersträlvade normen; en viss marginal ska alltid föreligga mellan det helt aktsamma och det oaktsamma.²⁶

När det gäller tolknings- och tillämpningsfrågor har Högsta domstolen uttalat att det bör finnas en betydande marginal innan en felbedömning kan anses grunda ansvar för tjänstefel. Det är följaktligen inte tillräckligt att det funnits bättre alternativ än det valda. Vid allvarliga bedömningsfel kan ansvar för tjänstefel emellertid komma i fråga. Vid till exempel frågor som rör frihetsberövanden ställs särskilt höga krav på en domstol när det gäller noggrannhet och omsorg vid prövningen.²⁷

²⁵ Se Thomas Bull, *Tjänstefelet och den goda förvaltningen, God förvaltning – ideal och praktik*, 2006, s. 97.

²⁶ Se prop. 1988/89:113 s. 15, 20 och 24. Jfr också rättsfallen NJA 2002 s. 188, NJA 2005 s. 385, NJA 2008 s. 567 och ”Polishunden” NJA 2017 s. 491 p. 13.

²⁷ Se rättsfallet NJA 1997 s. 368.

6.3.4 Ringa brott

En ytterligare förutsättning för straffansvar är att gärningen inte är att bedöma som ringa. Syftet är att undanta gärningar som inte är så klandervärda att de bör föranleda straffrättsligt ansvar. Bedömningen av om en gärning är ringa ska ske särskilt mot bakgrund av gärningens betydelse för myndighetsutövningen och gärningsmannens ansvar i förhållande till denna. Vilka närmare omständigheter som ska beaktas vid bedömningen är beroende på förhållandena i det enskilda fallet. Såväl allmänna som enskilda intressen ska beaktas.²⁸

Vid bedömningen är det av stor betydelse om någon skada eller annan olägenhet kan påvisas i det enskilda fallet eller om det föreläggat en påtaglig risk för skada. En annan viktig omständighet är verksamhetens art, eftersom det inom områden där kraven på en korrekt handläggning är särskilt stora kan finnas anledning att göra en strängare bedömning än i andra fall. Det gäller till exempel inom rättsväsendet. Vikten av att regelverket tillämpas korrekt när fråga är om en frihetsberövad person innebär att aktsamhetskravet får anses vara ytterligare förhöjt. Generellt sett är därför möjligheten att, i sådana situationer, bedöma ett tjänstefel som ringa mycket begränsad.²⁹ En omständighet som kan tala för att bedöma gärningen som ringa, även inom områden där kraven är särskilt stora, är om det gäller överträdelser av formella regler som är av underordnad betydelse för myndighetsuppgiftens faktiska innehåll. Omvänt bör överträdelse av en regel som är en förutsättning för att myndighetsuppgiften ska kunna fullgöras tala mot att gärningen bedöms som ringa.³⁰

Vidare ska hänsyn tas till vilken ställning gärningsmannen har intagit i förhållande till myndighetsutövningen. Ju mer självständiga befogenheter gärningsmannen har, desto större anledning att se allvarligt på gärningen. I fråga om en föredragande utan självständig beslutskompetens som lämnar förslag till rättsstridigt beslut torde det däremot finnas ett relativt stort utrymme att bedöma gärningen som ringa med hänsyn till gärningsmannens underordnade ställning i myndighetsutövningen.³¹

Den grad av oaktsamhet som gärningsmannen har visat är också av betydelse. Om gärningsmannens handlande, oberoende av skada

²⁸ Se prop. 1988/89:113 s. 24 f.

²⁹ Jfr bl.a. rättsfallet NJA 2017 s. 843, särskilt p. 27.

³⁰ Se prop. 1988/89:113 s. 24 f. Jfr rättsfallet NJA 2013 s. 336.

³¹ Se prop. 1988/89:113 s. 25. Jfr rättsfallet NJA 2002 s. 188.

eller risk för skada, vittnar om en avsevärd likgiltighet inför uppgiften, kan detta leda till att gärningen inte är att bedöma som ringa.³² Om felet i stället beror på ett tillfälligt förbiseende har det kunnat tala för ett lindrigare ansvar. I det sammanhanget har gärningsmannens arbetsbelastning i vissa fall vägts in vid bedömningen av om en gärning är ringa eller inte.³³ Det har även i något fall beaktats att den tilltalade fått överta en arbetsuppgift med kort varsel och, som det får förstås, haft begränsade möjligheter att förbereda sig och kontrollera underlaget för de åtgärder som senare vidtagits.³⁴

6.3.5 Grovt brott

Endast uppsåtligt brott kan utgöra grovt tjänstefel. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska en sammanvägning av samtliga omständigheter vid brottet beaktas. Enligt lagtexten ska dock särskilt beaktas om gärningsmannen allvarligt har missbrukat sin ställning eller om gärningen för någon enskild eller det allmänna har medfört allvarligt förfång eller otillbörlig förmån som är betydande.

Exempel som ges i förarbetena på att någon missbrukat de befogenheter som hans tjänsteställning ger honom eller henne är att en domare avsiktligt meddelar en felaktig dom eller att en tjänsteman i något hänseende låter förhållanden av jävsnatur påverka sitt handlande. Endast allvarliga fall av missbruk av tjänsteställning avses. Det är då av betydelse vilka effekter handlandet har haft, såsom att någon till följd av ett uppsåtligt oriktigt beslut blir berövad friheten eller lider betydande ekonomisk skada. Handlingen kan emellertid vara att betrakta som allvarlig även om någon effekt inte hinner inträda, till exempel på grund av någon annans ingripande.³⁵

³² Se prop. 1988/89:113 s. 24 f.

³³ Se bl.a. rättsfallen NJA 2004 s. 164, NJA 2017 s. 491 och NJA 2017 s. 842.

³⁴ Se rättsfallet NJA 2002 s. 342.

³⁵ Se prop. 1988/89:113 s. 25.

6.4 Något om andra former av ansvarsutkrävande för offentligt anställda³⁶

6.4.1 Inledande anmärkningar

Den straffrättsliga lagstiftningen utgör enbart ett verktyg för att skydda intresset av att offentlig verksamhet bedrivs på ett ansvarsfullt och korrekt sätt. Systemet för ansvarsutkrävande av offentligt anställda består av tre huvudsakliga delar: en straffrättslig, en arbetsrättslig och en skadeståndsrättslig.

Det har funnits och finns olika uppfattningar om vilken funktion de olika sanktionssystemen har och bör ha. Relationen mellan dessa har därför varierat. Vissa har menat att det finns en övertro på straffrättsliga regler, att de snarast kan verka hämmande på effektiviteten i förvaltningen och leda till ökade handläggningstider. Andra har argumenterat för att det straffrättsliga systemet är överlägset andra när det gäller att tillgodose den enskilde medborgarens intresse av rättssäkerhet och intresset av att den offentliga verksamheten utåt sett håller en tillfredställande kvalitet. Det har framhållits att i det disciplinära förfarandet tas andra hänsyn eftersom det bygger på tanken att det är den enskilde tjänstemannen som ska kunna drabbas av påföljd för ett avtalsbrott. En och samma gärning har ansetts kunna vara straffvärd från straffrättsliga utgångspunkter men tämligen likgiltig sedd som avtalsbrott och vice versa. Därtill kommer att den enskilde som har drabbats av en försummelse inte har någon partsställning i disciplinärenden och inte har någon möjlighet att föra talan om ersättning i ett sådant ärende.³⁷

Det har också argumenterats för att det straffrättsliga systemet erbjuder en större rättssäkerhet åt den enskilde tjänstemannen. Särskilt när det gäller bevisvärderingsfrågor har framhållits att den prövningen i första hand bör underställas domstolar i ett straffrättsligt förfarande. Det har anförts att avkriminaliseringen i den meningen

³⁶ För en utförlig redogörelse av det straffrättsliga och skadeståndsrättsliga ansvaret samt JO och JK:s tillsyn hänvisas till betänkandet *En skärpt syn på brott av journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner* (2022:2), avsnitt 8.2–8.5. Där redogörs också för Personalansvarsnämndernas och Statens ansvarsnämnds funktion, det kommer inte upprepas här.

³⁷ Se prop. 1988/89:133 s. 7 f., JO:s remissyttrande över Ds 1988:32 (dnr 1192-1988), Thomas Bull, "Tjänstefelet och den goda förvaltningen", i Lena Marcusson, *God förvaltning: ideal och praktik*, 2006, s. 82 och Katarina Alexius Borgström, *JO och tjänstemännen: en lag-historisk studie*, 2003 s. 313 f.

kan ses som en allmän försvagning av de offentliga tjänstemännens möjligheter att freda sig mot anklagelser.³⁸

I förhållande till skadeståndsrätten har framhållits att straffrätten i första hand ska tillgodose preventiva ändamål medan skadeståndsregeln främst har en reparativ funktion.³⁹ Lagrådet betonade i sitt yttrande vid 1989 års reform av den straffrättsliga lagstiftningen att ett utvidgat tjänstefelsansvar endast är en av de faktorer som har betydelse när det gäller att skapa garantier för att den offentliga verksamheten fullgörs på ett riktigt sätt. Enligt Lagrådet gäller det också att få till stånd ersättningsregler som tillgodoser medborgarnas berättigade intressen när det gäller rätten till ersättning för skada som vållats av felaktigt handlande från myndigheternas sida.⁴⁰

6.4.2 De arbetsrättsliga sanktionerna och förhållandet till straffrätten

Det arbetsrättsliga disciplinansvaret för arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter samt myndigheter under regeringen regleras i LOA. Arbetstagare som är anställda hos statliga bolag, stiftelser och andra av staten ägda privaträttsliga rättssubjekt omfattas däremot inte av LOA. Det finns även ett antal andra grupper av offentliganställda som inte omfattas av ansvaret (se 3 §). För de kommunalt anställda gäller ett kollektivavtalsreglerat disciplinansvar som i stort sett är identiskt med det som finns i LOA.

En arbetstagare som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen, får enligt 14 § i LOA meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Om felet med hänsyn till samtliga omständigheter är ringa, får någon påföljd inte meddelas. Disciplinpåföljderna är varning och löneavdrag (15 §). En arbetstagare får inte samtidigt meddelas flera disciplinpåföljder. Frågor om disciplinansvar prövas av den myndighet där arbetstagaren tjänstgör, många gånger av en personalansvarsnämnd. För vissa högre tjänstemän beslutar Statens ansvarsnämnd i frågor om disciplinpåföljd (se 34 §).

Därutöver finns det regler om avskedande och uppsägning för bland annat offentligt anställda i LAS. För ordinarie domare tilläm-

³⁸ Se Thomas Bull, "Tjänstefelet och den goda förvaltningen", i Lena Marcusson, *God förvaltning: ideal och praktik*, 2006, s. 110.

³⁹ Prop. 1988/89:113 s. 23.

⁴⁰ Prop. 1988/89:113 s. 32.

pas regeringsformens föreskrifter om vilka omständigheter som får läggas till grund för åtgärden. Uppsägning ska grunda sig på sakliga skäl, som bland annat kan hänföra sig till arbetstagaren personligen (7 §). En anställd kan också bli avskedad om han eller hon grovt åsidosätter sina åligganden mot arbetsgivaren (18 §).

Det finns ett antal regler som syftar till att undvika dubbelbestraffning. Om en arbetstagare döms för tjänstefel medför det ofta att arbetstagararen riskerar att också bli avskedad. Även annan reaktion mot brottet kan komma i fråga. Domstolen kan vid straffmätningen ta hänsyn till om den tilltalade förorsakas men till följd av att han eller hon på grund av brottet blir eller kan antas bli avskedad eller uppsagd från anställning eller drabbas av annat hinder eller synnerlig svårighet i yrkes- eller näringsutövning (29 kap. 5 § första stycket 6 brottsbalken). För att domstolen ska kunna göra en sådan bedömning inhämtas vanligen ett yttrande från arbetsgivaren eller personalansvarsnämnden på berörd myndighet eller Statens ansvarsnämnd. Andra påföljder än avskedande och uppsägning kan beaktas enligt punkten 8 i samma bestämmelse. Om en domstol har utgått från att en dömd skulle avskedas vid straffmätningen men så inte sker kan domstolen i efterhand ändra påföljden för att kompensera för detta (38 kap. 2 a §). Bestämmelsen tillämpas dock bara i sådana undantagsfall när det skulle framstå som närmast stötande för den allmänna rättskänslan om den gamla påföljden fick bestå.⁴¹

Även i LOA finns bestämmelser om förhållandet mellan disciplinansvaret och de straffrättsliga bestämmelserna. Om en arbetstagare är skäligen misstänkt för att i sin anställning ha begått, bland annat brotten tjänstefel, tagande av muta och brott mot tystnadsplikt ska han eller hon anmälas till åtal (22 § LOA). När en åtgärd har vidtagits för att åtal ska väckas mot en arbetstagare, får arbetsgivaren inte inleda eller fortsätta ett disciplinärt förfarande med anledning av vad som har föranlett åtgärden (18 § första stycket LOA). Om en sådan gärning har prövats i straffrättslig ordning får ett disciplinförfarande inledas eller fortsättas bara om gärningen, av någon annan orsak än bristande bevisning, inte har ansetts vara något brott (18 § andra stycket LOA). Ett sådant fall kan vara att domstolen har avgjort frågan genom att konstatera att gärningen inte alls är straffbar enligt brottsbalken eller annan författning. Då kan myndig-

⁴¹ Se prop. 1987/88:120 s. 112.

heten överväga om det är fråga om en tjänsteförseelse i anställningen som inte är ringa.

Det kan slutligen nämnas att den som har valts till sådant uppdrag hos staten eller hos en kommun med vilket följer myndighetsutövning får av rätten, enligt 20 kap. 4 § brottsbalken, skiljas från uppdraget om han eller hon har begått brott för vilket är stadgat fängelse i två år eller däröver och han eller hon genom brottet har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha uppdraget. Bestämmelsen omfattar till exempel ledamöter i beslutande statliga och kommunala församlingar samt ledamöter i kommunala nämnder. Av 20 kap. 4 § andra stycket följer att också personer som har valts till uppdrag som är förenat med myndighetsutövning hos en styrelse, ett verk, en nämnd, en kommitté eller annan sådan myndighet som hör till staten eller till kommun, region eller kommunalförbund omfattas. Särskilda föreskrifter om riksdagsledamöter finns också i 4 kap. 11 § regeringsformen.⁴²

För bland annat de som är anställda i Försvarsmakten och tjänstgör utomlands i en internationell militär insats gäller lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. Enligt 8 § får den som åsidosätter vad han eller hon på grund av instruktioner, förmäns eller andra chefers order eller i övrigt ska iaktta i tjänsten åläggas disciplinpåföljd för disciplinförseelse. I ringa fall ska någon påföljd dock inte åläggas.

6.4.3 Det skadeståndsrättsliga ansvaret

I 4 kap. 1 § skadeståndslagen regleras arbetstagarens individuella skadeståndsansvar. Där framgår att för skada, som arbetstagare vållar genom fel eller försummelse i tjänsten, är han eller hon ansvarig endast i den mån synnerliga skäl föreligger med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter. Ansvaret för den enskilda arbetstagaren kan uppstå på olika sätt, bland annat genom direktkrav av den skadelidande, regresskrav från arbetsgivaren eller genom krav från arbetsgivaren efter att arbetstagaren skadat arbetsgivaren.

⁴² I rättsfallet RH 1997:48 dömdes en riksdagsledamot för två fall av grovt bedrägeri till villkorlig dom och böter. Hovrätten förordnade att riksdagsledamoten skulle skiljas från sitt uppdrag.

En stark huvudregel, som framgår genom kravet på synnerliga skäl, är emellertid att ansvaret stannar hos arbetsgivaren. Arbetsgivarens ansvar regleras i tredje kapitlet skadeståndslagen. Av 3 kap. 2 § skadeståndslagen framgår att staten eller en kommun ska ersätta sådan personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar. Detsamma gäller skada på grund av att någon annan kränks på sätt som anges i 2 kap. 3 § genom fel eller försummelse vid sådan myndighetsutövning. Bestämmelsen innebär ett utvidgat skadeståndsansvar för främst staten och kommunen. Om skadan vållas vid myndighetsutövning svarar de för ren förmögenhetsskada på samma sätt som vid person- eller sakskada.

Bestämmelsen i 3 kap. 3 § skadeståndslagen infördes 1998 och innebär en utvidgning av det allmännas ansvar för ren förmögenhetsskada även utanför det område som omfattas av myndighetsutövning. Sådan skada ska ersättas om den vållats genom felaktiga upplysningar eller råd och det finns särskilda skäl. Person- eller sakskada som vållats på detta vis svarar det allmänna för enligt 3 kap. 1 §. Införandet av bestämmelsen i 3 kap. 3 § motiverades utifrån den enskildas beroendeställning i förhållande till myndigheterna. Ett annat skäl till bestämmelsen grundade sig i viljan att fördela risken för uppkomna skador och att samtidigt åstadkomma en förebyggande effekt genom att ett något utvidgat ansvar kunde uppmuntra till förbättrade rutiner hos myndigheterna och även i övrigt höja kvaliteten i verksamheten.⁴³

År 2018 infördes 3 kap. 4 § skadeståndslagen. I paragrafen regleras en rätt till ersättning för personskada, sakskada, ren förmögenhetsskada, annan ideell skada och skada på grund av att någon kränkts på sätt som anges i 2 kap. 3 §, om skadan uppkommit till följd av att den skadelidandes rättigheter enligt Europakonventionen har överträtts från statens eller kommunens sida. Ersättning ska emellertid endast utgå om andra rättsmedel inte är tillräckliga. Något krav på att staten eller kommunen agerat vid myndighetsutövning finns inte.

⁴³ Se prop. 1997/98:105 s. 35.

6.4.4 Justitieombudsmannens tillsyn

JO:s uppgift är, enligt 13 kap. 6 § regeringsformen, att utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. I lagen (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO-instruktionen) ges närmare regler kring uppdraget. Ombudsmännen ska särskilt se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att det i den offentliga verksamheten inte bryts mot medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter (12 § JO-instruktionen). Ombudsmännen ska också verka för att brister i lagstiftningen avhjälps (13 §).

Under ombudsmännens tillsyn står bland annat statliga och kommunala myndigheter samt tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter eller andra som har en tjänst eller ett uppdrag som innebär myndighetsutövning, såvitt avser den verksamhet som utgör myndighetsutövning (14 §). Även tjänstemän och uppdragsstagare i statliga affärsverk står under JO:s tillsyn när de fullgör uppdrag för verkens räkning i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande. I 15 § anges vilka som inte omfattas av JO:s tillsyn. Det anges särskilt i 27 § att en ombudsman inte bör ingripa mot en befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl för ett ingripande.

Ombudsmännens tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar, som ombudsmännen finner påkallade (17 §). En ombudsman får genom beslut i ett ärende uttala sig om huruvida en åtgärd av någon som står under ombudsmännens tillsyn strider mot en lag eller någon annan författning eller annars är felaktig eller olämplig (18 §). En ombudsman får även göra uttalanden för att främja en enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

En ombudsman får som särskild åklagare väcka åtal mot en befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget har begått en annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott, bland annat brotten tjänstefel, tagande av muta och brott mot tystnadsplikt (21 §). Det finns ingen åtalsplikt för JO. Om det i stället är fråga om fel som kan beivras genom ett disciplinärt förfarande enligt bestämmelserna i LOA får en ombudsman göra en anmälan till den som har befogen-

het att besluta om sådan (22 §). JO får också, om det anses påkallat att befattningshavare avskedas eller avstängas från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, göra anmälan om det (23 §).

6.4.5 Justitiekanslerns tillsyn och frivilliga skadereglering

En av JK:s uppgifter⁴⁴ är att utöva en extraordinär tillsyn över den offentliga förvaltningen. JK har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. JK:s verksamhet är framför allt reglerad i lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn samt i förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern.

JK utövar tillsyn över i princip samma myndigheter och tjänstemän som JO (se 2–3 §§ lagen om Justitiekanslerns tillsyn). Liksom JO får JK som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som har begått brottslig gärning genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget (5 §). Befogenheten är i första hand tänkt att användas när en misstanke om brott kommer fram i samband med behandlingen av ett ärende som Justitiekanslern har beslutat att granska närmare.⁴⁵ Om en befattningshavare åsidosatt vad som åligger honom eller henne i tjänsten och felet kan beivras genom disciplinärt förfarande får även JK göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd (6 § första stycket). Det gäller även fall som aktualiserar avskedande eller avstängning.

Av förordningen med instruktion för Justitiekanslern följer att JK inte bör ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl (4 §). Av instruktionen framgår vidare att JK endast ska pröva ett klagomål om frågans beskaffenhet ger anledning att ta upp saken till prövning (15 § andra stycket). JK har alltså inte någon skyldighet att pröva klagomål som har väckts av enskilda. Tillsynsverksamheten är främst inriktad på rättsliga systemfrågor och på verksamhetsområden där det saknas ordinära tillsynsorgan.

⁴⁴ Övriga huvuduppgifter är att reglera skador för vilka staten ansvarar i förhållande till enskilda, att företräda staten i rättegångar, att vara exklusiv åklagare i mål om tryck- och yttrandefrihetsbrott samt att fungera som regeringens juridiska rådgivare. Dessutom utövar JK tillsyn över rättshjälpsfrågor, Sveriges advokatsamfunds disciplinverksamhet m.m.

⁴⁵ Se JK:s hemsida, www.jk.se, under rubriken Tillsyn.

JK har också möjlighet att på frivillig väg reglera vissa skadeståndsanspråk som riktas mot staten. Tanken med det är att avlasta domstolarna från uppgiften att pröva sådana mål där det inte finns någon tvist utan där det är klart att ett skadeståndsgrundande fel har begåtts och att den enskilde har rätt till viss ersättning. De anspråk på skadestånd som JK handlägger är i första hand sådana som grundar sig på att en statlig myndighet har fattat ett felaktigt beslut. JK beslutar också om ersättning till den som varit frihetsberövad utan att sedan bli dömd för gärningen enligt lagen om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder (1998:714).⁴⁶

6.5 Tillämpningen av straffansvaret för tjänstefel

6.5.1 Tidigare utvärderingar och överväganden

Det rättsliga ansvaret för offentligt anställda har efter 1989 års reform av lagstiftningen fortsatt att diskuteras och utredas på olika sätt. I mitten av 1990-talet fick Förvaltningspolitiska kommissionen regeringens uppdrag att analysera om formerna för organisation och styrning av statlig förvaltning och verksamhet var ändamålsenliga. Kommissionen skulle också lämna synpunkter på hur det långsiktiga arbetet med strukturförändringar i den statliga förvaltningen borde bedrivas. Kommissionen lämnade sitt slutbetänkande *I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten* (SOU 1997:57) i mars 1997.

Av störst intresse för den här utredningen är den rapport som lämnades till kommissionen med namnet *När makten gör fel – Den offentliga tjänstemannens ställning och ansvar* (SOU 1996:173). Uppdraget var att till kommissionen lämna överväganden och förslag i fråga om offentliga tjänstemäns rättsliga ställning och ansvar. I rapporten redovisades bland annat en genomgång av praxis från Högsta domstolen och hovrätterna mellan 1989 och 1996 avseende det straffrättsliga tjänstefelsansvaret. Utifrån denna genomgång konstaterades bland annat att gränserna för vad som ansågs ha skett vid myndighetsutövning hade börjat dras upp genom rättsfallen NJA 1994 s. 325 och RH 1994:70. Det konstaterades vidare att genomgången inte gett något resultat av intresse när det kom till frågan om var

⁴⁶ Se JK:s hemsida, www.jk.se, under rubriken Skadestånd.

gränsen för ringa brott gick för personer med helt osjälvständiga uppgifter. Avsaknaden av avgöranden gällande gärningar med ringa följder förmodades ha att göra med att gränsfall som kunde illustrera bestämmelsens räckvidd mer sällan kommer till polisens, åklagares och JO:s kännedom.

En slutsats i rapporten var att trots den utvidgning av ansvaret som genomfördes 1989 var det fortfarande poliser och domare som dominerade i rättsfallen. Detta var enligt rapporten möjligen naturligt eftersom dessa personalkategorier i så hög grad ägnar sig åt myndighetsutövning. Samtidigt ansågs det förvånande att inte fler fall av tjänstefel kunnat upptäckas bland arbetstagare som har till uppgift att avgöra ingripande beslut för enskilda om sociala förmåner med mera. Att inte fler arbetstagare med uppgift att fatta för medborgarna gynnande beslut, såsom socialsekreterare, förekom i de studerade tjänstefelsdomarna ansågs kunna ha flera förklaringar. Ett tänkbart skäl ansågs kunna vara att dessa arbetstagare mer sällan gör fel. Ett annat att färre domar som rör dessa personalkategorier överklagas från första instans, men någon rimlig förklaring till att det skulle vara så ansågs svår att finna. Den mest sannolika förklaringen förmodades i stället vara att de personalkategorierna mer sällan polisanmäldes för tjänstefel. Skälen för det kunde enligt rapporten vara att den som känner sig kränkt eller på annat sätt felaktigt behandlad av en socialsekreterare drar sig för att anmäla av rädsla för repressalier eller på grund av okunskap om tjänstemannens ansvar och skyldigheter.⁴⁷

En annan fråga som togs upp var betydelsen av en hög arbetsbelastning för frågan om tjänstefelsansvar. Det anmärktes att Högsta domstolen i ett rättsfall, NJA 1993 s. 216, låtit en stor arbetsbörda inverka förmildrande på ett fel som begåtts i förvaltningen. Det konstateras att detta är ett problematiskt synsätt i förhållande till den enskilde medborgaren som drabbas av ett felaktigt myndighetsbeslut. Risken ansågs vara att det skapas en klyfta mellan medborgarnas krav på korrekta myndighetsbeslut å ena sidan och de offentliga funktionärernas krav på att få sitt eventuella slarv bedömt i ljuset av de tilldelade resurserna å den andra. Därtill lyftes medborgarnas tilltro till den offentliga förvaltningen generellt.⁴⁸

⁴⁷ Se SOU 1996:173, s. 142 f.

⁴⁸ Se SOU 1996:173, s. 143 ff.

Slutligen ansågs det finnas skäl att avvakta en stabilisering av praxis innan det övervägdes någon ny förändring men det anfördes samtidigt att anknytningen till begreppet myndighetsutövning haft en del tveksamma konsekvenser.⁴⁹ Den förvaltningspolitiska kommissionen delade den bedömningen och förordade således att frågor om det rättsliga ansvaret för offentligt anställda skulle bli föremål för en särskild utredning.⁵⁰

Samtidigt som Förvaltningspolitiska kommissionen bedrev sitt arbete gav regeringen JK i uppdrag att kartlägga behovet av att stärka kontrollen över medelsförvaltning m.m. inom den offentliga förvaltningen. JK:s arbete presenterades i förstudien *Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning*.⁵¹ Beträffande sådana förfaranden av arbetstagare som vilken arbetsgivare som helst kan drabbas av, till exempel stöld, ansågs det inte vara lämpligt med särregler för den offentliga verksamheten. Däremot ansågs det finnas större behov av särregler för förfaranden som innebär att chefer och andra offentliga arbetstagare i ansvarig ställning utnyttjar allmänna medel för personliga favörer, till exempel subvention av boende eller kredit för sina personliga levnadskostnader. Enligt JK kunde det finnas anledning att överväga om en särskild straffregel borde införas som tar sikte på fall av misshushållning med offentliga medel. Enligt JK kunde en sådan bestämmelse utgöra ett komplement till straffbestämmelserna om tjänstefel m.m. i brottsbalken. Ett alternativ som JK såg framför sig var att göra reglerna om trolöshet mot huvudman tillämpliga också vid grov oaktsamhet.

I regeringens proposition *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* (prop. 1997/98:136) behandlades flera av de förslag och synpunkter som lyftes fram av Förvaltningspolitiska kommissionen och i JK:s förstudie. Regeringen uttalade att frågan om en utredning av straff- och skadeståndsansvaret på det sätt som JK föreslagit borde övervägas i annat lämpligt sammanhang, exempelvis då bestämmelserna om tjänstefel i brottsbalken kunde komma att bli föremål för en översyn. Regeringen ansåg, i likhet med kommissionen att en utvärdering av tjänstefelsbestämmelserna behövde anstå ytterligare en tid eftersom dessa bestämmelser införts relativt nyligen.⁵² Under 2014

⁴⁹ Se SOU 1996:173, s. 147.

⁵⁰ Se SOU 1997:57, s. 153.

⁵¹ *Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning* – En förstudie utförd av Justitiekanslern på uppdrag av regeringen, dnr Ju97/873.

⁵² Se prop. 1997/98:136 s. 26 f.

lades JK:s förstudie till handlingarna eftersom det ansågs att frågorna behandlats i andra sammanhang, bland annat genom reformeringen av mutbrottslagstiftningen.⁵³

Inom rättsväsendet har ett antal initiativ tagits för att sammanställa och presentera rättspraxis i fråga om tjänstefel. I juni 2002 presenterades, på Riksåklagarens uppdrag, en studie av bland annat Riksåklagarens, JO:s och JK:s praxis i fråga om förundersökning och åtal för tjänstefel.⁵⁴ På uppdrag av regeringen tog Domstolsverket fram ett diskussionsmaterial om god domarsed. I en av rapporterna, *God domarsed – om tjänsteansvar och tillsyn* från 2011, redovisades avgöranden i tillsyns- och ansvarsfrågor med huvudsaklig inriktning på domstolar och domare från 1960-talet fram till 2011. År 2018 kompletterades skriften med domar och beslut som meddelats därefter i skriften *Praxis avseende domares tjänsteansvar 2011–2018*.

6.5.2 En sammanfattning av redovisade synpunkter på lagstiftningen i SOU 2022:02

I betänkandet *En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner* (SOU 2022:2) redovisades synpunkter på lagstiftningen, inhämtade från åklagare och fackförbund. Bland åklagare rådde enighet om att det finns ett fortsatt behov av möjligheten att bedöma en gärning som ringa. Utan en möjlighet att skriva av anmälningar eller lägga ner förundersökningar med hänsyn till att gärningen är ringa skulle åklagarna bli tvungna att utreda och åtala i stort sett varje agerande som (i tillräcklig grad) kan sägas utgöra en avvikelse från det normalt aktsamma.

Från åklagarhåll betonades också att en stor andel av anmälningarna om tjänstefel helt saknar substans och görs på grund av missnöje med till exempel ett fattat beslut. Rubriceringen tjänstefel får många gånger också tjäna som ”slasktratt” för ageranden som är svåra att registrera under andra brottsbeteckningar. När anmälan sedan skrivs av, registreras den inte om. Detta påverkar kriminalstatistiken, som inte minst av detta skäl bör analyseras med försiktighet.

Flertalet åklagare ansåg att avgränsningen av tjänstefelsansvaret till vad som skett vid myndighetsutövning är rimlig eftersom det

⁵³ Beslut den 20 maj 2014 i ärende Ju1997/873/L5.

⁵⁴ Gunnel Lindberg, *Tjänstefels- och disciplinansvar för åklagare och domare, En genomgång av lagstiftning och åtalspraxis m.m.*, 2002 (dnr 2002/0397).

därigenom markeras att det straffrättsliga ansvarsutkrävandet är kopplat till maktutövningen gentemot medborgare. Möjligen hade emellertid en ”slagsida” uppstått på så sätt att rättsväsendets aktörer – och särskilt polismän – är överrepresenterade i praxis. Ett skäl till det ansågs kunna vara att den underliggande lagstiftning som dessa yrkesgrupper agerar utifrån är relativt tydlig och specifik medan det i andra fall ansågs kunna vara komplicerat att avgöra vad som utgör ett ”fel” i straffrättslig mening vid handläggningen. Några åklagare pekade på att det finns klandervärda beteenden, framför allt från kommunala tjänstemän med ansvar för skattemedel, som inte fångas in av 20 kap. 1 § brottsbalken.

Slutligen lyftes fram att en utvidgning av det straffrättsliga tjänstefelsansvaret inte är oproblematisk. Om regleringen går för långt riskerar den att skapa en tjänstemannakår som blir rädd för att göra fel snarare än angelägen om att göra rätt. Det skulle också kunna verka hämmande på viljan att anmäla missförhållanden. Dessutom skulle ett utvidgat straffrättsligt ansvar kunna minska möjligheterna för JO och JK att uppmärksamma felaktigheter och sprida kunskap och ge vägledning inom det offentliga.

Fackförbundet ST befarade att ett utvidgat straffrättsligt ansvar för tjänstefel kunde leda till en osund osäkerhetskultur som i sin tur kunde leda till minskad effektivitet och sänkt kvalitet i många verksamheter. Fackförbundet ST såg också en risk för att ett skärpt straffrättsligt ansvar kunde få kontraproduktiva effekter för rättssäkerheten och medborgarnas förtroende för den statliga förvaltningen. Redan i dag finns enligt förbundet exempel på en utbredd tystnadskultur inom vissa delar av förvaltningen. Av rädsla för att fokus ska hamna på det egna agerandet och leda till åtal eller andra ingripande åtgärder, vågar offentligt anställda inte påpeka brister och fel på det organisatoriska planet. Slutligen betonades också vikten av att bibehålla en god kompetensförsörjning till det offentliga. Att strama åt förutsättningarna för statligt anställda genom ett utökat straffrättsligt ansvar riskerade, enligt förbundet, att försvåra konkurrensen med andra verksamheter i att bibehålla och rekrytera kompetenta medarbetare.

6.5.3 Statistik

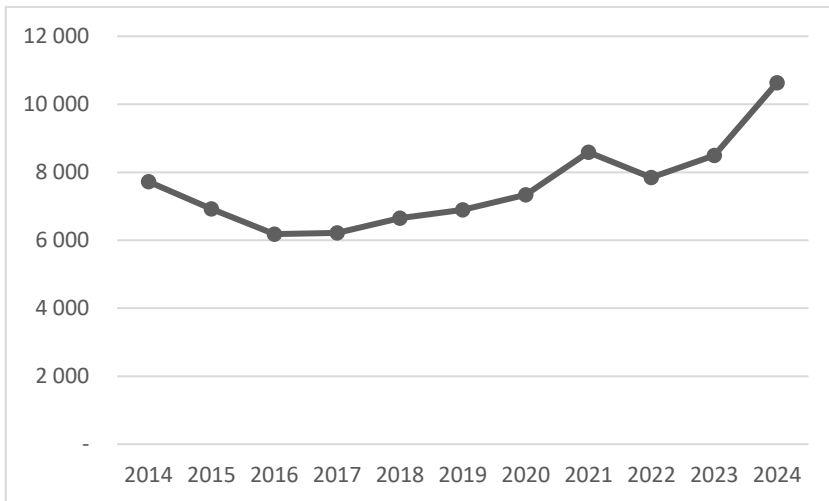
Brottsförebyggande rådet (BRÅ) redovisar årligen statistik över bland annat anmälda brott, handlagda brott, lagförda brott och påföljder. Även om statistiken får värderas med viss försiktighet och behöver kompletteras med en analys för att ge en fullständig bild är den av intresse för de överväganden som ska göras av hur det straffrättsliga ansvaret fungerar i praktiken och om det bör förändras i något avseende.

Statistik från åren 2014–2020

I betänkandet *En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner* (SOU 2022:2) redovisas statistik över anmälda fall av tjänstefel och lagförda brott mellan åren 2014–2020. Av statistiken framgår bland annat att ungefär tre av fyra handlagda brott om tjänstefel skrevs av direkt respektive år utan att någon utredning inleddes. Av de brott om tjänstefel som i någon mån utreddes ledde mellan 1 och 4 procent till lagföringsbeslut, med vilket avses beslut om att väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller meddela åtalsunderlåtelse. Detta kan jämföras med lagföringsprocenten för samtliga brott enligt brottsbalken som låg på i genomsnitt 18 procent. Knappt sex av tio brottsbalksbrott skrevs av direkt utan att någon utredning inleddes. Det redovisades också att antalet lagförda brott under åren 2011–2020 legat mellan som lägst 5 brott (2017) och som högst 28 brott (2011). Av de lagföringsbeslut där tjänstefel utgjort huvudbrott bestämdes påföljden under perioden nästan uteslutande till böter och i en handfull fall till villkorlig dom. Att dessa påföljder, som avser avgöranden i underrätt, är representativa också i överrätternas bekräftades av utredningens genomgång av rättspraxis.

Statistik från de senaste åren

Figur 6.1 ger en översiktlig bild av hur anmälningsfrekvensen för tjänstefel förändrats under den senaste tioårsperioden. Det framgår att de senaste åren ökar antalet anmälningar för tjänstefel med undantag för något år.

Figur 6.1 Antalet anmälda fall av tjänstefel inkl. grovt brott, 2014–2024

Källa: Brå, Kriminalstatistik uttagen maj 2025.

Tabell 6.1 nedan visar antal handlagda, utredda respektive direktavskrivna fall av tjänstefel under en period mellan 2019 och 2024. Av tabellen kan utläsas att cirka 80 procent av de handlagda brotten om tjänstefel skrivs av direkt utan att någon utredning inleds. Andel väckta åtal har legat på ungefär samma nivå de senaste åren med undantag för 2021 och 2024. Av de brott om tjänstefel som utreddes de senaste åren ledde mellan 1 och 3 procent till lagföringsbeslut, med vilket avses beslut om att väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller meddela åtalsunderlåtelse. Det kan jämföras med en lagföringsprocent om 28 procent för samtliga brott och 17 procent för brottsbalksbrott 2023.

Under 2021 lagfördes i tingsrätten 15 personer för tjänstefel, 2022 var det 21 personer, 2023 var det 15 personer och 2024 var det 15 personer. Av de lagföringsbeslut där tjänstefel utgjort huvudbrott bestämdes påföljden även under denna period nästan uteslutande till böter och i några få fall till villkorlig dom. Eventuella ändringar i hovrätt eller Högsta domstolen beaktas inte i statistiken.

Tabell 6.1 Handlagda, utredda respektive direktavskrivna fall av tjänstefel, 2019–2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Handlagda brott¹	7 496	8 220	8 969	8 172	8 791	11 032
Utredda brott²	1 736	1 910	1 778	1 724	1 738	2 044
Personupplklarade brott ³ därav						
väckta åtal	29	23	41	28	28	56
utfärdade strafföreläggande	27	21	41	25	25	43
meddelade åtalsunderlåtelse	2	2	–	3	3	13
Lagföringsprocent (%) ⁴	–	–	–	–	–	–
	2	1	2	2	2	3
Direktavskrivna brott⁵	5 760	6 310	7 191	6 448	7 053	8 988

¹ Med *handlagda brott* avses samtliga anmälda brott för vilka polis, åklagare eller annan brottsutredande myndighet under en redovisningsperiod har fattat beslut som inneburit att handläggningen av brottet avslutats.

² Med *utredda brott* avses handlagda brott för vilka utredning har bedrivits och beslut om brottet har fattats under redovisningsåret.

³ Med *personupplklarade brott* avses handlagda brott där ett lagföringsbeslut har fattats om minst en person misstänkt för brottet. Med lagföringsbeslut avses här beslut om att väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller att meddela åtalsunderlåtelse.

⁴ *Lagföringsprocent* avses handlagda brott där ett lagföringsbeslut har fattats om minst en person misstänkt för brottet.

⁵ Med *direktavskrivna brott* avses handlagda brott för vilka beslut om brottet har fattats under redovisningsåret, utan att en utredning har inletts.

Källa: Brå, Kriminalstatistik uttagen maj 2025.

6.5.4 Tjänstefelsansvaret i rättspraxis

Åren 2007–2020

I betänkandet *En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner* (SOU 2022:2) redovisas rättsfall från Högsta domstolen och hovrätterna mellan 2007 och mars 2020 (från Högsta domstolen även något fall från 2021). En redogörelse lämnades utifrån vilka yrkesgrupper som förekommer i praxis, typen av beslut eller arbetsuppgifter, utrymmet för feltolkningar och ringa fall av tjänstefel (avsnitt 8.6.7 i det betänkandet). Det konstaterades att i samtliga de mål som Högsta domstolen avgjorde under perioden var de tilltalade aktörer från rättsväsendet: sex domare, två åklagare och två poliser.⁵⁵ Också i hovrätterna var rättsväsendets aktörer i klar majoritet bland de yrkesgrupper vars tjänstefelsansvar var uppe till prövning. Av knappt 100 avgöranden rörde drygt vartannat

⁵⁵ NJA 2011 Not 24, NJA 2012 Not 40, NJA 2013 s. 336, dom den 2 maj 2018 i mål B 2181-17, NJA 2016 s. 453, "Polishunden" NJA 2017 s. 491, "96-timmarsfristen" NJA 2017 s. 842, "Lagmannens ansvar" NJA 2021 s. 83 och dom den 11 juni 2021 mål B 535-20.

polisers ansvar. Fyra fall avsåg domare och lika många fall avsåg åklagare. Ordningsvakter förekom i sex mål. En inte obetydlig andel – cirka en tredjedel – av de mål som prövades i hovrätterna rörde emellertid andra yrkesgrupper.

Åren 2020–2024

Högsta domstolen har mellan åren 2022–2024 bara meddelat ett prejudikat som berör brottet tjänstefel. Rättsfallet ”Strängnäs Resecentrum” NJA 2023 s. 446 rörde en polis som stod åtalad för tjänstefel för att han vid myndighetsutövning åsidosatt vad som gäller för uppgiften genom att verkställa kroppsbesiktning av målsäganden, som var 14 år gammal, utan att ha stöd för åtgärden i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Målet i Högsta domstolen gällde frågan om vad som utgör en kroppsbesiktning. Någon vägledning kring tjänstefelsbestämmelsen gavs därför inte.⁵⁶

Vi har gått igenom de hovrättsdomar som har meddelats avseende tjänstefel efter mars 2020 fram till slutet av 2024.⁵⁷ En tabell över domarna med uppgift om tilltalads yrke, en kort beskrivning av den åtalade gärningen och påföljd i de fall det blev fällande dom finns i bilaga 3. Även under den här perioden avser den klart övervägande delen av domarna polisers, arrestvakters och ordningsvakters ansvar. Det finns därutöver ett antal domar (som inte redovisas i tabellen) där poliser, ordningsvakter eller arrestvakter dömts för bland annat misshandel, vållande till kroppskada, falsk angivelse eller olaga frihetsberövande och där ansvar för tjänstefel yrkats i andra hand. De övriga yrkesgrupper som förekom i målen var löjtnant, läkare, besiktningstekniker, nämndledamöter, ambassadtjänsteman med ansvar för visering, handläggare vid socialtjänsten, socialsekreterare, verksamhetschef LVM-hem, rådmän och kriminalvårdsinspektör.

I de fall ordningsvakter har dömts för tjänstefel rör det sig nästan uteslutande om situationer då våld har använts utan att det funnits laga grund för det eller då mer våld än vad som varit nödvändigt har utövats. Även poliser har dömts för den typen av gärningar. Poliser

⁵⁶ Högsta domstolen har i januari 2025 meddelat prövningstillstånd i två mål rörande gränsen för vad som utgör ett straffbart tjänstefel (mål B 367-24 och B 2043-24). När det här betänkandet lämnas till tryck har dom inte meddelats i målen.

⁵⁷ En sökning har gjorts på ”Tjänstefel” i rättsdatabasen JUNO och sökningen har filtrerats på avgöranden från Högsta domstolen och hovrätterna under aktuell tidsperiod. De avgöranden där åtalet har bedömts som uppenbart ogrundat har inte tagits med.

har också dömts för att ha genomfört ingripande åtgärder, såsom att förfölja någon på motorcykel, belägga någon med handfängsel eller genomföra en kroppsvisitation, utan att laga förutsättningar funnits för att genomföra åtgärden. Det finns också ett flertal fall där poliser dömts för underlåtenhet, till exempel att dokumentera eller rapportera en händelse eller att informera den som förhöras om hans eller hennes rättigheter.

Det kan konstateras att i ett flertal fall som rört besiktningstekniker på bilbesiktning har den tilltalade dömts för tagande av muta i de fall som en förmån lämnats för att få sin bil godkänd och tjänstefel i de fall som besiktningen rört eget eller närståendes fordon utan att någon förmån lämnats. Även i vissa andra fall där den oriktiga tjänsteutövningen skett för att gynna en närstående (s.k. vänskaps-korruption) men där någon förmån inte lämnats har ansvar för tjänstefel dömts ut. På det sättet kan straffansvaret för tjänstefel komplettera övrig korruptionslagstiftning.

6.6 Internationell utblick

6.6.1 Norge

I den norska strafflagen är det straffrättsliga tjänstefelsansvaret uppdelat i tre bestämmelser: *tjenstefeil* (§ 171), *grovt uaktsom tjenstefeil* (§ 172) och *misbruk av offentlig myndighet* (§ 173). För *tjenstefeil* döms den utövar eller bistår vid utövandet av offentlig myndighet och grovt bryter sin tjänsteplikt. Straffet är böter eller fängelse i högst två år. Om brottet har begåtts av grov oaktsamhet döms till böter eller fängelse i högst ett år för *grovt uaktsom tjenstefeil*.

För *misbruk av offentlig myndighet* till fängelse i högst sex år döms den som vid utövning av offentlig myndighet

- a) mot bättre vetande grovt bryter sin tjänsteplikt,
- b) bryter mot sin tjänsteplikt i syfte att uppnå vinst för sig själv eller andra,
- c) bryter mot sin tjänsteplikt med allvarlig olägenhet, skada eller orättmätigt frihetsberövande till följd av detta, eller
- d) på något annat sätt missbrukar offentlig makt.

Bestämmelserna omfattar den som utövar myndighet eller som bistår vid utövningen av offentlig myndighet. Inte bara handlingar som begås i myndighetsutövning omfattas av tjänstefelsansvaret utan också handlingar som begås under förberedelsen och av personer i underordnad ställning. Som exempel nämns i förarbetena kontorsarbetare som inte själva förbereder ett myndighetsbeslut men som kan ändra beslutet eller påverka förfarandet.⁵⁸

Vid utformningen av de norska straffbestämmelserna, som trädde i kraft 2008, var den svenska regleringen en förebild liksom de bakomliggande motiven till ämbetsansvarsreformen i Sverige 1975. Det ansågs inte finnas skäl till separata straffbestämmelser för handlingar som begås av offentliga tjänstemän, men som inte har samband med myndighetsutövning. I den mån det var fråga om straffvärda handlingar ansågs de kunna omfattas av de allmänna straffbestämmelserna på området. I andra fall ansågs det tillräckligt med ett arbetsrättsligt disciplinansvar. Det ansågs också vara en fördel med att koppla ansvaret till myndighetsutövning att det saknade betydelse om ett uppdrag utfördes av offentlig eller privat sektor. Genom kravet på att brottet mot tjänsteplikten ska vara grovt avsågs att fastställa en nedre gräns för det straffbara området. I kravet ansågs ligga dels att överträdelsen (handlingen) måste vara allvarlig, dels att överträdelsen måste avse en förpliktelse av viss betydelse. Brottet missbruk av offentlig myndighet jämfördes i förarbetena med brott som korruption. Det ansågs inte finnas skäl att straffbelägga oaktsamma överträdelser av straffbestämmelsen. Även i det avseendet jämfördes med den svenska bestämmelsen om grovt tjänstefel.⁵⁹

Statsanställda och ämbetsmän kan dessutom drabbas av disciplinära påföljder (*ordensstraff*) enligt § 25 *Lov om statens ansatte mv.* för a) överträdelser av tjänsteplikter eller underlåtenhet att uppfylla tjänsteplikter, eller b) olämpligt beteende i eller utanför tjänsten som skadar den aktning eller det förtroende som är nödvändigt för positionen, tjänsten eller ämbetet. Påföljden kan för statsanställda bestämmas till förlust av anciennitet från en månad till två år eller permanent eller tillfällig omplacering till annan tjänst och för ämbetsmän bestämmas till skriftlig varning eller förlust av anciennitet från en månad till två år. Därtill kan en statsanställd som grovt har kränkt

⁵⁸ Ot.prp. nr 8 (2007–2008) s. 235.

⁵⁹ Se Ot.prp. nr 8 (2007–2008) s. 233 f.

sina tjänsteförpliktelser sägas upp (se §§ 26 och 27 *Lov om statens ansatte mv.*).

6.6.2 Finland

I den finska strafflagen behandlas tjänstebrott i kap. 40. De första bestämmelserna i kapitlet reglerar mutbrott i offentlig verksamhet. I 7 § finns en bestämmelse om missbruk av tjänsteställning och i 8 § grovt missbruk av tjänsteställning. För *missbruk av tjänsteställning* döms en tjänsteman som i syfte att bereda sig eller någon annan nytta eller orsaka olägenhet eller skada för någon annan

1. bryter mot sin tjänsteplikt enligt bestämmelser eller föreskrifter som ska iakttas i tjänsteutövning, när han eller hon deltar i beslutsfattande eller beredning av beslutsfattande eller utövar offentlig makt i sina andra tjänsteåligganden, eller
2. missbrukar sin ställning i förhållande till någon som står i direkt lydheidsförhållande till honom eller henne eller under hans eller hennes omedelbara tillsyn.

Straffet är böter eller fängelse i högst två år. Tjänstemannen kan även dömas till avsättning, om brottet visar att han eller hon är uppenbart olämplig för sitt uppdrag. För *grovt missbruk av tjänsteställning* döms till fängelse i minst fyra månader och högst fyra år samt till avsättning. Brottet ska bedömas som grovt om det eftertraktas avsevärd nytta eller åsyftas särskilt kännbar olägenhet eller skada, eller brottet begås särskilt planmässigt eller hänsynslöst.

I 40 kap. 8 a och b §§ regleras missbruk av Europeiska unionens medel respektive grovt missbruk av Europeiska unionens medel. För *brott mot tjänsteplikt* döms, enligt 40 kap. 9 §, en tjänsteman som vid tjänsteutövning uppsåtligen, på något annat sätt än vad som nämns i detta kapitel eller i 11 kap. 9 a § (tortyr), bryter mot sin tjänsteplikt enligt bestämmelser eller föreskrifter som ska iakttas i tjänsteutövning, och gärningen inte, med hänsyn till sin menlighet och skadlighet samt andra omständigheter som har samband med den, är ringa bedömd som en helhet. Straffet är böter eller fängelse högst ett år. Om brottet begås genom oaktsamhet döms för *brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet* enligt 10 §, till varning eller böter. Ansvaret för brott mot tjänsteplikt skiljer sig alltså från ansvaret för missbruk av tjänste-

ställning genom att det inte kräver att gärningsmannen har haft ett visst syfte med sitt handlande och att det inte är avgränsat till att det skett vid beslutsfattande eller vid utövandet av offentlig makt.

Ansvaret för dessa brott omfattar tjänstemän men också personer som sköter offentliga förtroendeuppdrag och personer som utövar offentlig makt (40 kap. 12 §). Under vissa förutsättningar kan straffbestämmelserna också träffa utländska tjänstemän. Personkategorierna definieras i 11 §. Med tjänsteman avses bland annat den som står i tjänsteförhållande eller därmed jämförbart anställningsförhållande till staten eller till en kommun. Med person som sköter offentligt förtroendeuppdrag avses bland annat kommunfullmäktige men inte riksdagsledamöter i sitt uppdrag som riksdagsledamot. Med person som utövar offentlig makt avses den till vars uppgifter enligt lag eller förordning hör att meddela för andra bindande förordnanden eller att besluta om andras intressen, rättigheter eller skyldigheter eller som med stöd av lag eller förordning i sin uppgift reellt ingriper i någon annans intressen eller rättigheter. Även den som deltar i beredningen av sådana beslut omfattas.

Bestämmelserna om tjänstebrott är för närvarande föremål för en översyn. Enligt en bedömningspromemoria och en separat utredning behöver lagstiftningen om tjänstebrott reformeras. I bedömningspromemorian dras slutsatsen att det inte längre finns grunder för ett mer begränsat straffrättsligt tjänsteansvar för offentligt anställda än för andra personkategorier. Det förslås att samma bestämmelser om tjänstebrott ska gälla för alla som utför en offentlig uppgift, oavsett vilken formell ställning personen har. Offentligt anställda arbetstagare ska därmed helt omfattas av bestämmelserna om missbruk av tjänsteställning och brott mot tjänsteplikt. Dessutom ska i strafflagen som en central materiell grund för straffrättsligt tjänsteansvar ingå skötsel av en offentlig uppgift eller en offentlig förvaltningsuppgift i stället för utövning av offentlig makt. Promemorian och utredningen har sänts på remiss och remissvar har inkommit.⁶⁰

⁶⁰ Se <https://valtioneuvosto.fi/sv/-/1410853/utredningarna-om-en-reform-av-bestammelserna-om-tjanstebrott-pa-remiss>, besökt 2025-03-31.

6.6.3 Danmark

I den danska strafflagen (*Straffeloven*) finns ett flertal bestämmelser om brott i offentlig tjänst. Enligt § 155 ska en person i offentlig tjänst eller befattning, som missbrukar sin ställning för att kränka en privat eller allmän rättighet, straffas med böter eller fängelse i upp till fyra månader. Om detta görs för att vinna otillbörlig fördel för sig själv eller andra, kan fängelse i upp till två år utdömas.

I § 156 stadgas att om någon, som i offentlig tjänst eller befattning vägrar eller underlåter att fullgöra vad som åligger honom i tjänsten eller befattningen eller att efterkomma laglig befallning, ska han dömas till böter eller fängelse i högst fyra månader. Om brottet begås av en person i ledande ställning, kan straffet öka till fängelse i upp till ett år. Bestämmelsen gäller inte för ämbeten vars utförande baseras på allmänna val.

Om en person som är verksam i en offentlig tjänst eller befattning gör sig skyldig till grov eller ofta upprepad oaktsamhet eller vårdslöshet vid utövandet av tjänsten eller befattningen eller vid fullgörandet av de skyldigheter som följer av tjänsten eller befattningen, ska personen i fråga straffas med böter eller fängelse i högst fyra månader (§ 157). Om brottet begås av en person i ledande ställning, kan straffet öka till fängelse i upp till ett år. Uppdrag vars utförande grundar sig på allmänna val omfattas inte heller av den här bestämmelsen.

För tjänstemän finns därutöver bestämmelser om bland annat disciplinansvar i den danska tjänstemannalagen (*Tjenestemandsløven*). Tjänstemannen ska, enligt lagen, samvetsgrant följa de regler som gäller för hans eller hennes ställning och ska både inom och utom tjänsten uppträda på ett sätt som är värdigt den heder och det förtroende som hans ställning innebär (§ 10). Den som inte följer kraven kan göra sig skyldig till tjänsteförseelse. Huruvida tjänstemannen gjort sig skyldig till en tjänsteförseelse beror bland annat på de vid var tid rådande normerna för hur en tjänsteman ska agera, vilken anställningsnivå personen haft och hur allvarligt det inträffade varit. Disciplinpåföljderna för tjänstemän är varning, tillrättavisning, böter på upp till en halv månadslön, omplacering, degradering och avsked (§ 24). Antalet tjänstemän har minskat sedan början av 1990-talet, eftersom fler högre tjänstemän inom den offentliga sektorn anställs på andra villkor. Tjänstemannaanställningen är nu i allmänhet begrän-

sad till anställningar i rättsväsendet, polisen, vissa befattningar inom försvaret och chefspositioner. I princip kan disciplinansvar och straff utdömas parallellt. En tjänsteman som misstänks för ett brott kan dock begära att ärendet behandlas som ett brottmål (§ 22).⁶¹

6.6.4 Tyskland

I den tyska strafflagen (*Strafgesetzbuch* – StGB) finns inte någon generell straffbestämmelse om tjänstefel. Däremot finns ett trettiotal straffbestämmelser som kriminaliserar specifika gärningar företagna av, i huvudsak, offentliga tjänstemän i strid med deras förpliktelser. Vissa brott kan begås av vem som helst men stadgar ett strängare straff om de begås av offentliga tjänstemän.⁶² Andra bestämmelser gäller endast offentliga tjänstemän. I kapitel 30 finns bestämmelser om brott som har begåtts i offentlig tjänst. De inledande paragraferna behandlar mutbrotten i offentlig verksamhet. I § 339 finns en bestämmelse om *rechtsbeugung* (ungefär förvanskning av rättvisan). Enligt paragrafen ska en domare, en annan offentlig tjänsteman eller en skiljeman som, när han eller hon handlägger eller avgör ett mål, bryter mot lagen till förmån för eller till nackdel för en part, dömas till fängelse i lägst ett år och högst fem år. Enligt § 340 ska en offentlig tjänsteman som under tjänsteutövning eller i samband med tjänsteutövning vållar kroppsskada eller låter det hända dömas för *Körperverletzung im Amt* (ungefär vållande till kroppsskada i offentlig tjänst) till fängelse i lägst tre månader och fem år. Vidare regleras i § 343 att tvinga någon att lämna vittnesmål, i § 344 att medvetet åtala oskyldiga personer, i § 345 att verkställa straff mot oskyldiga personer, i § 348 att lämna falska uppgifter i offentlig tjänst, i §§ 352 och 353 att kräva för höga avgifter, i § 353 a brott mot förtroende i utrikes tjänst, i § 353 b brott mot tystnadsplikt, i § 353 olagligt röjande av uppgifter i domstolsförhandlingar, i § 355 brott mot skattehemlighet och i § 357 anstiftande av underordnade att begå brott.

I § 11 p. 2 i den tyska strafflagen definieras offentlig tjänsteman (*amtsträger*). Begreppet omfattar den som enligt tysk lag är a) stats-tjänstemän (*beamter*) eller domare, b) innehar någon annan offentligrättslig tjänsteställning, eller c) på annat sätt är utsedd att fullgöra

⁶¹ Se SOU 2022:2 s. 354 f., SOU 1996:173 s. 134 ff. och <https://lex.dk/tjenestemand>.

⁶² Se bl.a. § 240 om tvång, § 258 a om hindrande av åtal eller bestraffning, § 263 om bedrägeri och § 266 om förskingring.

offentliga förvaltningsuppgifter hos en myndighet eller annat organ eller för dess räkning, oavsett vilken organisationsform som valts för att fullgöra uppgiften.

6.7 Överväganden och förslag

6.7.1 Utgångspunkter

Vårt uppdrag

Vårt uppdrag omfattar att se över den straffrättsliga lagstiftningen om korruption och tjänstefel. 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 riktigt sätt, utan ovidkommande hänsyn. 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, kan handlingen omfattas av ansvaret för tjänstefel.⁶³ En förutsättning enligt nuvarande straffbestämmelse om tjänstefel är att åtgärden vidtagits vid myndighetsutövning. Inom ramen för vårt övergripande uppdrag – att lagstiftningen ska vara effektiv och ändamålsenlig för att motverka korruption i alla dess former – finns skäl att överväga om tjänstefelsansvaret är ändamålsenligt utformad för att fånga upp sådant missbruk av offentlig ställning som inte träffas av andra straffbestämmelser.

I våra direktiv anges att det inom ramen för övervägandena kring om det finns skäl att skärpa och utöka det straffrättsliga tjänstefelsansvaret finns anledningen 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 direktiven övervägas särskilt om straffansvaret bör utökas till åtgärder som omfattas av dagens undantag för förtroendevalda. Det ska även analyseras om förmågan att hantera pressade

⁶³ De centrala straffrättsliga bestämmelserna mot korruption finns i 10 kap. 5 a–e §§ i brottsbalken. Översynen av de bestämmelserna presenteras i kap. 5. I samma kapitel behandlas det eventuella behovet av förändringar av bestämmelsen om trolöshet mot huvudman (10 kap. 5 §). Det finns även andra straffbestämmelser som kan träffa korruptionshandlingar, såsom bestämmelserna om spelfusk, utpressning, bedrägeri, förskingring och svindleri.

situationer på ett rimligt sätt samt gott omdöme tillmäts tillräcklig betydelse vid bedömningen av ”vad som gäller för uppgiften”. Vidare bör det, enligt direktiven, undersökas om begränsningen i straffansvaret för gärningar som är att anse som ringa är adekvat utformad eller om den behöver förtydligas eller förändras.

I det här avsnittet behandlas våra överväganden kring frågan om straffansvaret för tjänstefel bör utvidgas och i så fall hur en sådan kriminalisering bör utformas. Avsnittet inleds med en redogörelse för några utgångspunkter för våra överväganden. Därefter analyseras behovet av och inriktningen för en reform. Slutligen behandlas våra förslag samt skälen för dessa.

Utgångspunkter vid kriminalisering

Syftet med att kriminalisera fel i utövandet av offentlig tjänst – är på samma sätt som med all kriminalisering – att påverka människors handlande i en önskvärd riktning och på det sättet motverka förekomsten av oönskade handlingar. Straffrättslig reglering bör emellertid som utgångspunkt användas återhållsamt och brukar ses som den sista utvägen när det gäller att påverka människors ageranden. I första hand bör andra handlingsdirigerande alternativ väljas. Som exempel på alternativa åtgärder kan nämnas utbildning, information och införande av civilrättsliga regler om skadestånd. I studier kring hur förtroende till den offentliga förvaltningen uppstår och upprätthålls lyfts bland annat vikten av gemensamma värderingar.⁶⁴

I betänkandet *Vad bör straffas?* (SOU 2013:38) analyserade Straffrättsanvändningsutredningen bland annat vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses vara befogad. Utredningen argumenterade för att det finns många metoder i samhället för att styra människors beteenden utan att använda repression, till exempel genom information och utbildning. Utredningen slog också fast att det inte råder någon tvekan om att det finns beteenden som är så allvarliga eller skadliga att det för dessa inte går att undvara straffrätten. Detta rör sådana gärningar där kriminaliseringen är djupt för-

⁶⁴ Se bl.a. OECD (2022), *Building Trust to Reinforce Democracy*. Sedan 2017 har Statskontoret i uppdrag att främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten fick och fick 2022 i uppdrag att ta fram en webbaserad introduktionsutbildning för alla anställda i staten. Se även Tillitsdelegationens slutbetänkande *En gemensam utbildning inom statsförvaltningen*. (SOU 2020:40, särskilt s. 231–235.)

ankrad och har sin grund i människors etiska och moraliska värderingar (den s.k. kärnstraffrätten).

Straffrättsanvändningsutredningen kom med utgångspunkt i kärnstraffrätten fram till att följande kriterier, eller principer, bör gälla för att kriminalisering ska anses vara befogad:

1. Det tänkta straffbudet måste avse ett identifierat och konkretiserat intresse som är skyddsvärt (godtagbart skyddsintresse).
2. Det beteende som avses bli kriminaliserat måste kunna orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset.
3. Endast den som har visat skuld – varit klandervärd – bör träffas av straffansvar, vilket innebär att kriminaliseringen inte får äventyra tillämpningen av skuldprincipen.
4. Det får inte finnas något tillräckligt värdefullt motstående intresse.
5. Det får inte finnas någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det oönskade beteendet.

Utredningen framhöll att kriterierna för kriminalisering är principer och inte några absoluta regler. Det innebär att det kan vara befogat att i ett enskilt fall genomföra en kriminalisering trots att inte samtliga kriterier är uppfyllda. Som grundläggande förutsättningar för att få göra ett sådant undantag måste dock gälla att det finns mycket tungt vägande skäl för att göra undantaget, att dessa skäl redovisas tydligt samt att det verkligen klargörs att det är fråga om avsteg från principerna.⁶⁵

Kriminaliseringens syfte och skyddsintresse

Statsförvaltningen förverkligar statsmakternas beslut och är därmed en grundsten i det svenska demokratiska systemet.⁶⁶ Kommunerna fullgör många viktiga samhällsfunktioner såsom att tillhandahålla till exempel socialtjänst, äldreomsorg, skola och räddningstjänst samt utöva tillsyn över olika samhällsfunktioner medan regionerna har ansvaret för till exempel sjukvården och kollektivtrafiken. Verksamheten bedrivs i medborgarnas tjänst och med skattefinansierade medel.

⁶⁵ SOU 2013:38 s. 498 f.

⁶⁶ Jfr Förvaltningspolitiska kommissionens slutbetänkande *I medborgarnas tjänst* (SOU 1997:57), s. 7.

Reglerna om ansvar för tjänstefel syftar till att skydda medborgarnas intresse av att offentliga funktioner fullgörs på ett riktigt sätt, utan ovidkommande hänsyn. Regeringsformens legalitetskrav – att den offentliga makten utövas under lagarna – syftar till en förutsebar myndighetsutövning. Anställda i offentlig tjänst förväntas vara sakliga och opartiska och behandla lika fall lika samt förstå och tillämpa den lagstiftning som gäller på ett rättssäkert sätt. Allmänheten har således ett berättigat krav på att offentlig verksamhet bedrivs korrekt och enligt lag. Ett ansvar för när felaktigheter begås inom den offentliga förvaltningen kan anses inskräpa betydelsen av att rättsregler följs, skydda mot maktmissbruk och ytterst fylla en viktig demokratisk funktion.⁶⁷

Det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel syftar också till att upprätthålla det allmännas förtroende för den offentliga verksamhetens förmåga att sköta sina uppgifter på ett opartiskt, effektivt och rättssäkert sätt. Den enskilde tjänstemannen ses inte enbart som en enskild individ vars skuld ska prövas, utan också som en symbol för den verksamhet där han eller hon verkar.⁶⁸ Det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel kan ur det perspektivet betraktas som ett skydd för förvaltningens integritet, trovärdighet och legitimitet. Förtroendet för den offentliga verksamheten påverkar ytterst förtroendet för demokratin som sådan.⁶⁹

Det finns och har funnits olika uppfattningar om vilket straffrättsligt ansvar som krävs för att skydda intresset av att offentlig verksamhet bedrivs på ett korrekt och ansvarsfullt sätt samt att allmänhetens förtroende för det offentliga upprätthålls. Det långtgående ansvaret för offentliga tjänstemän som gällde före ämbetsansvarsreformen 1975 motiverades bland annat med att det var nödvändigt för att garantera en god kvalitet inom mängden av tjänsteåtgärder och för att upprätthålla den offentliga tjänstens integritet.⁷⁰ Ämbets-

⁶⁷ Jfr bl.a. prop. 1988/89:113 s. 13, Olle Lundin, "Riksdagsledamöternas och statsrådets rättsliga ansvar", i *Konstitutionell demokrati*, 2004, Richard Sannerholm och Therese Reitan, "Mellan straffrätt, offentligrättslig arbetsrätt och förvaltningspolitik: Tjänsteansvaret och statsanställda", *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2022, s. 550 och Wiweka Warnling-Nerep, *Kommuners lag och domstolsrots*, 1995, s. 455 f.

⁶⁸ Jfr Thomas Bull, "Tjänstefelet och den goda förvaltningen", i Lena Marcusson, *God förvaltning: ideal och praktik*, 2006, s. 71 och 78.

⁶⁹ Se t.ex. Bo Rothstein, *Sociala fällor och tillitens problem*, 2003, om sambandet mellan förtroendet för samhällets institutioner och ett stabilt och effektivt demokratiskt samhälle. Även OECD lyfter betydelse av förtroende för de offentliga institutionerna för en välfungerande rättsstat och medborgarnas välmående (se bl.a. OECD, *Building Trust to Reinforce Democracy*, 2022, och OECD, *Government at a Glance* 2023).

⁷⁰ SOU 1944:69 s. 400.

ansvarskommittén ansåg att det allmännas rena arbetsgivarintresse kunde tillgodoses genom de sanktionsmedel som privaträtten erbjuder och uttalade bland annat följande som skäl för straffrättsliga sanktioner.⁷¹

Det är otvivelaktigt av största vikt att det ständigt ökande beroendeförhållande vari medborgarna står till samhällsorganen inte snedvrides genom missbruk i myndighetsutövningen. Där sålunda den enskilde i sitt förhållande till samhällets organ inte kan stödja sig på avtal eller annat privaträttsligt rättsförhållande utan till följd av lag eller annan författning är skyldig att ställa sig deras beslut till efterrättelse, där finns skäl att med kraftiga sanktioner skydda den enskildes intresse av korrekt myndighetsutövning.

Vid den översyn som gjordes 1989 av ämbetsansvarsreformen anförde regeringen att det inte fanns några belegg för att standarden på den offentliga verksamhetens skulle ha sänkts såsom en följd av reformerna. Det betonades dock att det var viktigt för att allmänhetens förtroende för den offentliga verksamheten skulle kunna bevaras att bestämmelserna är tillräckligt effektiva i situationer då ett ingripande är påkallat. Det särskilda straffansvaret för offentliga funktionärer skulle enligt regeringen ses som ett led i den lagstiftning som finns för att tillgodose allmänhetens krav på att offentliga funktioner fullgörs på ett riktigt sätt.⁷²

I Konstitutionsutskottets betänkande, när riksdagen 2018 uppdrog åt regeringen att lämna förslag till ett utvidgat straffansvar för tjänstefel, förklarades att ett utökat straffansvar skulle stärka skyddet för medborgarnas rättssäkerhet och öka förtroendet för den offentliga verksamheten samt stärka tjänstemännens position mot otillbörliga politiska påtryckningar och därigenom bidra till att säkerställa förvaltningens självständighet.⁷³

Även i våra direktiv framhålls att ett tungt vägande skäl för ett skärpt tjänstefelsansvar är allmänhetens berättigade krav på att offentlig verksamhet ska bedrivas på ett ansvarsfullt och korrekt sätt. Med detta krav följer att offentlig maktutövning måste medföra ansvar för felaktigt agerande. Att utöka ansvaret skulle, enligt direktiven, kunna medföra ett ökat förtroende för den offentliga verksamheten och stärka medborgarnas rättssäkerhet. Detta anses viktigt, inte minst i tider då aktörer utnyttjar och förstärker den misstro och misstänk-

⁷¹ SOU 1972:1 s. 127.

⁷² Prop. 1988/89:113 s. 8 och 13.

⁷³ Bet. 2017/18:KU37, s. 36.

samhet som kan finnas mot den offentliga förvaltningen. Dessutom skulle, enligt regeringen, ett utökat straffansvar kunna bidra till att stärka tjänstemännens ställning gentemot otillbörliga politiska påtryckningar och därigenom säkerställa förvaltningens självständighet.

Den offentliga tjänstens särart

Ansvar för tjänstefel är alltså kopplat till den makt som utövas av det allmänna och reglerna ska tillse enskildas rätt i förhållandet till det allmänna. Syftet med ämbetsbrotten beskrevs redan 1939 som att inskräpa den ”offentliga tjänstens stora betydelse och det för hela samhället vitala intresset av absolut hederlighet, opartiskhet och ansvarskänsla hos det allmännas funktionärer”.⁷⁴ Det straffrättsliga ansvaret för offentliga tjänstemän motiveras på detta sätt av den särskilda betydelsen som korrekt tjänsteutövning har inom den offentliga sektorn.

Historiskt har ansvaret också varit kopplat till den särskilda roll som offentligt anställda har haft. Ämbetsansvarskommittén konstaterade att det system för ansvarsutkrävande av tjänstemän som utvecklades under 1700-talet skulle ses mot bakgrund av den princip om tjänstemännens oavsättlighet som samtidigt gjorde insteg i svensk rätt och som senare kom att slutligt lagfästas i 1809 års regeringsform. Oavsättligheten motiverades i första hand med att den utgjorde ett skydd för tjänstemannens intressen.⁷⁵ Det fanns också regler som begränsade den arbetsrättsliga avtalsfriheten och stridsrätten för offentliganställda och ett långtgående personligt skadeståndsansvar för fel i tjänsten.⁷⁶

Under de senaste decennierna har det formellt unika med en statsanställning försvagats. I samband med att statsanställda 1965 fick förhandlings- och konflikträtt togs grundlagsskyddet för statsanställdas oavsättlighet bort. Särslagstiftningen för tjänstemän har i huvudsak kommit att ersättas av en arbetsrätt som i stort liknar den i privat sektor och arbetsgivarpolitiken har sedan 1994 delegerats till myndighetsnivå. Anställningsvillkoren för statligt anställda har i delar an-

⁷⁴ Se Ivar Agge, ”Några synpunkter på ämbetsbrotten”, *Festskrift för A. Tulenbeimo*, Kriminalistföreningen i Finland, 1939, s. 14.

⁷⁵ Se SOU 1969:20 s. 14 ff.

⁷⁶ Se SOU 1997:57 s. 145 f. för en beskrivning av statstjänstemannarollen och dess ideal under den här tiden.

passats till resten av arbetsmarknaden.⁷⁷ På samma sätt har den offentliga anställningen i kommun och region kommit att i allt väsentligt likna den i privat sektor med anställningsavtalet som grund. Därtill kommer att en allt större del av offentlig verksamhet bedrivs i privat form och att offentliga organ har kommit att få uppgifter som även fullgörs inom den privata sektorn.

I den förvaltningspolitiska litteraturen har det framhållits att förändringarna inom den offentliga förvaltningen har lett till en annan ämbetsmannaroll. Genom att statstjänstemännens anställningstrygghet minskade och lönesättningen blev individuell har pekats på att tjänstemännen blivit mer beroende av sina chefer. Effektivitetskrav har ansetts komma att överskugga demokratiideal.⁷⁸

Den avkriminalisering som skedde genom ämbetsansvarsreformen motiverades med att disciplinära åtgärder bör vara tillräckliga för att beivra sådana företeelser som inte är särpräglade för den offentliga verksamheten. Straffansvaret koncentrerades till centrala områden av offentlig verksamhet, dvs. myndighetsutövning, medan sådana tjänstefel som också förekom i privat tjänst skulle hanteras på samma sätt som på den övriga arbetsmarknaden. Med andra ord ansågs det vara den offentliga tjänstens särart i förhållande till andra arbeten som ska styra vilket handlande som ska straffbeläggas. Vid utformningen av det nya sanktionssystemet beaktades också ”den mängd olika verksamhetsformer vari det allmänna numera uppträder”. Ett nytt sanktionssystem ansågs behöva anpassas efter den nya strukturen av den offentliga sektorn och kunna tillämpas oberoende av framtida förändringar.⁷⁹

Samma resonemang återkom i översynen av straffansvaret 1989. I förarbetena uttalar regeringen att det inte går att bortse från att verksamheten hos det allmänna i åtskilliga hänseenden har en annan karaktär än den som bedrivs inom den privata sektorn. Myndigheternas verksamhet är av hänsyn främst till de enskilda medborgarna underkastade särskilda rättssäkerhetskrav och bedrivs i stor utsträckning på grundval av andra regler än de som tillämpas inom den enskilda sektorn. Det är därför, enligt föredraganden, klart att man

⁷⁷ Jfr SOU 2020:40 s. 82 f.

⁷⁸ Jfr SOU 1997:57 s. 145 ff., Thomas Bull, ”Tjänstefelet och den goda förvaltningen”, i Lena Marcusson, *God förvaltning: ideal och praktik*, 2006, s. 72 ff. och Richard Sannerholm och Therese Reitan, ”Mellan straffrätt, offentligrättslig arbetsrätt och förvaltningspolitik: Tjänstansvaret och statsanställda”, *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2022, s. 551 f.

⁷⁹ Prop. 1975:78 s. 106 och SOU 1972:1 s. 127.

inte kan vara utan ett ändamålsenligt utformat, speciellt sanktions-system. Det skulle fortsatt vara begränsat till åtgärder vid myndighetsutövning.⁸⁰

Det kan också hävdas att den offentliga tjänsten och dess anknytning till det demokratiska systemet utgör en tillräcklig särart i sig för att motivera ett särskilt ansvar. Offentliga tjänstemännen verkar inom ett skattefinansierat och författningsstyrt system som ska förverkliga det demokratiska styrelseskicket och dess sakliga innehåll och är därmed garanter för objektivitet, rättssäkerhet och effektivitet.⁸¹ På det sättet har de en annan roll än andra arbetstagare.

Offentlig verksamhet är ett brett och mångfacetterat område. Det kan därför finnas skäl att skilja på de olika verksamheternas särart. Inom exempelvis polisen kan framhållas det legala våldsmonopolet och den omfattande förekomsten av myndighetsutövning. I annan verksamhet är inslaget av myndighetsutövning mindre men den kan ändå skilja sig från privat verksamhet genom det särskilda samhällsansvaret, det faktum att den är skattefinansierad eller ansvar för det allmännas medel.⁸²

6.7.2 Behovet av och inriktningen för en reform

Ansvar för missbruk av allmänna medel

Inledande anmärkningar

Vi har enligt våra direktiv i uppdrag att undersöka om åtgärder som innebär stora ekonomiska konsekvenser är kriminaliserade i tillräcklig utsträckning.⁸³ Det är i det sammanhanget naturligt att fokusera på sådant handlande som innefattar ett ansvar för offentliga medel. En återkommande kritik mot bestämmelsen om tjänstefel är att den inte träffar sådana fall av missbruk av allmänna medel som inte har samband med myndighetsutövning. Förvaltning av offentliga medel är vanligen en myndighetsintern företeelse som saknar samband med

⁸⁰ Prop. 1988/89:113 s. 8. Jfr också samma resonemang i SOU 1997:57 s. 151 ff.

⁸¹ Jfr Thomas Bull, ”Tjänstefelet och den goda förvaltningen”, i Lena Marcusson, *God förvaltning: ideal och praktik*, 2006, s. 108.

⁸² Jfr SOU 1996:173 s. 139 f.

⁸³ Det kan noteras att det vid bedömningen av om ett tjänstefel är grovt särskilt ska beaktas om brottet för det allmänna eller någon enskild medfört allvarligt förfång eller otilförlig förmån som är betydande (se 20 kap. 1 § andra stycket brottsbalken).

myndighetsutövning.⁸⁴ Inte heller åtgärder i samband med inköp och offentlig upphandling anses som regel vara myndighetsutövning.⁸⁵

Det ska framhållas att det straffrättsliga ansvaret för enskilda tjänstemän endast är en liten pusselbit i det arbete som görs och det sanktionssystem som finns för att säkra en god förvaltning av offentliga medel. Det finns ett omfattande kontrollsystem, både internt och av externa organ, inom den statliga och den kommunala förvaltningen för att upptäcka och åtgärda brister.⁸⁶ Det bedrivs också ett aktivt arbete i kommuner och regioner, liksom av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) för att motverka korrupktion och otillåten påverkan. Därutöver har Statskontoret bland annat i uppdrag att föreslå åtgärder för att förbättra kommuners och regioners kontroll och uppföljning av privata utförare i syfte att motverka välfärdsbrottslighet, oseriösa aktörer och korrupktion. Det ingår inte i vårt uppdrag att göra en allmän översyn av kontrollen av förvaltningen av allmänna medel.

Problembilden

Att inte ens allvarliga fel vid ekonomisk förvaltning omfattas av straffansvaret för tjänstefel har förklarats med att eget budgetansvar för enskilda myndigheter inte förekom i någon högre utsträckning när ämbetsansvarsreformen genomfördes på 1970-talet, eller vid 1989 års reform av lagstiftningen, utan blev vanligt först genom införandet av mål- och resultatstyrning under 1990-talet.⁸⁷ Redan dessför-

⁸⁴ Jfr *Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning* – En förstudie utförd av Justitiekanslern på uppdrag av regeringen (dnr Ju97/873), s. 13 och Katarina Alexius Borgström, *JO och tjänstemannen: en laghistorisk studie*, 2003, s. 314. Jfr också Bertil Bengtsson och Erland Strömbäck, Skadeståndslagen, En kommentar till 3 kap. 2 §, Juno Version 8A, 2024-05-08 där det anmärks att ”[n]är staten eller kommun beslutar om förvaltning av sin egendom, är det normalt inte fråga om myndighetsutövning. Det medför att 3:2 inte så ofta kan tillämpas på felaktiga beslut av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen”.

⁸⁵ Se bl.a. prop. 2001/02:142 s. 61 och 65, prop. 2006/07:128, s. 142 f. och Lagrådets yttrande den 7 februari 2007 över Förslag till ny lagstiftning om offentlig upphandling (prop. 2006/07:128, bilaga 14, s. 598). Se även Upphandlingsmyndigheten, *Korrupktion i offentlig upphandling – vad är det och hur kan det förebyggas?* Vägledning nr. 4, 2017.

⁸⁶ Se bl.a. *Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning* – En förstudie utförd av Justitiekanslern på uppdrag av regeringen (dnr Ju97/873), avsnitt 2 och 3 och Olle Lundin, *Maktutövning under lagarna? En ESO-rapport om trotsiga kommuner* (2015:2), Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2015, avsnitt 3. Se även prop. 2024/25:80 för förslag om en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner.

⁸⁷ Jfr Katarina Alexius Borgström, *JO och tjänstemannen: en laghistorisk studie*, 2003, s. 314 och *Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning* – En förstudie utförd av Justitiekanslern på uppdrag av regeringen (dnr Ju97/873), s. 23 och 130.

innan framfördes emellertid kritik mot att försumlighet vid ekonomisk kommunalförvaltning inte var effektivt rättsligt sanktionerat efter ämbetsansvarsreformen.⁸⁸

I den förstudie som JK presenterade under senare delen av 1990-talet (se avsnitt 6.5.1) gavs förslag för att stärka kontrollen över medelsförvaltning m.m. inom den offentliga förvaltningen.⁸⁹ Beträffande sådana förfaranden av arbetstagare som vilken arbetsgivare som helst kan drabbas av, till exempel stöld, ansågs det inte vara lämpligt med särregler för den offentliga verksamheten. Där- emot ansågs det finnas större behov av särregler för förfaranden som innebär att chefer och andra offentliga arbetstagare i ansvarig ställning utnyttjar allmänna medel för personliga favörer, till exempel subvention av boende eller kredit för sina personliga levnadskostnader eller på annat sätt använder allmänna medel för andra ändamål än vad som är avsett. Enligt JK kunde det därför finnas anledning att överväga om en särskild straffregel skulle införas som tar sikte på fall av misshushållning med offentliga medel. Enligt JK kunde en sådan bestämmelse utgöra ett komplement till straffbestämmelserna om tjänstefel m.m. i brottsbalken. Ett alternativ som JK såg framför sig var att göra reglerna om trolöshet mot huvudman tillämpliga också vid grov oaktsamhet. JK förordade att förslaget gällande en straffrättslig regleringen vad gäller misshushållning med offentliga medel skulle bli föremål för en närmare översyn i lämpligt sammanhang. Under 2014 lades JK:s förstudie till handlingarn. I samband med beslutet antecknades i huvudsak följande.

Justitiekanslern har i förstudien bedömt att den straffrättsliga regleringen kan vara otillräcklig när det gäller sådana förfaranden som består i att arbetstagare i offentlig anställning använder allmänna medel på ett annat sätt än vad medlen anslagits för, t.ex. för att skaffa sig kredit för personliga levnadsomkostnader. Mot den bakgrunden har Justitiekanslern föreslagit att det bör närmare analyseras om det finns behov av ett särskilt straffansvar för misshushållning av allmänna medel som ett komplement till tjänstefelsbestämmelsen.

Sedan rapporten lämnades in år 1997 har ett flertal åtgärder vidtagits inom Regeringskansliet som delvis tar sikte på de frågor som förstudien behandlar. Särskilt bör omnämnas den reformering av mutbrottslagstiftningen som trädde i kraft i juli 2012. Vidare har en särskild utredare undersökt om det finns behov av att stärka det straffrättsliga skyddet

⁸⁸ Se Curt Riberdahl, "De förtroendevaldas politiska och juridiska ansvar", i *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 1979, s. 119–142.

⁸⁹ Se *Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning* – En förstudie utförd av Justitiekanslern på uppdrag av regeringen (dnr Ju97/873).

för egendom. Utredaren har presenterat sina resultat i betänkandet Stärkt straffrättsligt skydd för egendom (SOU 2013:85). [...] Regeringen har också skapat en grupp – Värdegrundsdelegationen – som bland annat ska arbeta med att vidmakthålla allmänhetens förtroende för statsförvaltningen genom att främja en kultur som förebygger korruption.⁹⁰

I betänkandet *En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner* (SOU 2022:2) redogörs för att åklagare som utredningen talat med nämnt att det förekommer situationer då allmänna medel hanteras på ett otillbörligt sätt inom den offentliga förvaltningen, främst på kommunal nivå, och att bedömningen gjorts att åtal inte kunnat väckas med hänsyn till att det inte varit fråga om myndighetsutövning. Utredningen konstaterade att det inte rymdes inom ramen för uppdraget att närmare granska hur tillsynen över medelsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen fungerar.⁹¹

I Sverige ligger ansvaret för stora delar av den offentliga verksamheten på kommunal och regional nivå och en majoritet av alla offentligt anställda arbetar i kommunerna. I en rapport om korruption i kommuner och regioner från 2023 framhåller Statskontoret att kommuner och regioner möter utmaningar som skiljer sig från statliga myndigheter på flera sätt. Kommuner och regioner är komplexa politiskt styrda organisationer som alla ansvarar för en stor bredd av verksamheter som kan bedrivas i olika driftsformer. En stor del av deras verksamhet består av välfärdsproduktion med nära och dagliga kontakter med brukare och näringsliv. Statskontoret uppger i rapporten att misstankar om korruption förefaller vara mer förekommande inom kommuner och regioner jämfört med statliga myndigheter. Däremot är antalet anmälningar till polisen likvärdig för båda sektorerna. Detta trots att kommuner och regioner utgör en nära fem gånger så stor sektor som de statliga myndigheterna. I rapporten framhålls också att mer svårfångade former av korruption som vänskapskorruption och olika former av intressekonflikter sällan fångas i undersökningar, och mycket tyder på att detta är betydligt vanligare än mutor och otillbörliga erbjudanden. Upphandlingar och plan- och byggärenden lyfts fram som områden där korrupta beteenden förekommer, utan att det nödvändigtvis innebär att mutor

⁹⁰ Beslut den 20 maj 2014 i ärende Ju1997/873/L5.

⁹¹ SOU 2022:2 s. 369.

erbjuds. Snarare kan det, enligt experter som Statskontoret har pratat med, handla om att enskilda aktörer gynnas på ett otillbörligt sätt, eller att en tjänst skraddarsys för att passa en viss person. Ett område som beskrivs som nytt i rapporten är välfärdsbrottslighet, det vill säga ett slags medvetet felaktigt utnyttjande av välfärdssystemen, som i allt större utsträckning diskuteras i samband med korruptionsrisker.⁹²

I vår utredning har expertgruppens representanter från Polismyndigheten även lyft fram kommunala fastighetsaffärer som ett riskområde för penningtvätt, korruption och otillåten påverkan. De har anfört att det finns flera exempel där fastigheter har sålts till ett klart underpris till privata aktörer som sedan en kort tid därefter har sålt vidare fastigheterna med miljonvinster. Även Finanspolisen har identifierat risker i fastighetsaffärer där kommuner eller kommunala bolag genomfört försäljningar av mark eller fastigheter till misstänkt kriminella aktörer, vilket skett direkt alternativt indirekt till företag med kriminella kopplingar.⁹³

Upphandlingsprocesser – ett särskilt riskområde för korruption

Den offentliga upphandlingen uppgår uppskattningsvis till cirka 900 miljarder kronor per år.⁹⁴ Kommuner och regioner står för cirka 80 procent av de annonserade offentliga upphandlingarna. Upphandlingar pekas ut som det område som är mest utsatt för korruptionsrisker av såväl experter som politiker och tjänstemän vid kommuner och regioner. Brottsförebyggande rådet (Brå) har också i flera rapporter lyft fram just offentlig upphandling som ett riskområde för korruption och otillåten påverkan, inte minst i den kommunala sektorn.⁹⁵ Även internationella organisationer som OECD och FN

⁹² Se Statskontoret, *Nya utmaningar och gamla problem – Om korruption i kommuner och regioner* (2023:12). Jfr även Gunnarson, *Den sårbara staten. En forskningsöversikt om hur organiserad brottslighet påverkar stat och kommun*, 2023, särskilt s. 39 ff.

⁹³ Se Finanspolisen informerar, *Kommunala fastighetsförsäljningar*, november 2024 (https://polisen.se/siteassets/dokument/finanspolisen/finanspolisen-informerar/fipo-informerar_kommunala-fastighetsforsaljningar.pdf).

⁹⁴ Se <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-offentlig-upphandling/> (besökt 2025-02-07).

⁹⁵ Se bl.a. Brå, *Korruptionens struktur i Sverige*, Rapport 2007:21, Brå, *Karteller och korruption – Otillåten påverkan mot offentlig upphandling*, Rapport 2010:9, Brå, *Den anmälda korruptionen i Sverige – Struktur, riskfaktorer och motåtgärder*, Rapport 2013:15.

pekar på att offentliga upphandlingar är en av de offentliga aktiviteterna som är mest utsatta för bedrägeri och korruption.⁹⁶

Det kan finnas flera anledningar till att offentliga upphandlingar är särskilt utsatta för korruption. Upphandlingar omfattar ofta stora ekonomiska värden. Förfarandena innebär vanligtvis täta kontakter mellan företrädare för leverantörer och de myndighetsföreträdare som styr offentliga medel genom bland annat tilldelning av offentliga kontrakt. Tjänstemän med ansvar för inköp befinner sig ofta i en utsatt position om företag eller andra externa aktörer försöker påverka upphandlingsprocessen på ett otillbörligt sätt. I kommuner där tjänstemän och förtroendevalda lever och verkar nära kommuninvånarna, kan det också vara lockande att aktivt stödja det lokala näringslivet genom att vid upphandling gynna företag på den egna orten. Bedömningar måste göras i flera olika situationer, såsom i formuleringen av kravspecifikationen, i kvalificeringsfasen, i formuleringen av tilldelningskriterier och i samband med anbudsutvärderingen. I alla dessa faser är det möjligt att anpassa krav eller bedömningar till förmån för en viss leverantör. En stor del av kommunernas och regionernas samlade upphandling handlar också om bygg- och anläggningstjänster, områden som är förknippade med korruptionsrisker. Det har också anförts att kontrollsystem och regelverk inte har anpassats till ett samhälle där det offentliga fullgör en allt större del av sina åtaganden genom upphandlingar snarare än i egen regi.⁹⁷

Det är av största vikt att allmänheten har stort förtroende för att den offentliga sektorns inköp görs på ett korrekt och opartiskt sätt. Korruption inom offentlig upphandling, liksom i annan offentlig verksamhet, skadar medborgarnas förtroende för det offentliga. Skattebetalarna drabbas också i form av högre pris och i vissa fall även sämre kvalitet. Korruption kan i förlängningen leda till att seriösa företag konkurreras ut till förmån för oseriösa företag, inklusive företag med koppling till organiserad brottslighet. Sammanfattningsvis är korruption i offentlig upphandling ett allvarligt hot mot legitimiteten i systemet och allmänhetens förtroende för den offentliga förvaltningen samt kan få stora ekonomiska konsekvenser.

⁹⁶ Se *OECD principles for Integrity in public procurement* (2009). Se även *United Nations Convention against Corruption: implementing procurement-related aspects* (2008).

⁹⁷ Se bl.a. Statskontoret, *Nya utmaningar och gamla problem – Om korruption i kommuner och regioner* (2023:12), s. 15 och s. 49 f., Brå, *Den anmälda korruptionen i Sverige – Struktur, riskfaktorer och motåtgärder*, Rapport 2013:15, s. 44 f. samt Konkurrensverket, *Korruption och osund konkurrens i offentlig upphandling* (2020:1), särskilt s. 21 f.

Regelverket för offentlig upphandling, som bygger på EU-direktiv, syftar bland annat till att skapa förutsägbarhet och motverka korrup-tion. Av artikel 24 i LOU-direktivet⁹⁸ och artikel 42 i LUF-direk-tivet⁹⁹ framgår att medlemsstaterna ska se till att de upphandlande myndigheterna vidtar lämpliga åtgärder för att effektivt förebygga, identifiera och avhjälpa intressekonflikter som uppstår under ett upphandlingsförfarande. Kraven i direktiven har ansetts uppfyllda genom bestämmelserna om jäv i kommunallagen och förvaltnings-lagen och genom skyldigheten för upphandlande myndigheter att iaktta allmänna principer för upphandling, såsom likabehandlings-principen. Det har därför inte ansetts nödvändigt eller lämpligt att ta in särskilda föreskrifter om jäv i lag (2016:1146) om offentlig upp-handling (LOU).¹⁰⁰ Jävsreglerna i kommunallagen och förvaltnings-lagen omfattar emellertid inte alla upphandlande myndigheter och enheter, som exempelvis kommunala bolag, statliga bolag och pri-vata bolag i försörjningssektorerna. I LOU finns regler som är in-riktade på uteslutning av leverantörer som begått brott eller allvar-liga fel i sin tjänsteutövning men innehåller inga straffsanktioner för leverantörerna.¹⁰¹ Upphandlande myndigheter kan åläggas att betala en upphandlingsskadeavgift om de gjort sig skyldiga till vissa överträdelse av upphandlingslagarna (se 21 kap. 6–8 §§ LOU). Det finns dock inga sanktioner som riktar sig mot enskilda tjänstemän som har gjort sig skyldiga till överträdelse av reglerna.

Det nuvarande straffrättsliga ansvaret är inte heltäckande

All form av missbruk och otillbörligt utnyttjande av allmänna medel har skadliga effekter på samhället. Det är nödvändigt att det finns ett effektivt och heltäckande system för ansvarsutkrävande. Straff-bestämmelserna i 10 kap. 5 a–e §§ brottsbalken, som behandlas i kapitel 5, träffar de fall då det har förkommit utbyte, begäran eller erbjudande av otillbörlig förmån. Begreppet korrup-tion i en bredare bemärkelse omfattar emellertid även annat utnyttjande av offentlig

⁹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.

⁹⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG.

¹⁰⁰ Se prop. 2015/16:195 s. 469.

¹⁰¹ Se 13 kap. 1 § LOU.

ställning för egen eller annans vinning, såsom vänskapskorruption och olika former av intressekonflikter. Det kan vara fråga om att en tjänsteman eller en förtroendevald gynnar en lokal leverantör på orten, en släkting, en vän eller det egna bolaget utan att det finns mutor med i bilden. Den typen av korrupt handlande träffas därför inte av mutbrottslagstiftningen. Eftersom offentlig upphandling inte anses som myndighetsutövning faller sådant handlande i samband med offentlig upphandling också utanför det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel. Detsamma gäller, som ovan nämnts, sådana handlingar i samband med annan förvaltning av offentliga medel. Jäv och intressekonflikter i samband med förvaltning av allmänna medel och offentlig upphandling kan därför angripas straffrättsligt endast om det uppfyller kriterierna för andra regleringar i brottsbalken såsom förskingring eller trolöshet mot huvudman.

Förskingring, i 10 kap. 1 § brottsbalken, föreligger när någon på grund av avtal, tjänst eller liknande ställning (till exempel förtroendeeuppdrag) har fått egendom i besittning för annan och är skyldig att utge egendomen till annan (sakförskingring) eller redovisa för den (fordringsförskingring) åsidosätter vad han eller hon har att iaktta för att kunna fullgöra sin utgivnings- eller redovisningsskyldighet. Det krävs även att gärningen innebär förmögenhetsöverföring, dvs. skada för den berättigade och vinning för gärningsmannen. Med vinning för gärningsmannen jämställs att gärningsmannen avsiktligt bereder annan vinning (23 kap. 7 § brottsbalken).

Det första rekvisitet innebär ett krav på att gärningsmannen fått egendomen i sin besittning på grund av ett förtroendeförhållande. En person som är kontohavare har sådan självständig besittning som krävs till kontotillgodohavandet. Däremot är det inte tillräckligt att personen med hjälp av fullmakt har behörighet att förfoga över ett konto. I rättsfallet NJA 2011 s. 524 åtalades en ekonomichef för ett företag för grov förskingring. Hon hade som ekonomichef haft behörighet att förfoga över företagets bankkonto och överfört drygt 15 miljoner kronor till egna bankkonton. Högsta domstolen fann att den åtalade gärningen inte kunde bedömas som förskingring eftersom ekonomichefen varken var kontohavare eller bolagets ställföreträdare. En fullmakt att förfoga över kontot gav inte upphov till besittning. De medel som hon förde över till sitt eget konto hade hon inte fått hand om på det sättet som förskingringsbestämmelsen förutsätter eftersom överföringen var olaglig. Ett förfogande över något

som har mottagits i strid med avtal kan inte heller vara förskingring. Kravet på besittning innebär också att förskingring inte kan begås i förhållande till egendom gärningsmannen inte har mottagit, men borde ha mottagit, till exempel vid försäljning till underpris vid fullgörande av ett försäljningsuppdrag.¹⁰²

I vissa fall då kravet på besittning inte är uppfyllt, kan det i stället vara fråga om trolöshet mot huvudman (10 kap. 5 § brottsbalken). Ansvaret för trolöshet mot huvudman är subsidiärt till förskingring. Bestämmelsen kriminaliserar att gärningsmannen sviker ett speciellt förtroende genom att missbruka sin särskilda maktställning och därigenom skadar sin kontrahent i ekonomiskt hänseende. Det krävs alltså att det går att visa att det uppstått skada. Med skada likställs beaktansvärd risk för skada. Därutöver krävs att gärningsmannen på grund av sin förtroendeställning har fått att sköta eller övervaka skötseln av en ekonomisk angelägenhet eller en kvalificerad teknisk uppgift. Av kravet på förtroendeställning följer att uppgifterna måste utföras med viss självständighet.

Det finns begränsat med rättspraxis kring hur bestämmelsen om trolöshet mot tjänsteman kan tillämpas i förhållande till förtroendevalda eller tjänstemän som har missbrukat allmänna medel. I rättsfallet NJA 1983 s. 441 dömdes en vice vd för ett kommunalt energibolag för trolöshet mot huvudman för att ha lånat ut olja till ett annat bolag utan att se till att det ställdes säkerheter för lånet. Han bedömdes ha haft en sådan förtroendeställning som krävs för tillämpning av bestämmelsen. Oljan återställdes inte, varför förfarandet orsakade skada för bolaget. I rättsfallet NJA 1987 s. 215 åtalades två stämmingsmän hos polisen för att vid sidan av tjänsten tagit emot betalning för att utföra för myndigheten avsedda delgivningsuppdrag. Högsta domstolen kom fram till att de tilltalade inte hade haft till uppgift att för annan sköta ekonomisk angelägenhet eller utöva tillsyn över skötseln därav, varför trolöshet mot huvudman inte kunde komma i fråga. Däremot dömdes de för myndighetsmissbruk.

I Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 18 april 2023 i mål B 1675-22 ansågs två av medlemmarna i den expertgrupp som bildats i och med en offentlig upphandling ha tagit emot otillbörliga förmåner i form av erbjudanden om anställningar och konsultupp-

¹⁰² Jfr Nils Jareborg m.fl., *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, 2 uppl. 2015, s. 307 f. och Agneta Bäcklund m.fl. *Brottsbalken, En kommentar till 10 kap. 1 §*, Juno utgåva 25, uppdaterad 1 juli 2024.

drag av det företag som fick kontraktet. En av experterna dömdes för grovt tagande av muta men båda experterna frikändes från trolöshet mot huvudman. De ansågs inte ha haft sådana ekonomiska förtroendeställningar som förutsätts för att ansvar för trolöshet mot huvudman ska kunna utdömas.¹⁰³

Det finns även andra straffbestämmelser, som beroende på omständigheterna skulle kunna bli tillämpliga. Brotten bedrägeri (9 kap. 1 §) och oredligt förfarande (9 kap. 8 §) kan föreligga om till exempel en obehörig överföring gjorts eller gärningsmannen vilselett huvudmannen till att själv utföra den skadebringande handlingen.

I de flesta fall bör den som kan påverka beslut i samband med offentlig upphandling ha en sådan förtroendeställning att bestämmelsen om trolöshet mot huvudman aktualiseras. Även då en person i ledande ställning inom den offentliga förvaltningen missbrukat allmänna medel på annat sätt bör i många fall bestämmelsen om trolöshet mot huvudman vara tillämplig. Bestämmelserna om förskingring och trolöshet mot huvudman är emellertid i första hand avsedda för andra situationer än vid missbruk av allmänna medel i offentlig verksamhet. Det går 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. Det kan vara fråga om att gärningsmannen inte haft sådan besittning över medlen eller att gärningen inte inneburit någon sådan förmögenhetsöverföring som krävs för förskingring. Det kan vidare vara svårt att visa att någon ekonomisk skada orsakats eller att gärningsmannen har haft en sådan förtroendeställning som krävs för att bestämmelsen om trolöshet mot huvudman ska bli tillämplig. Med hänsyn till det starka intresset av att motverka all form av korrruption vid offentliga upphandlingar och annan förvaltning av allmänna medel anser vi att den luckan bör täppas till. Det finns därför ett behov av att utvidga straffansvaret för att åstadkomma ett heltäckande straffrättsligt ansvar för den som missbrukar sin ställning i offentlig verksamhet, vid offentlig upphandling och annan förvaltning av allmänna medel, för att gynna sig själv eller annan.

¹⁰³ Domen överklagades till Högsta domstolen, som inte beviljade prövningstillstånd. I avsnitt 5.3.5. lämnas en längre redogörelse för domen.

Ansvar för kommunalt lag- och domstolstrots

Bakgrund

Redan på 1980-talet uppmärksammades att kommuner i några fall satt sig över gällande lag och när besluten sedan upphävts i samband med kommunalbesvär, inte brytt sig om verkställighetsförbud eller domar. Det har i den allmänna debatten och i den rättsvetenskapliga litteraturen benämnts kommunalt lag- och domstolstrots. Begreppet lagtrots har använts i situationer när en kommun avsiktligt ignorerar gällande lagar och vidtar åtgärder, fattar beslut eller bedriver verksamhet i strid med gällande rätt. Det kan bero på bristande vilja eller bristande förmåga att följa gällande lag. Begreppet domstolstrots har använts när en kommun inte följer en domstols dom eller beslut. Det kan vara fråga om att kommunen inte följer ett utslag från domstolen efter en laglighetsprövning av ett kommunalt beslut eller att verkställigheten av en för den enskilde gynnande dom dröjt eller helt uteblivit.¹⁰⁴

Ett av de mer uppmärksammade rättsfallen gällande kommunalt lag- och domstolstrots är NJA 1988 s. 26 (det s.k. Gullspångsfallet). Kommunfullmäktige hade beslutat att lämna ekonomiskt stöd åt ett enskilt företag genom köp av en maskin. Efter överklagande av beslutet förordnade kammarrätten att beslutet tills vidare inte skulle gälla. Kommunstyrelsen beslöt trots detta att godkänna avtalet angående köpet och pengarna utbetalades. Kommunstyrelsens ledamöter åtalades för myndighetsmissbruk alternativt vårdslös myndighetsutövning. Högsta domstolen konstaterade att kommunfullmäktige genom sitt beslut om att lämna stöd till en enskild näringsidkare överskridit sin befogenhet. Efter Kammarrättens inhibitionsbeslut hade kommunstyrelsen inte rätt att tillämpa beslutet. Frågan var dock huruvida kommunens förfarande att besluta rörande ekonomiskt stöd åt en enskild näringsidkare kunde anses utgöra myndighetsutövning i bestämmelsens mening. Högsta domstolen konstaterade att kännetecknande för myndighetsutövning är att den grundas på samhällets maktbefogenheter gentemot enskilda. Typiskt för behörig myndighetsutövning är också att beslut eller åtgärder grundas på offentligrättsliga regler och att rättsverkningar av beslut har sin

¹⁰⁴ Jfr bl.a. prop. 2001/02:122, s. 11 och Olle Lundin, *Maktutövning under lagarna? En ESO-rapport om trotsiga kommuner* (2015:2), Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2015, s. 16.

grund i dessa. I det aktuella fallet hade bolaget inte med stöd av någon författning eller på annan offentlighetsrättslig grund något anspråk på att hos kommunen få frågan om ekonomiskt stöd prövad. Trots att det var fråga om förfogande över kommunala medel ansågs beslutet därför inte utgöra myndighetsutövning, varför åtalet för myndighetsmissbruk ogillades.¹⁰⁵

Det finns också flera beslut av JO gällande lag- och domstolstrots, där JO utdelat mycket allvarlig kritik och samtidigt konstaterat att det saknas sanktionsmöjligheter eftersom det inte varit fråga om myndighetsutövning.¹⁰⁶ I ett fall hade en kommun tecknat ett avtal om en simhall i strid med upphandlingslagstiftningen. Kammarrätten beslutade efter överprövning först om verkställighetsförbud och sedan att simhallen skulle upphandlas enligt bestämmelserna i LOU. Kommunfullmäktige fattade därefter ett nytt beslut att fortsätta med sina planer och att inte upphandla bygget av simhall. JO konstaterade först att kommunfullmäktige inte står under JO:s tillsyn. Däremot kunde kommunstyrelsens handläggning granskas. JO uttalade bland annat att "[d]et får givetvis inte förekomma att en kommunal nämnd föreslår fullmäktige att fatta beslut som innebär att ett av domstol meddelat verkställighetsförbud skall kringgås". JO kritiserade både att kommunstyrelsen agerade i strid med verkställighetsbeslutet och att de trots förordandet i domen inte genomfört någon upphandling. Det konstaterades att även om det hade varit påkallat att vidta åtgärder mot de ledamöter av kommunstyrelsen som medverkat till kommunens oriktiga handlande fanns det inga möjligheter härtill. Kommunstyrelsens åtgärder kunde inte betecknas som myndighetsutövning och därmed kunde inget straffrättsligt ansvar komma i fråga.¹⁰⁷

Ett antal utredningar har tillsats för att undersöka om regelsystemet behöver ändras.¹⁰⁸ I promemorian *Kommunalt domstolstrots* (Ds 2000:53) konstaterades att domstolstrots förekom endast på ett fåtal områden. Det rörde sig framför allt om att kommuner eller regioner dröjt alltför länge med att fullgöra sina skyldigheter enligt

¹⁰⁵ Det ska noteras att rättsfallet avgjordes enligt den dåvarande lagstiftning. Troligen skulle dock inte utgången blivit en annan med nuvarande lagstiftning (jfr Wiweka Warnling-Nerep, *Kommuners lag- och domstolstrots*, 1995, s. 466).

¹⁰⁶ Se bl.a. JO:s beslut 2001-12-17, dnr 3497-2000, JO:s beslut 2007-06-29, dnr 3006-2005, JO:s beslut 2010-05-06, dnr 3026-2009 och JO:s beslut 2010-06-30, dnr 1170-2009.

¹⁰⁷ Se JO:s beslut 2001-12-17 (dnr 3497-2000).

¹⁰⁸ Se betänkandena *Kommunallbot* (SOU 1989:64), *Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots* (SOU 1993:109), *Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting* (SOU 2004:107) och *Beviljats men inte fått* (SOU 2004:118).

domar som rört lagstiftning angående funktionshindrade (LSS-området) och även några fall på socialtjänstens område. Inom området för laglighetsprövning hade det endast förekommit ett fåtal fall av domstolstrots. I likhet med tidigare utredningar föreslogs inte några ökade möjligheter att straffa förtroendevalda och tjänstemän eller att ålägga dem skadeståndsansvar. Utredningen hänvisade bland annat till kommunaldemokratiskt grundade skäl och rådande svårigheter att rekrytera personer som är villiga att åta sig förtroendepdrag. Utredningen avvisade också på principiella grunder tanken på att motverka domstolstrots genom åtgärder som riktas direkt mot fullmäktige. Det föreslogs i stället ett antal andra förändringar, bland annat utökad kommunal revision och att det skulle införas en möjlighet för förvaltningsdomstolar som beslutar att ett överklagat beslut tills vidare inte får verkställas, att vid vite förbjuda samtliga ledamöter och ersättare i berörd nämnd att vidta åtgärder som strider mot förbudet.¹⁰⁹

I propositionen *Åtgärder mot kommunalt domstolstrots* (prop. 2001/02:122) behandlade regeringen utredningens förslag. Regeringen anförde bland annat att det var helt oacceptabelt i en rättsstat att domstolsavgöranden som fattats i laga ordning inte respekteras. Särskilt betänkligt är det, uttryckte regeringen, om det är myndigheter som sätter sig över vad domstolarna har bestämt. Ett sådant agerande riskerar att undergräva medborgarnas förtroende för samhällsorganen. Regeringen delade emellertid utredningarnas slutsatser att någon skärpt kriminalisering inte borde komma i fråga. Inte heller ansåg regeringen att en utvidgning av skadeståndsansvaret för förtroendevalda var en framkomlig väg. I stället föreslogs bland annat, i enlighet med utredningens förslag, att de kommunala revisorerna skulle ges vidgade möjligheter att granska ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda.¹¹⁰ Till skillnad från utredningen ansåg regeringen däremot att det inte borde införas en möjlighet att i vissa fall rikta vitesförbud eller vitesförelägganden mot ledamöter och ersättare i berörd nämnd.¹¹¹

¹⁰⁹ Ds 2000:53, s. 9 ff.

¹¹⁰ De kommunala revisorernas skyldigheter finns i dag i 12 kap. kommunallagen (2017:725).

¹¹¹ Prop. 2001/02:122, s. 13 f.

Särskilt om undantaget från straffansvar för ledamöter i statliga och kommunala beslutande församlingar

Med förtroendevalda avses i kommunallagen såväl de direkt valda ledamöterna i fullmäktige, som ledamöter i nämnder, vilka är utsedda av fullmäktige (se 4 kap. 1 §). De direkt folkvalda i kommuner och regioner är cirka 14 000 medan det totala antalet förtroendevalda är cirka 40 000. Den övervägande delen (93 procent i regioner och 96 procent i kommuner) utövar sitt uppdrag vid sidan av arbete eller studier.¹¹²

Möjligheterna till ansvarsutkrävande skiljer sig åt mellan fullmäktigledamöter och andra förtroendevalda. Ledamöter i statliga och kommunala beslutande församlingar omfattas inte av straffansvaret för tjänstefel för åtgärder som han eller hon vidtar i denna egenskap (20 kap. 1 § brottsbalken tredje stycket). Undantaget tar sikte på riksdagsledamöter samt ledamöter i kommun- och regionfullmäktige. Andra förtroendevalda, såsom ledamöter i kommunala nämnder eller styrelser, omfattas av ansvaret. Även för ledamöter i nämnder är emellertid ansvaret, liksom för tjänstemän, begränsat till åtgärder vid myndighetsutövning. Det gör att inom vissa typer av verksamheter är ansvaret begränsat. Det kan även noteras att disciplinansvaret enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) inte gäller för riksdagsledamöter, fullmäktigeledamöter eller förtroendevalda i kommunstyrelse eller andra nämnder eftersom dessa inte är arbetstagare (jfr 1–2 §§ LOA). Fullmäktigeledamöter omfattas inte heller av JO:s och JK:s tillsyn. Däremot omfattas fullmäktigeledamöter av annat straffansvar, såsom ansvar för givande och tagande av muta och trolöshet mot huvudman.

Undantaget i bestämmelsen om tjänstefel för ledamöter i statliga och kommunala beslutande församlingar motiveras i huvudsak av att ansvar för förtroendevalda bör utkrävas politiskt och inte rättsligt.¹¹³ Politiskt ansvar utkrävs antingen genom väljarna vid det kommande valet eller genom det egna partiet. Det finns även möjlighet för fullmäktige att i vissa fall återkalla uppdraget för en förtroendevald (se 4 kap. 9 § kommunallagen). Ett rättsligt ansvar har ansetts kunna inverka hämmande på den kommunala självstyrelsen och

¹¹² Se SCB, *Förtroendevalda i kommuner och regioner 2023* (2024:1)

¹¹³ Se bl.a. SOU 1969:20 s. 44 f. Jfr även Wiweka Warnling-Nerep, *Kommuners lag- och domstolstrots*, 1995, s. 456 ff. och Thomas Bull, "Tjänstefelet och den goda förvaltningen", i Lena Marcusson, *God förvaltning: ideal och praktik*, 2006, s. 88 ff.

kunna leda till inblandning i den partipolitiska verksamheten. Det har även anförts att de kommunala förtroendeuppdragen utförs i huvudsak på fritiden och att det därför inte kan anses motiverat att kräva samma ansvar.¹¹⁴

I Ämbetsansvarskommitténs principbetänkande (SOU 1969:20) gjordes bedömningen att när det gäller maktmissbruk i form av beslut som rent uppsåtliga fattats i strid med gällande lagstiftning kunde ett straffansvar inte anses utgöra ett ingrepp i den politiska friheten. Det ansågs dock att det måste bli fråga om en avvägning mellan de kommunaldemokratiska principerna å ena sidan och allmänhetens intresse av att man kan ingripa mot ohederlighet hos dessa förtroendemän å andra sidan. I sitt slutbetänkande landade kommittén i att föreslå en lagregel som undantog såväl riksdagsledamöter som ledamöter av beslutande kommunala församlingar.¹¹⁵ I propositionen delades kommitténs uppfattning med hänvisning till att det var fråga om i allmänna val utsedda personer med ett direkt ansvar inför sina väljare.¹¹⁶ Det diskuterades inte om det fanns skäl att göra åtskillnad mellan olika beslutande församlingar. Även Tjänsteansvarskommittén var av uppfattningen att frånvaron av kriminalisering ”närmast motiveras av att det här är fråga om i allmänna val utsedda personer med ett direkt ansvar inför sina väljare”.¹¹⁷

Det är emellertid inte självklart att det finns en motsättning mellan politiskt och rättsligt ansvarsutkrävande eller att politiskt ansvarsutkrävande kan ersätta rättsligt. Det är frågan om två olika system som fyller delvis olika funktioner. Medan det rättsliga ansvaret följer direkt på gärningen inträffar den politiska reaktionen vanligtvis lång tid efter att felet begåtts och upplevs sällan som omedelbart kopplat till handlingen. Det politiska valet är inte heller bara påverkat av händelser i förfluten tid utan är också till stor del framåtblickande. Väljarnas agerande är också i första hand riktat mot partiet och de har ett begränsat inflytande över vilka personer som slutligen får en förtroendeställning.¹¹⁸

¹¹⁴ Se SOU 1969:20 s. 44.

¹¹⁵ SOU 1972:1 s. 162 f.

¹¹⁶ Prop. 1975:78 s. 145.

¹¹⁷ Ds Ju 1983:7 s. 121.

¹¹⁸ Jfr Thomas Bull, ”Tjänstefelet och den goda förvaltningen”, i Lena Marcusson, *God förvaltning: ideal och praktik*, 2006, s. 89, Olle Lundin, ”Riksdagsledamöternas och statsrådets rättsliga ansvar”, i *Konstitutionell demokrati*, 2004, s. 154 ff. och Wiweka Warnling-Nerep, *Kommuners lag- och domstolstrots*, 1995, s. 454 ff.

På riksnivå kan ett undantag från straffansvar för tjänstefel motiveras av att riksdagen kan ändra lag i stället för att bryta mot den. I 4 kap. 12 § regeringsformen föreskrivs också en viss immunitet för en riksdagsledamots yttranden och gärningar under uppdragets utövande. Syftet med reglerna är att skydda riksdagsledamöternas yttrandefrihet och självständighet i utövningen av det egentliga riksdagsarbetet. I förarbetena framhålls att bestämmelsen kan komma att tjäna som ett värn i orostider mot att folkrepresentationen sätts ur spel genom förhastade eller annars ogrundade myndighetsingripanden.¹¹⁹

Undantaget för ledamöter i kommunala beslutande församlingar har emellertid återkommande ifrågasatts, särskilt i relation till s.k. kommunalt lag- och domstolstrots.¹²⁰ Det har anförts att det saknas effektiva sanktionsmedel mot kommuner som bryter mot den i demokratiska former antagna lagstiftningen, överskrider gränserna för den kommunala kompetensen eller sätter sig över domstolars avgöranden. De flesta ärenden som fullmäktige fattar beslut i innefattar emellertid inte myndighetsutövning, varför de i normalfallet inte skulle omfattas av den nuvarande tjänstefelsbestämmelsens tillämpningsområde även om det uttryckliga undantaget från straffansvaret för ledamöter i beslutande kommunala församlingar skulle tas bort.¹²¹ Fullmäktige är en i huvudsak beslutande församling i ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Fullmäktige ska bland annat besluta i frågor av stor betydelse för den kommunala ekonomin (se 5 kap. 1 § kommunallagen). Vid frågor av mindre ekonomisk betydelse, såsom mer rutinmässiga förvärv eller försäljningar av fastigheter, får fullmäktige uppdra åt en nämnd att besluta i ett visst ärende (5 kap. 2 §).¹²² Andra exempel på frågor som ska beslutas av fullmäktige är att överlämna vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag (10 kap. 1 § kommunallagen) eller anta detaljplan (se 5 kap. 27 § plan- och bygglagen, 2010:900).

¹¹⁹ Prop. 1973:90 s. 268.

¹²⁰ Se bl.a. redogörelse för remissyttrandena och Lagrådets yttrande i prop. 1988/89:113 s. 9 och 33. Se även JO 1988/89 s. 78 och Wiweka Warnling-Nerep, *Kommuners lag- och domstolstrots*, 1995, s. 471 ff.

¹²¹ Inom plan- och byggregleringen finns sådana typer av beslut som fattas av fullmäktige och innehåller moment av myndighetsutövning (se Olle Lundin, s. 37, särskilt fotnot 46).

¹²² Jfr bl.a. Johan Höök, *Kommunallag (2017:725)* 5 kap. 2 §, Karnov 2025-03-19 (JUNO) samt rättsfallen RÅ 1991 ref. 60 och HFD 2019 ref. 32.

Behov av straffrättsliga åtgärder mot vissa former av kommunalt lag- och domstolstrots

Det finns skäl att se allvarligt på när kommuner inte följer gällande lag eller domstolsavgöranden. Den demokratiskt förankrade makten ska utövas under lagarna (jfr 1 kap. 9 § regeringsformen). Det är riksdagen som beslutar om kommunernas uppgifter och befogenheter och det finns en mängd lagar som begränsar kommunernas självstyrelse. Att kommuner inte följer lagar och domar, och att staten underlåter att ingripa mot ett sådant beteende, undergräver den allmänna tilltron till domstolarna, den offentliga förvaltningen och respekten för rättsreglerna. Det krävs därför åtgärder för att komma till rätta med problematiken.

Det är emellertid inte självklart att det är ett straffrättsligt ansvarsutkrävande som är det mest lämpliga eller ändamålsenliga verktyget. Tidigare utredningar kring kommunalt lag- och domstolstrots har kommit fram till att någon skärpt kriminalisering inte bör komma i fråga. Till stöd för denna slutsats har anförts både svårigheter att utforma lämpliga bestämmelser och kommundemokratiska skäl, såsom svårigheter att rekrytera personer för förtroendeuppdrag.¹²³

Vi instämmer i att viss återhållsamhet bör iakttas när det gäller individuellt straffrättsligt ansvarsutkrävande för kommunala beslut och särskilt i förhållande till ledamöter i kommunfullmäktige. Det finns emellertid skäl att skilja på olika fall av lag- och domstolstrots. De bakomliggande skälen till sådant ”trots” kan vara mycket olika. I många fall när en kommun inte följer lagstiftningen eller domar gällande skyldighet att bedriva viss verksamhet eller ge vissa förmåner beror det på bristande ekonomiska resurser.¹²⁴ I de fallen kan det vara svårt att identifiera en enskild persons ansvar. Det verkliga ansvaret kan då ligga på fullmäktigenivå eller till och med på nationell nivå, om inte tillräckliga resurser anslagits för ändamålet. Det kan då ifrågasättas om det är rimligt med ett personligt straffansvar för nämndledamöter som inte kan verkställa ett beslut på grund av resursbrist. Ett individuellt ansvarsutkrävande framstår inte heller som en effektiv åtgärd för att komma till rätta med problematiken.¹²⁵ Det före-

¹²³ Se bl.a. SOU 1989:64 s. 103 f., SOU 1993:109 s. 60 f., Ds 1995:27 s. 37 och Ds 2000:53 s. 115 f.

¹²⁴ Se t.ex. SOU 1993:109 s. 100.

¹²⁵ Jfr Wiweka Warling-Nerep, Skall kommunpolitiker bestraffas för kommunens bristfälliga resurser? *JT* 1995–96 s. 592 ff.

faller därför lämpligare att möta den typen av lag- och domstols-trots med andra åtgärder än straffrättsliga. Det omfattas inte av utredningens uppdrag att lämna förslag på andra åtgärder.

Det finns dock fall av lag- och domstolstrots där det är fråga om ett klart straffvärt handlande. Det gäller uppenbart lagstridiga handlingar och framför allt sådana som har anknytning till åtgärder som behandlades i förra avsnittet, dvs. när allmänna medel uppsåtligt hanteras i strid med lag eller författning för att gynna eller missgynna ett visst intresse. Det kan till exempel vara fråga om stöd till enskilda näringsidkare i strid med kommunallagen, åtgärder som innebär att kommunen ger bort eller säljer egendom under marknadsvärdet eller att upphandlingsregler inte följs i syfte att gynna någon. Särskilt allvarligt framstår det när regelbrotten är tydliga eller när åtgärder vidtas trots att en domstol uttalat att det är i strid med gällande rätt. I de fall då enskilda tjänstemän eller förtroendevalda utnyttjar sin maktposition för att sätta egna eller andras intressen före det allmännas kan inte ett straffrättsligt ansvar anses utgöra ett ingrepp i det kommunala självstyret utan snarare utgöra en åtgärd för att stärka och bevara grundläggande demokratiska principer. Inte heller svårigheter att rekrytera tjänstemän eller förtroendevalda kan i det sammanhanget beaktas som skäl för att underlåta att utkräva ansvar. För andra typer av brott som innebär uppsåtligt missbruk av ställning, såsom mutbrotten eller trolöshet mot huvudman, finns inte heller något undantag från straffansvar för vissa förtroendevalda. Sammanfattningsvis bör såväl tjänstemän som förtroendevalda omfattas av straffansvar om de uppsåtligt vidtar eller underlåter att vidta åtgärder i strid med lag eller annan författning, för att gynna eller missgynna någon, även vid åtgärder som inte innefattar myndighetsutövning.

Sveriges internationella åtaganden

Sedan framför allt 1990-talet har det internationella arbetet för att motverka korruption intensifierats och resulterat i en rad internationella överenskommelser. Till ett flertal av konventionerna har utvecklats övervakningsmekanismer med syfte att granska hur konventionsstaterna lever upp till sina förpliktelser. Konventionerna och den kritik och de rekommendationer Sverige har fått redovisas huvudsak-

ligen i kapitel 4 och 5. I det här avsnittet behandlas endast de delar som direkt anknyter till det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel.

I artikel 19 i FN:s konvention mot korruption (UNCAC) regleras missbruk av tjänsteställning (*abuse of functions*). Enligt artikeln ska staterna överväga att vidta lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att straffbelägga uppsåtligt missbruk av en offentlig tjänstemans tjänsteställning, dvs. att en offentlig tjänsteman vid utövandet av sina funktioner i strid med lagstiftningen vidtar eller underlåter att vidta en åtgärd i syfte att uppnå en otillbörlig förmån för tjänstemannen själv eller för annan person eller enhet. Offentlig tjänsteman (*public official*) definieras i artikel 2 och innefattar bland annat personer som innehar en lagstiftande, verkställande, administrativ eller judiciell tjänst i en konventionsstat, oavsett om personen är anställd eller vald, permanent eller tillfälligt anställd, avlönad eller oavlönad. Även annan person som utövar en offentlig funktion, inklusive för ett offentligt organ eller för ett statligt eller kommunalt bolag, omfattas.

Artikeln har ett brett tillämpningsområde och omfattar olika typer av beteenden, såsom en offentlig tjänstemans otillbörliga avslöjande av sekretessbelagd eller privilegierad information.¹²⁶ Som exempel på handlande som omfattas av artikel 19 UNCAC nämns också i en kommentar till UNCAC underlåtenhet att uppge en intressekonflikt när den offentliga tjänstemannen handlar i tjänsten, olagligt uttag av avgifter eller skatter samt att ändra eller förstöra officiella dokument.¹²⁷ Artikeln kan därmed komplettera andra korrupsionsbestämmelser, som har ett mer begränsat tillämpningsområde.¹²⁸

När Sverige tillträdde konventionen gjordes bedömningen att innehållet i artikel 19 inte krävde några lagstiftningsåtgärder. Det konstaterades att den svenska bestämmelsen om tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken inte omfattar gärningar som faller utanför vad som är myndighetsutövning. Det ansågs dock att straffbestämmelsen om tjänstefel täcker det viktigaste området av det som artikel 19 rör, nämligen olika former av felbeteenden av sådana tjänstemän som med stöd av lagstiftning utövar myndighet mot enskilda medborg-

¹²⁶ Se UN Generaly Assembly, *Interpretative note for the official records (travaux préparatoires) of the negotiation of the United Nations Convention against Corruption* (A/58/422/Add.1), 7 oktober 2003, para. 31).

¹²⁷ Se Cecily Rose m.fl. (red.), *The United Nations Convention Against Corruption: A Commentary*, Oxford, 2019, s. 210 f.

¹²⁸ Se UNODC, *State of implementation of the United Nations Convention against Corruption: Criminalization, law enforcement and international cooperation*, 2 uppl., 2017, s. 47 f.

are. Det svenska systemet ansågs därför väl uppfylla kraven på att brott som begås i den offentliga förvaltningen ska kunna anmälas och utredas.¹²⁹

Under konventionen finns en utvärderingsmekanism (*Implementation Review Group*), vars syfte är att hjälpa staterna att implementera konventionen. När Sveriges implementering av kapitel 3 och 4 i konventionen (kriminalisering och brottsbekämpning samt internationellt samarbete) granskades 2010–2015 konstaterades att artikel 19 i UNCAC är implementerad i svensk lagstiftning genom bestämmelsen om tjänstefel och bestämmelsen om tagande av muta. Det noterades att vid bedömningen av om tjänstefelsbrottet är grovt särskilt ska beaktas om gärningsmannen allvarligt har missbrukat sin ställning eller om gärningen för någon enskild eller det allmänna har medfört allvarligt förfång eller otillbörlig förmån som är betydande. Det anmärktes inte på att bestämmelsens tillämpningsområde är begränsat till myndighetsutövning och inte omfattar vissa förtroendevalda, utan Sverige ansågs fullt ut ha implementerat artikel 19.¹³⁰

I kommissionens förslag till ett nytt direktiv om bekämpning av korrupktion finns en liknande bestämmelse om missbruk av tjänsteställning (*abuse of functions*) i artikel 11. Enligt artikeln ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att en offentlig tjänstemans lagstridiga utförande av eller underlåtenhet att utföra en handling i samband med sin tjänsteutövning, i syfte att erhålla en otillbörlig fördel för sig själv eller för tredje man är straffbart när det begås uppsåtligen. I förslaget till finns en definition av offentlig tjänsteman som bland annat omfattar varje person som innehar ett verkställande, administrativt eller rättsligt ämbete på nationell, regional eller lokal nivå, oavsett om personen är utnämnd eller vald, eller anställd på grundval av ett avtal (se förslaget till artikel 2).

Den svenska straffbestämmelsen om tjänstefel begränsar det straffbara området till myndighetsutövning och undantar vissa förtroendevalda. Det gör att det enligt vår bedömning kan ifrågasättas om bestämmelsen fullt ut lever upp till kraven i artikel 19 UNCAC och artikel 11 i förslaget till nytt EU-direktiv. Om EU-direktivet kommer att innebära en skyldighet för medlemsstaterna att krimi-

¹²⁹ Se Ds 2005:38 s. 68 ff. och prop. 2006/07:74 s. 26 f.

¹³⁰ UNODC, *Country Review Report of Sweden*, Review by Canada and France of the implementation by Sweden of articles 15–42 of Chapter III. "Criminalization and law enforcement" and articles 44–50 of Chapter IV. "International cooperation" of the United Nations Convention against Corruption for the review cycle 2010–2015, särskilt s. 31 ff.

nalisera missbruk av tjänsteställning i enlighet med förslaget till artikel 11 kommer det sannolikt krävas att Sverige ändrar sin lagstiftning.¹³¹ Även om bestämmelsen blir fakultativ, liksom artikel 19 i UNCAC, finns det goda skäl för Sverige att anpassa sin lagstiftning till de internationella instrumenten.

Ansvar för åtgärder som strider mot grundlagsskyddade medborgerliga fri- och rättigheter

I våra direktiv anges att vi ska undersöka om sådana åtgärder som strider mot grundlagsskyddade medborgliga fri- och rättigheter är kriminaliserade i tillräcklig utsträckning. Någon närmare vägledning kring vilka typer av åtgärder som åsyftas har inte lämnats.

I regeringsformens första kapitel finns grundläggande principer för utövandet av offentlig makt. I den första paragrafen anges att den offentliga makten utövas under lagarna. En konsekvens av denna princip är att inget offentligt organ får meddela normer som står i strid med föreskrifter högre upp i normhierarkin. För riksdagens del innebär detta att den inte får stifta en lag som är oförenlig med grundlagarna. Av 1 kap. 9 § följer att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Det är övergripande krav som gäller för alla som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter och måste beaktas vid alla bedömningar och avvägningar både vid myndighetsutövning och i annat beslutsfattande eller serviceverksamhet i offentlig förvaltning.

De principstadganden som utgör regeringsformens första kapitel får sin närmare innebörd konkretiserad i de följande kapitlen i regeringsformen. Det andra kapitlet innehåller skyddet för de grundläggande fri- och rättigheter. Skyddet gäller i förhållande till det allmänna. Några av bestämmelserna om fri- och rättigheter skyddar den enskilde vid normgivningen. Andra regler skyddar den enskilde också mot rättstillämpningen i enskilda fall. Vissa av rättigheterna i kapitlet är absoluta och kan inte begränsas på annat sätt än genom en grundlagsändring. Andra kan inskränkas av riksdagen enligt särskilt uppställda villkor eller utan några restriktioner. Genom tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ges viktiga delar

¹³¹ Europeiska rådet har i sin förhandlingsposition föreslagit att bestämmelsen ska göras fakultativ.

av yttrandefriheten och informationsfriheten ett förstärkt och mer detaljerat grundlagsskydd. Även Europakonventionen ger ett skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Konventionen gäller sedan 1995 som svensk lag och har dessutom getts en särskild konstitutionell ställning genom förbudet i 2 kap. 23 § regeringsformen mot konventionsstridig normgivning. Därutöver finns det internationella konventioner som ställer krav på Sverige att garantera grundläggande fri- och rättigheter.

Om inte kraven i regeringsformen iaktas vid myndighetsutövning kan det ytterst grunda ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken eller skadeståndsansvar för staten enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen.¹³² Om någon i sin myndighetsutövning har vidtagit åtgärder som strider mot eller på ett felaktigt sätt begränsat grundlagsskyddade fri- och rättigheter kan det många gånger vara att betrakta som särskilt allvarligt.

Frågan är då om det finns straffvärda åtgärder som strider mot grundlagsskyddade medborgerliga fri- och rättigheter som faller utanför det straffbara området. Det har i den rättsvetenskapliga litteraturen tidigare påpekats att begränsningen till myndighetsutövning gör att det inte alltid är möjligt att ingripa mot statliga och kommunala befattningshavare som bryter mot förbudet att ingripa mot någon för att han eller hon använt sin tryck- eller yttrandefrihet, det så kallade repressalieförbudet.¹³³ När kritiken framfördes saknades det en straffbestämmelse i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som träffade den som bröt mot förbudet. Denna kritik har dock i viss mån tagits om hand. År 2011 infördes ett särskilt straffstadgande för den som överträder efterforskningsförbudet och för vissa överträdelser av repressalieförbudet, se 3 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 7 § yttrandefrihetsgrundlagen.¹³⁴ Straffrättsligt ansvar för uppsåtligt ingripande i strid med repressalieförbudet kan dock bara utkrävas om den drabbade blivit avskedad, uppsagd, fått en disciplinpåföljd eller utsatts för en lik-

¹³² Jfr rättsfallet "Lagmannens ansvar" NJA 2021 s. 83 där det inom ramen för bedömningen av vad som gäller för uppgiften beaktades att det hör till de grundläggande fri- och rättigheterna att rättegångar ska genomföras rättvist och inom skäligen tid.

¹³³ Se Nils-Olof Berggren, "Något om tjänstefelansvaret", i *Festskrift till Madeleine Leijonhufvud*, 2007, s. 37 f. och Thomas Bull, "Tjänstefelet och den goda förvaltningen", i Lena Marcusson, *God förvaltning: ideal och praktik*, 2006, s. 93.

¹³⁴ Prop. 2009/10:81 s. 37.

nande åtgärd.¹³⁵ Straffansvaret begränsades på detta sätt till de allvarligaste överträdelseerna av förbudet för att inte straffansvaret skulle bli för otydligt och omfattande.¹³⁶ Repressalieförbudet i vidare mening innebär emellertid att i princip varje åtgärd som medför negativa konsekvenser för en offentligt anställd person och som grundar sig på dennes medverkan i ett grundlagsskyddat medium är otillåten. Förbudet tillämpas också utanför tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden, som en allmänt gällande yttrandefrihetsrättslig princip. Åtgärder som strider mot repressalieförbudet men faller utanför det straffbara området kan bli föremål för kritik från JO eller JK. Möjligheten att väcka åtal för tjänstefel kvarstår också, under förutsättning att åtgärden skett vid myndighetsutövning.¹³⁷

Något annat konkret exempel på någon straffvärd åtgärd kopplad till grundlagsskyddade fri- och rättigheter som, på grund av nuvarande begränsning av ansvaret till åtgärder som företagits vid myndighetsutövning, riskerar att falla utanför ansvaret för tjänstefel, har inte framkommit i vår kartläggning.

Ett mer generellt utformat ansvar för åtgärder som strider mot grundlagsskyddade fri- och rättigheter finns i 3 kap. 4 § skadeståndslagen. I bestämmelsen föreskrivs ett skadeståndsansvar för staten eller kommun för överträdelser dels av 2 kap. regeringsformen, dels av Europakonventionen. Ansvaret är strikt i den meningen att det inte krävs vårdslöshet på det allmännas sida för skadeståndsskyldighet. En liknande ansvarsgrund för ett straffrättsligt ansvar kan enligt vår uppfattning inte komma i fråga. Grundlagsbestämmelserna i 2 kap. regeringsformen är av väsentligt skilda slag och i många delar allmänt hållna. En kriminalisering som tar sikte på handlande som på något sätt avviker från det föreskrivna och därigenom skadar en rättighet enligt andra kapitlet skulle vara allt för svepande och otydlig för att leva upp till grundläggande krav på precision och förutsebarhet i straffrättslig lagstiftning.

¹³⁵ Liknande bestämmelser om meddelarskydd och repressalieförbud finns i lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter, som gäller i yrkesmässigt bedrivna enskilda verksamheter inom skola, vård och omsorg som till någon del är offentligt finansierad. I rättsfallet "Värdföretagets erinran", Högsta domstolens dom den 20 november 2024 i mål B 6856-23 har uttalanden gjorts kring vad som krävs för att ett uppsåtligt ingripande som skett i strid med repressalieförbudet ska anses utgöra meddelande av disciplinpåföljd och därmed ett straffbart ingripande enligt 6 § lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter.

¹³⁶ Se prop. 2009/10 s. 41 ff.

¹³⁷ Jfr bl.a. Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna, andra upplagan, s. 143 ff. och JK:s beslut den 8 maj 2015 med dnr 8322-14-30.

Sammanfattningsvis är åsidosättande av grundlagsskyddade fri- och rättigheter redan kriminaliserat när det sker vid myndighetsutövning, dvs. i samband med de flesta beslut och faktiska åtgärder som vidtas mot enskilda. Något behov av en utvidgad kriminalisering av åtgärder som specifikt tar sikte på åtgärder som strider mot grundlagsskyddade medborgliga fri- och rättigheter har inte framkommit.

Rekvisitet ”åsidosätter vad som gäller för uppgiften”

I våra direktiv anges att det ska analyseras om förmågan att hantera pressade situationer på ett rimligt sätt samt gott omdöme tillmäts tillräcklig betydelse vid bedömningen av ”vad som gäller för uppgiften”. Vi uppfattar att vårt uppdrag i denna del är att analysera hur bestämmelsen om tjänstefel tillämpas i dessa avseenden och om bestämmelsen behöver förändras på något sätt för att träffa alla straffvärda fall.

Straffansvar för tjänstefel förutsätter att det faktiska handlandet avviker från det som borde ha iakttagits på ett sådant sätt att tjänstemannen därigenom har åsidosatt vad som gäller för uppgiften. Uttrycket ”vad som gäller för uppgiften” tar sikte på vad som i den aktuella situationen skulle ha varit ett godtagbart handlande. Ledning för den bedömningen får, som tidigare beskrivits, hämtas från de normer som anger hur en viss uppgift ska handläggas. Det kan vara bestämmelser i lag eller annan författning men även allmänna riktlinjer, interna myndighetsföreskrifter och principer som inte reglerats i någon författning. För att avvikelser från normer som inte är uttryckligen föreskrivna ska föranleda straffansvar krävs emellertid att de framstår som självklara och naturliga och som uppenbart oriktigt att inte följa dem.¹³⁸ När det gäller tolknings- och tillämpningsfrågor, bör det finnas en betydande marginal innan en felbedömning kan anses grunda ansvar för tjänstefel. Det är således inte tillräckligt att det funnits bättre alternativ än det valda.¹³⁹

Det är domstolarna som i slutänden får göra en bedömning av om de normer som brutits mot framstår som tillräckligt självklara och naturliga, om det inte funnits författningstext att falla tillbaka på. I rättsfallet NJA 1993 s. 360 I var det fråga om ett polisbefäls åt-

¹³⁸ Se prop. 1988/89:113 s. 24 och rättsfallet NJA 2008 s. 567.

¹³⁹ Se rättsfallen NJA 1997 s. 368 och NJA 2017 s. 491.

gård att sätta en person, som hade hämtats till förhör, i arrest i avvaktan på förhöret. JO – som var åklagare i målet – gjorde gällande att detta skett utan lagstöd. Högsta domstolen konstaterade emellertid att rättegångsbalkens regler gav ett – om än otydligt – stöd för frihetsberövande i en sådan situation. Huruvida gärningen i det enskilda fallet varit rättsenlig prövades därefter mot de allmänna principer för polisingripanden som följde av 8 § polislagen, särskilt att om tvång måste tillgripas fick detta endast ske i den form och den utsträckning som behövdes för att det avsedda resultatet skulle uppnås. Med hänsyn till omständigheterna i fallet fann domstolen att det skulle ha stått bäst i överensstämmelse med polislagens bestämmelser om inte personen hade satts i arrest. De allmänt hållna bestämmelserna kunde dock ge utrymme för olika bedömningar och åtgärden ansågs inte ha innefattat en sådan felbedömning att polisbefälet därigenom kunde anses ha åsidosatt vad som gällde för tjänsteuppgiften. Det kan även nämnas ett hovrättsfall (Svea hovrätts dom den 18 november 2014, mål B 4556-14) som gällde en polisman som förmådde en brovakt att låta öppna en öppningsbar bro för att stoppa ett flyende fordon. Åtgärden ansågs innebära ett åsidosättande av vad som gällt för uppgiften trots att de myndighetsföreskrifter som fanns om hur fasta hinder får användas inte ansågs omedelbart tillämpliga. Åtgärden framstod, enligt domstolen, under omständigheterna som livsfarlig och det ansågs inte försvarligt och proportionerligt att besluta om den. I rättsfallet NJA 2021 s. 83 ansågs en lagmans underlåtenhet att vidta åtgärder för att komma till rätta med en rådmans långsamma handläggningen av mål innebära att han inte bevakat att den för rättssäkerheten och förtroendet för domstolarna viktiga principen att rättegångar ska genomföras inom skälig tid upprätthölls. Därmed hade han av oaktsamhet åsidosatt vad som gällde för uppgiften.

Straffbestämmelsen om tjänstefel är allmänt hållen. Bestämmelsens innehåll bestäms närmare av de normer som reglerar de offentliga tjänstemännens handlande. Det har, mot bakgrund av den offentliga verksamhetens omfattning, inte ansetts möjligt eller önskvärt att närmare reglera vad som ska gälla för uppgiften i varje enskild situation.¹⁴⁰ Det ligger därför i sakens natur att domstolarna lämnas ett relativt stort utrymme att bedöma, utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, om den tilltalade uppsåtligen eller av oaktsamhet,

¹⁴⁰ Se prop. 1988/89:113 s. 15 och 24.

genom handling eller underlåtenhet, har åsidosatt vad som gäller för uppgiften.

Bedömningen av om ett handlande i den enskilda situationen är godtagbart ska göras objektivt. Betydelsen av den enskildes förmåga att förstå och hantera situationen ska framför allt bedömas inom ramen för det subjektiva rekvisitet, dvs. om gärningsmannen har haft uppsåt eller varit oaktsam i förhållande till att handlandet inte varit godtagbart. För att oaktsamhet ska föreligga måste gärningsmannen i vart fall ha bort inse att handlandet inte var godtagbart. Det krävs då att det dels funnits något som han eller hon hade kunnat göra för att komma till sådan insikt, dels att han eller hon också borde ha gjort detta. Av allmänna principer följer att straffrättsligt ansvar för oaktsamhet inte ska komma i fråga för varje avvikelse från den eftersträvade normen. En viss marginal föreligger alltid mellan det helt aktsamma och det oaktsamma.¹⁴¹

I rättsfallet NJA 2017 s. 491 uttalas att myndighetsutövning kan vara av vitt skilda slag och att det därför inte går att göra några mera generella uttalanden om vad som krävs för att åsidosättandet ska anses som oaktsamt. Allmänt sett gäller dock att ju mer ingripande en åtgärd är för den enskilde, desto mindre krävs för att handlandet ska anses vara oaktsamt. Enligt Högsta domstolen ställs det av rätts-säkerhetsskäl särskilt höga krav på handläggningen inom rättsväsendet. Detta får sedan vägas mot omständigheter som hänför sig till den berörde tjänstemannen personligen, till exempel vilken kunnskap, utbildning och erfarenhet som han eller hon har haft. Det kan enligt domstolen också ha betydelse om tjänstemannen har handlat under tidspress.¹⁴²

Vi anser att det inom ramen för den helhetsbedömning som domstolarna måste göra (av om åsidosättandet av vad som gäller för uppgiften varit oaktsamt) finns möjlighet med nuvarande lagstiftning att på ett ändamålsenligt sätt beakta omständigheter såsom förmågan att hantera pressade situationer på ett rimligt sätt och gott omdöme. Gärningsmannens personliga förhållanden måste, som uttalats i både förarbeten och rättspraxis, vägas mot andra omständigheter, såsom vilka krav på noggrannhet och omsorg som uppgiften krävt.¹⁴³ Gränsen mellan straffbara och straffria handlingar regleras också

¹⁴¹ Se prop. 1988/89:113 s. 19.

¹⁴² Se även bl.a. NJA 1994 s. 108.

¹⁴³ Se prop. 1988/89:113 s. 20 och NJA 2017 s. 491.

genom bestämmelsen om ansvarsfrihet för ringa brott, som behandlas i avsnitt 6.7.7.

6.7.3 En utvidgad kriminalisering av missbruk av offentlig ställning

Inledning

Som framgår av föregående avsnitt är det vår bedömning att det finns straffvärda fall av missbruk av det offentliga uppdraget, särskilt vid otillbörligt utnyttjande av allmänna medel, som inte fångas upp av den nuvarande lagstiftningen. Det finns därför behov av ett utvidgat ansvar som effektivt träffar den typen av gärningar även när de inte har samband med myndighetsutövning. Vi har övervägt i huvudsak två alternativ för att åstadkomma en sådan utvidgning av det straffbara området. Ett möjligt sätt är att helt ta bort eller ersätta begreppet ”vid myndighetsutövning” i 20 kap. 1 § brottsbalken med någon annan avgränsning. Ett annat sätt är att införa ett nytt stycke i paragrafen eller en ny bestämmelse som utvidgar ansvaret till att omfatta andra gärningar än de som i dag träffas av straffansvaret för tjänstefel.

Begreppet myndighetsutövning i 20 kap. 1 § brottsbalken bör inte bytas ut

Bedömning: Det finns inte tillräckliga skäl att ändra avgränsningen till ”vid myndighetsutövning” i den nuvarande bestämmelsen om tjänstefel.

Bakgrund

Före ämbetsansvarsreformen gällde ett långtgående straffrättsligt ansvar för tjänstefel för flertalet tjänstemän i offentlig verksamhet, oavsett om det var fråga om myndighetsutövning eller inte. Ämbetsansvarsreformen inskränkte det straffbara området avsevärt. En grundläggande princip bakom reformen var att särskilda straffrättsliga ansvarsregler endast bör gälla i den mån det är motiverat på grund av den offentliga verksamhetens särart. För fel i allmänhet ansågs

disciplinära påföljder tillräckliga. Vidare skulle ansvaret utformas främst efter de offentliga funktionernas art och inte bero på om de offentliga funktionärerna intog ställning som tjänstemän eller inte. De straffrättsliga reglerna reserverades således för allvarligare fel vid myndighetsutövning.¹⁴⁴

Tjänsteansvarskommittén, som hade i uppdrag att granska de regler som införts genom ämbetsansvarsreformen, behandlade i sitt slutbetänkande *Tjänsteansvar i offentlig verksamhet* (Ds Ju 1983:7) frågan om ansvarsystemets utformning. Enligt kommittén borde de gränser som dragits kring det straffrättsliga området bestå. Till det straffbara området skulle endast hänföras de allvarligaste angreppen på det medborgliga intresset av korrekt skötsel av offentlig verksamhet och de som motiverades av den offentliga tjänstens särart. Kommittén föreslog emellertid att uttrycket myndighetsutövning skulle ersättas med en beskrivning av dess innebörd. För att vara straffbar skulle enligt kommitténs förslag gärningen ha begåtts i ”verksamhet för vars fullgörande det allmänna svarar”.¹⁴⁵ Någon ändring genomfördes dock inte. I likhet med flera remissinstanser framhöll departementschefen att begreppet myndighetsutövning var väl inarbetat och förekom med likartad betydelse i flera skilda sammanhang. En ändring skulle därför medföra att överensstämmelsen med andra lagrum där begreppet förekom rubbades.¹⁴⁶

I samband med 1989 års reform av lagstiftningen ställdes begränsningen till myndighetsutövning mot andra möjliga indelningsgrunder. En tänkbar distinktion ansågs vara den mellan förvaltning och rättsskipning och en annan mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande. En tredje indelningsgrund som övervägdes var den mellan lag- och rättstillämpning å ena sidan och annan verksamhet å andra sidan. Bedömningen gjordes dock att det enda användbara kriteriet för vad som kan anses vara den offentliga verksamhetens särart var att det är fråga om myndighetsutövning.¹⁴⁷

Sedan reformen av det straffrättsliga tjänstefelsansvaret 1989 är ansvaret avgränsat till åtgärder som vidtagits ”vid myndighetsutövning”. Myndighetsutövning definieras i förarbetena som beslut och faktiska åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogen-

¹⁴⁴ SOU 1972:1 s. 127 och prop. 1988/89:113 s. 4 f. Se för en utförligare redogörelse av bakgrunden till den nuvarande lagstiftningen avsnitt 6.2.

¹⁴⁵ Ds Ju 1983:7 s. 203 ff.

¹⁴⁶ Prop. 1984/85:117.

¹⁴⁷ Ds 1988:32 s. 36 ff.

heter och som kommer till stånd och får rättsverkningar för eller emot den enskilde i kraft av offentlighetsrättsliga regler, inte på grund av avtal eller privaträttsliga regler.¹⁴⁸ Gemensamt för all behörig myndighetsutövning är att den ytterst är grundad på lag eller annan författning. Korrekt myndighetsutövning kan innebära en skyldighet att vara verksam, varför även underlåtenhet att handla kan utgöra felaktig myndighetsutövning. Myndighetsutövning kan förekomma inte endast hos offentliga organ utan även i vissa fall hos privaträttsliga subjekt (jfr 12 kap. 4 § regeringsformen). Den närmare innebörden av begreppet myndighetsutövning har belysts i ett antal rättsfall.¹⁴⁹ Genom att begreppet ”i myndighetsutövning” ersattes av ”vid myndighetsutövning” utvidgades tillämpningsområdet till att även omfatta beslut som ingår endast som led i myndighetsutövning och som indirekt kan få rättsliga konsekvenser för den enskilda. Samma begrepp förekommer i bland annat 17 kap. 1–4 §§ brottsbalken och 3 kap. 2 § skadeståndslagen.

Utredningen om ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner och några andra straffrättsliga frågor konstaterade i sitt betänkande (SOU 2022:2) att ”erfarenhetsmässigt och utifrån vår genomgång av praxis från Högsta domstolen och hovrätterna mellan 2007 och 2020 vållar rekvisitet *vid myndighetsutövning* inte några större tillämpningssvårigheter bland åklagare eller i domstol inom straffrättsens område”. Det betonades också att myndighetsutövning är ett väletablerat och över tid noga utmejslat begrepp som också används i annan lagstiftning. En annan avgränsning av det straffrättsliga tjänstefelsansvaret ansågs därmed få konsekvenser för tillämpningen av andra bestämmelser.¹⁵⁰

Begreppet myndighetsutövning i annan lagstiftning

Begreppet myndighetsutövning infördes första gången i lagstiftningen genom 1971 års förvaltningslag, dock inte i lagtexten utan som beskrivning i förarbetena på de ärenden som omfattades. Begreppet kom sedan att introduceras i flera andra författningar, till exempel i regeringsformen, brottsbalken, skadeståndslagen, kom-

¹⁴⁸ Se prop. 1975:78 s. 180 och prop. 1988/89:113 s. 12.

¹⁴⁹ Se bl.a. NJA 1980 s. 421 I-III, NJA 1983 s. 644, NJA 1988 s. 26, NJA 1988 s. 655, NJA 2011 N 24, NJA 2014 s. 910 och NJA 2016 s. 453.

¹⁵⁰ SOU 2022:2 s. 366 ff.

munallagen, JO-instruktionen och lagen om JK:s tillsyn. Någon legaldefinition av vad som avses med myndighetsutövning har inte ansetts nödvändig. I 1986 års förvaltningslag infördes begreppet i lagtexten, även då utan en definition.

I betänkandet *En ny förvaltningslag* (SOU 2010:29) föreslogs att begreppet myndighetsutövning inte skulle användas i en ny förvaltningslag, bland annat mot bakgrund av svårigheterna att fastställa när det i ett visst fall är fråga om myndighetsutövning. Alternativet – att precisera begreppets innebörd i lagtexten – ansågs innebära en risk att det skulle påverka annan lagstiftning där begreppet förekommer. Utredningen menade att utmönstringen av myndighetsutövning som en faktor som avgränsar tillämpningen av lagens handläggningsregler kunde komma att underlätta ärendehanteringens eftersom uttrycket har en delvis oklar innebörd.¹⁵¹

Regeringen instämde i utredningens bedömning att de förfaranderegler som enligt gällande ordning bara ska tillämpas vid myndighetsutövning också, som regel, bör tillämpas vid handläggningen av andra ärenden. I enlighet med vad utredningen föreslog ansåg regeringen att det lämpligen kunde åstadkommas genom att uttrycket myndighetsutövning inte användes i den nya förvaltningslagen. Flera remissinstanser ansåg att det fanns ett behov att analysera hur andra författningar som innehåller begreppet myndighetsutövning skulle påverkas av reformen innan begreppet togs bort i förvaltningslagen. Regeringen konstaterade att det inte varit en del av utredningens uppdrag att överväga frågan i ett bredare perspektiv. Regeringen såg inte heller något behov av att ta ett helhetsgrepp om frågan och ansåg därför inte att det var aktuellt att närmare utreda frågan om uttrycket bör utmönstras i andra författningar.¹⁵²

Blåljusutredningen övervägde i delbetänkandet *Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner* (SOU 2018:2) om begreppet myndighetsutövning i 17 kap. brottsbalken skulle ersättas med någon annan avgränsning. Utredningen konstaterade att det inte framkommit att det skulle finnas några större tillämpningssvårigheter. En utmönstring av begreppet myndighetsutövning ur kapitlet ansågs visserligen kunna göra att skyddet skulle bli bredare, men konstaterades samtidigt kräva att begreppet skulle ersättas av något annat för att avgränsa bestämmelsernas till-

¹⁵¹ SOU 2010:29, s. 99 ff.

¹⁵² Prop. 2016/17:180 s. 48 ff.

lämpningsområde. En sådan omarbetning ansågs inte bara svår att genomföra med hänsyn till det krav på precision och förutsebarhet som ställs beträffande straffrättslig lagstiftning, risken ansågs också stor att förändringen skulle föda nya och större tillämpningssvårigheter. Därtill skulle krävas att en ny praxis måste växa fram för att ersätta de vägledande domstolsavgöranden. Sammantaget konstaterades att den nuvarande regleringen har funnits under lång tid och synes vara välfungerande och att det därmed inte fanns tillräckligt starka skäl för att genomföra en större systematisk förändring.¹⁵³

Överväganden

Begreppet ”vid myndighetsutövning” har ett vitt tillämpningsområde. Det är tillräckligt att handlingen eller underlåtenheten att handla sker i samband med myndighetsutövning eller som ett led i myndighetsutövningen. Det omfattar såväl beslut som faktiskt handlande samt underlåtenhet att handla. Det behov av en utvidgning av straffansvaret som vi har identifierat gäller framför allt uppsåtligt åsidosättande av lag i syfte att gynna eller missgynna ett enskilt intresse. Att ta bort avgränsningen till myndighetsutövning ur bestämmelsen och återinföra det långtgående ansvar som gällde före ämbetsansvarsreformen skulle göra tillämpningsområdet allt för vidsträckt. En sådan omfattande kriminalisering kan inte motiveras utifrån vår kartläggning av behovet av en reform. Om avgränsningen till myndighetsutövning tas bort ur bestämmelsen krävs därför att begreppet ersätts av något annat för att avgränsa bestämmelsens tillämpningsområde.

Någon annan lämplig avgränsning är svår att finna, vilket även konstaterats i tidigare utredningar. Det finns skäl att även fortsättningsvis koppla straffansvaret till det som utmärker offentlig verksamhet. Som redovisats ovan har det formellt unika med en offentlig anställning försvagats. Gränserna mellan den offentliga sektorn och den privata har också suddats ut, bland annat genom att delar av den offentliga verksamheten uppdras åt privaträttsliga subjekt. Begreppet myndighetsutövning har den fördelen att det saknar betydelse i vilken form verksamheten bedrivs eller vem som åsidosätter vad som gäller för uppgiften. Det centrala för straffansvaret är i stället att det felaktiga handlandet sker i samband med att någon, med stöd

¹⁵³ SOU 2018:2, s. 121 ff.

av lagstiftning, utövar myndighet mot enskilda. Ansvaret betonar att betydelsen av korrekt tjänsteutövning är som störst i samband med offentlig maktutövning mot enskilda. Det är i samband med ett sådant handlande som enligt vår uppfattning en sådan långtgående kriminalisering som ett oaktsamhetsansvar innebär kan motiveras. Därtill kommer att begreppet myndighetsutövning har funnits i lagstiftningen under en lång tid och förekommer i flertalet författningar. Det finns därmed en väl inarbetad praxis på området. Att byta ut begreppet riskerar att skapa nya tillämpnings- och avgränsningsproblem.

Mot denna bakgrund anser vi att behovet av ett utvidgat straffrättsligt ansvar för missbruk av det offentliga uppdraget i första hand bör tillgodoses genom andra lagtekniska lösningar än att ersätta begreppet myndighetsutövning i den nuvarande bestämmelsen i 20 kap. 1 § brottsbalken.

En ny straffbestämmelse

Förslag: Det ska införas en ny straffbestämmelse som tar sikte på vissa former av missbruk av det offentliga uppdraget och som inte är begränsad till åtgärder vid myndighetsutövning.

Vi har gjort bedömningen att det finns behov av en reform som kriminaliserar missbruk av det offentliga uppdraget, vid offentlig upphandling eller annan förvaltning av allmänna medel, i syfte att gynna sig själv eller annan. Såväl tjänstemän som förtroendevalda bör vidare omfattas av straffansvar om de uppsåtligen vidtar eller underlåter att vidta åtgärder i strid med lag eller annan författning, för att gynna eller missgynna någon, även vid åtgärder som inte innefattar myndighetsutövning.

En första fråga är om kriminaliseringen bör avgränsas till missbruk av allmänna medel eller bör ha ett bredare tillämpningsområde som fångar in även annat åsidosättande av lag med ett otillbörligt syfte. Det kan framstå som naturligt att utvidga bestämmelsen om tjänstefel till att omfatta endast de fall som vi lyft i behovsanalysen och där funnit ett särskilt behov av utökad kriminalisering. Ett sådant ansvar har tidigare föreslagits. I betänkandet *En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner*

(SOU 2022:2) redogörs för att åklagare har föreslagit ett tillägg till straffbestämmelsen om tjänstefel som innebär att för tjänstefel även ska dömas den som på grund av allmän tjänst, uppdrag eller liknande ställning har i uppdrag att sköta ekonomisk angelägenhet eller kvalificerad uppgift, om personen i fråga åsidosatt vad som gäller för uppgiften och därigenom orsakat skada på allmänna medel.¹⁵⁴ JK föreslog på liknande sätt i den förstudie som presenterades under senare delen av 1990-talet att det skulle övervägas att införas en bestämmelse som tar sikte på fall av misshushållning med offentliga medel.¹⁵⁵ En fördel med en sådan reglering är att den utvidgar ansvaret på ett återhållsamt sätt och mer precist ringar in de förfarande som vi identifierat i behovsanalysen än en mer allmänt hållen bestämmelse gör. Det blir då tydligt vilket straffvärt beteende bestämmelsen avser att träffa.

Det finns emellertid också skäl som talar emot en reglering som särskilt tar sikte på missbruk av allmänna medel. En utgångspunkt för en reform bör vara att medborgarnas intresse av att den offentliga verksamheten fullgörs utan ovidkommande hänsyn tillgodoses och att allmänhetens förtroende för den offentliga verksamheten upprätthålls. Straffansvaret ska med andra ord skydda medborgarna mot missbruk av den offentliga makten. Det finns mot den bakgrunden skäl för en något bredare kriminalisering som tar sikte på missbruk av offentlig ställning mer generellt och 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. En annan anledning är att det kan vara svårt att fastställa vad missbruk eller misshushållning av allmänna medel innebär eller vad som gäller för uppgiften för en person som har i uppdrag att sköta ekonomiska angelägenheter. Ett sådant rekvisit riskerar därför att skapa osäkerhet kring vilka krav som gäller för de som har att utföra den typen av uppgifter och ställer samtidigt höga krav på domstolarnas kompetens i förvaltningsekonomiska frågor.¹⁵⁶ Slutligen finns det skäl att säkerställa att lagstiftningen lever upp till Sveriges internationella åtaganden. Det kan enligt vår bedömning ifrågasättas om en reglering som är

¹⁵⁴ Se SOU 2022:2 s. 348.

¹⁵⁵ Se *Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning* – En förstudie utförd av Justitiekanslern på uppdrag av regeringen (dnr Ju97/873).

¹⁵⁶ Jfr Olle Lundin, *Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2010:6, s. 39.

avgränsad till missbruk av allmänna medel fullt ut skulle leva upp till kraven i de internationella instrumenten.

Ett förslag på en mer generell reglering av missbruk av ställning framfördes i JO:s remissyttrande i samband med 1989 års reform av lagstiftningen.¹⁵⁷ JO föreslog att brottet tjänstemissbruk skulle införas. Det skulle träffa sådana tjänstefel som innefattar missbruk av ställning i allmän tjänst och som för det allmänna eller någon enskild medför förfång eller otillbörlig förmån. Brottet skulle alltså reserveras för allvarligare gärningar, som innefattar missbruk av ställning i allmän tjänst och som medför skadliga effekter. Ett sådant särskilt stadgande skulle enligt JO fylla en lucka mellan mutbrottet och trolöshetsbrotten i 10 kap. brottsbalken, som avser speciella fall av otillbörliga förfaranden. Enligt förslaget skulle bestämmelsen emellertid fortfarande vara avgränsad till myndighetsutövning. JO uttalade att de situationer som främst avsågs att träffas av bestämmelsen är då något förhållande av jävskaraktär får påverka en befattningshavares handlande vid visst fall av myndighetsutövning. Bestämmelser som på olika sätt straffbelägger missbruk av offentlig ställning finns också i flera andra länder, bland annat i Finland och Norge.¹⁵⁸

Vi anser sammanfattningsvis att det bör införas en bestämmelse som tar sikte på missbruk av offentlig ställning. På det sättet kan åstadkommas ett mer heltäckande straffrättsligt ansvar för förfaranden som medför att beslut och handlingsprocesser påverkas på ett otillbörligt sätt. En sådan straffbestämmelse kan komplettera ansvaret för tjänstefel och fånga upp straffvärda handlingar som inte träffas av andra bestämmelser. För att träffa sådant missbruk i samband med offentlig upphandling eller annan förvaltning av allmänna medel bör bestämmelsen inte avgränsas till att gälla vid myndighetsutövning. Även vid förfaranden som i de flesta fall omfattas av ansvaret för tjänstefel, till exempel när någon utnyttjar sin ställning inom det offentliga för att gynna en närstående eller en vän i samband med tjänstetillsättningar eller vid handläggning av ärenden, skulle en sådan ny bestämmelse kunna fylla eventuella luckor i straffansvaret.

En sådan bestämmelse skulle även adressera de utmaningar med möjliggörare och infiltration som beskrivits i bakgrundskapitlet (kapi-

¹⁵⁷ JO 1989/90 s. 403 *Remissyttrande över departementspromemorian (Ds 1988:32) Myndighetsmissbruk*, 10 oktober 1988.

¹⁵⁸ Se avsnitt 6.6. och UNODC, *State of implementation of the United Nations Convention against Corruption: Criminalization, law enforcement and international cooperation*, 2 uppl., 2017, s. 47 ff.

tel 3), dvs. när någon använder sin ställning inom offentlig verksamhet för att gynna kriminella nätverk. Möjliggörarens position kan vara allt från en administratör till en chef och deras uppdrag är ofta brett. För att åstadkomma ett heltäckande straffansvar för den typen av mycket förtroendeskadliga korruptionshandlingar finns det behov av en straffbestämmelse som fångar upp handlingar som inte omfattas av andra straffbestämmelser.

Dessutom skulle ansvaret kunna innebära ett mer generellt förstärkt skydd mot att tjänstemän eller förtroendevalda åsidosätter sin tjänsteplikt för att på ett godtyckligt eller otillbörligt sätt gynna eller missgynna vissa intressen. Ansvaret syftar därmed till att medföra ett ökat förtroende för den offentliga verksamheten, stärka medborgarnas rättssäkerhet och tydliggöra skyldigheten att iakttta saktlighet och opartiskhet i all utövning av offentliga uppgifter.

Bestämmelsen bör också träffa de fall av lag- och domstolstrots som vi har bedömt innefattar ett sådant klandervärt handlande att de bör omfattas av straffansvar, dvs. de fall då tjänstemän eller förtroendevalda uppsåtligen åsidosätter lag eller författning för att gynna eller missgynna ett enskilt intresse. Det är alltså inte fråga om att införa ett straffrättsligt ansvar för felbedömningar utan för uppsåtliga åsidosättande av lag. Det kan röra sig om att en kommunanställd eller förtroendevald använder sin position för att gynna ett särskilt företag utan att det finns stöd i lag för det men det kan också vara fråga om att han eller hon använder sin position för att missgynna företaget utan att det finns sakliga skäl för det.

Något undantag för ledamöter av beslutande statliga eller kommunala församlingar bör inte göras, på samma sätt som straffansvaret för andra brott som innebär ett uppsåtligt missbrukande av personens ställning – till exempel mutbrott, brott mot tystnadsplikten och trolöshet mot huvudman – inte undantar den kretsen av förtroendevalda. Det behov som vi har identifierat av en utvidgad kriminalisering av viss form av kommunalt lag- och domstolstrots föreslås därmed tas om hand genom den nya bestämmelsen. Det saknas då behov av att utvidga ansvaret för tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken till ledamöter av beslutande statliga eller kommunala församlingar.

Av både pedagogiska och systematiska skäl förefaller det lämpligare att införa en ny bestämmelse än att lägga det nya straffansvaret i ett stycke i den nuvarande tjänstefelsbestämmelsen. Rekvisiten kan på det sättet anpassas till vad som krävs för att möta det behov

av en utvidgad kriminalisering som vi har identifierat och som följer av Sveriges internationella åtaganden utan att samtidigt utvidga ansvaret för tjänstefel på ett sätt som inte är avsett. Andra fördelar med en ny bestämmelse är att brottet på ett mer naturligt sätt kan tilldelas en egen brottsbeteckning och en egen straffskala. Vi bedömer mot den bakgrunden att kriminaliseringen bör ske genom införandet av ett nytt brott.

Det innebär att vi inte föreslår några ändringar i bestämmelsen om tjänstefel i 20 kap. 1 § utöver de förslag i fråga om straffskala och kvalifikationsgrunder som behandlas i avsnitt 6.7.7. Därutöver föreslås vissa språkliga moderniseringar och redaktionella ändringar i bestämmelsen.

Utformningen av en ny straffbestämmelse

Förslag: En ny straffbestämmelse ska införas som träffar den som vid utövandet av offentlig tjänst eller offentligt uppdrag vidtar eller underlåter att vidta en åtgärd i strid med lag eller annan författning, för att uppnå en otillbörlig förmån för sig själv eller annan eller för att otillbörligt missgynna annan.

Allmänt om brottet, dess rubricering och placering

Kriminaliseringen bör träffa sådant missbruk av offentlig ställning som sker när någon vid utövandet av uppgifter för det allmänna åsidosätter lag eller annan författning för att gynna eller missgynna en person eller ett organ. För att uppnå det är vårt förslag att det införs en ny straffbestämmelse som benämns *missbruk av offentlig ställning*. Genom rubriceringen blir kopplingen till de internationella instrumenten tydlig samtidigt som det klargörs att ansvaret gäller offentlig verksamhet. Det finns också ett pedagogiskt syfte i att det av benämningen framgår att det är fråga om just missbruk av offentlig ställning.

Bestämmelsen har till syfte att värna integriteten i och upprätthålla förtroendet för den offentliga verksamheten. Det föreslagna brottet bör därför placeras i den föreslagna nya lagen om straff för vissa korruptionsbrott.

Det straffbara handlandet

Det straffbelagda handlandet ska bestå i att, i strid med lag eller annan författning, vidta en åtgärd eller underlåta att vidta en åtgärd. Med uttrycket lag eller annan författning avses av riksdagen, regeringen, förvaltningsmyndighet, kommun, region eller annat sådant offentligt rättsligt organ beslutad generell norm. Det kan vara fråga om rättsregler av skiftande karaktär och någon uttömmande uppräkningsgång inte att göra. Det kan handla om att åsidosätta regler som föreskriver eller förbjuder en viss åtgärd men det kan också avse åsidosättande av regler av mer generell karaktär som till exempel rör handläggningen av ärenden. För den offentliga förvaltningen finns styrande bestämmelser i förvaltningslagen (för den statliga förvaltningen) och i kommunallagen (för den kommunala och regionala förvaltningen), bland annat om jäv. För kommunala tjänstemän och förtroendevalda finns det ett antal grundläggande regler i kommunallagen att förhålla sig till. För offentlig upphandling finns en mängd specifika bestämmelser i LOU kring hur en upphandling ska gå till men det finns också allmänna principer i 4 kap. LOU.¹⁵⁹

Det handlande som straffbeläggs enligt den föreslagna bestämmelsen är att vidta eller underlåta att vidta en åtgärd i strid med lag eller författning. Såväl faktiskt handlande som beslutsfattande omfattas. Det kan till exempel vara att någon deltar i handläggningen av ett ärende trots att han eller hon har personliga intressen i saken eller gynnar eller missgynnar ett visst företag vid tilldelning av ett kontrakt. Genom kravet på att lag eller författning ska ha åsidosatts är det endast direkt felaktiga ageranden som träffas av straffansvaret, rena bedömningsfrågor faller utanför. Kravet på att rekvisitet ska vara täckt av uppsåt innebär att den som inte haft i vart fall likgiltighetsuppsåt till att handla lagstridigt inte heller ska drabbas av straffansvar.

Personkretsen

När det övervägs vilken krets av personer som ska omfattas av ansvaret är det en utgångspunkt att straffbestämmelsen ska träffa alla de straffvärda fall som vi har bedömt bör träffas av kriminaliseringen men samtidigt inte vara mer omfattande än nödvändigt. Dessutom

¹⁵⁹ Se bakgrundskapitlet (kap. 3) för en kortfattad redogörelse av regelverken.

ska säkerställas att lagstiftningen lever upp till Sverige internationella åtaganden.

Eftersom kriminaliseringen ska ta sikte på offentlig maktutövning bör personkretsen begränsas till personer som handlar såsom företrädare för det offentliga. Bestämmelsen ska inte begränsas till åtgärder som vidtagits vid myndighetsutövning av skäl som redogjorts för ovan, utan bör vara generell tillämplig på åtgärder som vidtas i offentlig verksamhet. Det ska sakna betydelse om verksamheten bedrivs i offentligrättslig eller privaträttslig form och om personen är anställd eller uppdragstagare. Ansvaret bör, som motiverats tidigare, även omfatta förtroendevalda i politiska organ.

I de internationella instrumenten avgränsas det straffbara området till vissa kategorier av personer, som omfattas av begreppet *public official* och definieras i artikel 2 i UNCAC respektive i samma artikel i förslaget till EU-direktiv om bekämpande av korrupktion. Begreppet omfattar alla personer som innehar en lagstiftande, verkställande, administrativ eller judiciell ställning, oavsett om personen är anställd eller vald, om tjänsten eller uppdraget är permanent eller tillfälligt, avlönat eller oavlönat. Det omfattar såväl nationella, som utländska tjänstemän eller uppdragstagare. För att leva upp till kraven i de internationella instrumenten bör den personkrets som omfattas av den svenska bestämmelsen om missbruk av offentlig ställning vara tillräckligt vid för att omfatta de personkategorier som avses med begreppet *public official*.

För att bestämmelsen ska omfatta alla de avsedda personkategorierna föreslår vi att det i lagtexten anges att ansvaret ska träffa den som utövar offentlig tjänst eller offentligt uppdrag. Uttrycket ”offentlig tjänst eller offentligt uppdrag” ska tolkas brett och omfatta allt utövande av offentlig verksamhet eller offentliga uppdrag, oavsett om det sker inom ramen för en verksamhet som bedrivs i offentligrättslig eller i privaträttslig form. Uttrycket är förhållandevis vagt och förekommer inte tidigare i svensk strafflagstiftning. Från legalitetssynpunkt kan även invändas att det inte ur lagtexten går att utläsa exakt vilka som omfattas. En uppräknings i lagtexten av alla funktioner som omfattas har emellertid den nackdelen att bestämmelsen blir mindre flexibel och att straffvärda fall riskerar att falla utanför om formerna för hur offentlig verksamhet bedrivs förändras. Dessutom blir det en lång och svårtillgänglig språklig utformning av bestämmelsen. Med en mer flexibel utformning kan bestämmel-

sen enklare anpassas efter samhällsförändringar och tolkas i enlighet med de internationella instrumenten. Vi anser därför att övervägande skäl talar för att personkretsen ska anges på det breda sätt som föreslås och att en beskrivning av vilka som avses att omfattas lämnas i författningskommentaren.

Ansvar ska omfatta åtgärder som vidtas eller underlåts *vid utövandet av* offentlig tjänst eller offentligt uppdrag. Genom uttrycks-sättet tydliggörs att alla gärningar som har någon anknytning till utövandet av tjänsten eller uppdraget omfattas. För bedömningen saknar det betydelse om gärningen har utförts under ordinarie arbetstid eller inte. Det förhållandet att gärningsmannen genom åtgärden överskrider sin befogenhet vid sin tjänstgöring ska inte heller utesluta straffansvar. Det straffbelagda området är emellertid begränsat till själva tjänsteutövningen eller utövningen av uppdraget. Åtgärder som personen vidtar utan koppling till hans eller hennes tjänsteutövning eller uppdrag faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Interna förseelser, som främst rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, omfattas därmed inte av straffbestämmelsen om inte handlingen direkt påverkar utövandet av tjänsteåliggandet. Ansvar är med andra ord kopplat till rollen och inte till anställningen eller uppdraget. Det följer av att det som straffbestämmelsen är avsedd att skydda är det opartiska utövandet av det offentliga uppdraget och förtroendet för det allmänna. För den typen av agerande som främst bryter mot de arbetsrättsliga regelverken eller mot anställningsavtalet är däremot de arbetsrättsliga sanktionerna mer ändamålsenliga. För vissa fall som karakteriseras av missbruk av förtroendet i förhållande till arbetsgivaren finns straffbestämmelser i 10 kap. brottsbalken.

När det gäller ansvaret i kommunal verksamhet torde det i många fall vara tydligt vem som ska ställas till svars för gärningen. I andra fall måste göras en bedömning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och uppgiftsfördelningen inom verksamheten. Så kan vara fallet till exempel om beslutet fattats av förtroendevalda men verkställt av tjänstemän eller när det vid underlåtenhetsbrott inte är tydligt vem som bär ansvaret. Viss ledning kring ansvarsfördelningen vid lagöverträdelser i kommunal verksamhet kan hämtas från rättspraxis på specialstraffrättens område. I rättsfallet NJA 1987 s. 426 uttalade Högsta domstolen att de principer om så kallat företagaransvar i privat verksamhet som har utvecklats i rättspraxis får

tjäna som utgångspunkt även för den kommunala sektorn. I rättsfallet åtalades valnämndens ordförande för brott mot datalagen för att valnämnden utan tillstånd hade fört personregister. Han frikändes från åtalet på grund av att han enligt Högsta domstolen hade haft rätt att utgå från att tjänstemännen sett till att tillstånd för att föra personregistret inhämtats från Datainspektionen. I rättsfallet NJA 1995 s. 204 tillämpade Högsta domstolen samma princip om ansvarsfördelningen mellan en kommuns förtroendevalda och dess anställda men utgången blev en annan. Domstolen betonade att även om utvecklingen gått mot att de anställda i allt högre grad bär ansvaret för den löpande förvaltningen hade nämnden haft det yttersta ansvaret för att verksamheten bedrevs på ett lagenligt sätt. Ordföranden i en kommuns tekniska nämnd ansågs därför ha haft ett sådant ansvar för en försöksverksamhet vid kommunens avloppsreningsverk att han hölls straffrättsligt ansvarig för att gällande reningskrav inte upprätthölls. När kollektiva beslut tas, i till exempel en nämnd, bör samtliga som deltagit i beslutet och inte reserverat sig kunna hållas ansvariga.

Krav på syfte med handlandet

Det klandervärda handlandet som vi har sett behov av att kriminalisera består i att gärningsmannen utnyttjar sin position för att gynna sig själv eller någon annan eller för att missgynna någon. Ett sådant handlande strider mot kravet på saklighet och opartiskhet i den offentliga förvaltningen (jfr 1 kap. 9 § regeringsformen). Redan genom att en lagstridig handling vidtas med ett sådant syfte – oavsett vilken effekt som uppnås – föreligger en risk för att allmänhetens förtroende för den offentliga verksamheten tar skada. Det finns därför skäl att, liksom i de internationella instrumenten, begränsa straffansvaret till fall där syftet med handlingen eller underlåtenheten är att uppnå en otillbörlig förmån för sig själv eller för någon annan eller där syftet är att otillbörligt missgynna någon. Bestämmelsen avgränsas därmed på ett ändamålsenligt sätt till de fall som hotar den offentliga verksamhetens integritet och förtroendet för denna.

Ett alternativ som vi har övervägt är att, i likhet med det förslag som framfördes i JO:s remissyttrande i samband med 1989 års reform av lagstiftningen, i stället eller som alternativt rekvisit uppställa ett krav på en skadlig effekt eller på att syftet ska vara att orsaka skada.

Det skulle göra att även fall där den som utövar offentlig verksamhet åsidosätter lag av andra skäl än för att gynna eller missgynna någon omfattas. Vi har dock i vår behovsanalys inte kunnat se några exempel på sådana straffvärda fall som inte redan omfattas av andra straffbestämmelser, såsom ansvaret för tjänstefel eller trolöshet mot huvudman. Ett exempel som har nämnts i våra diskussioner är tjänstemän som obstruerar och ägnar sig åt civil olydnad genom att åsidosätta lag i sin tjänsteutövning. Utöver att det inte framkommit något som tyder på att det är ett vanligt förekommande problem, bör det i de straffvärda fallen i allmänhet finnas ett syfte att gynna eller missgynna en person, organisation eller annat organ. Därmed omfattas de straffvärda fallen av sådant handlande redan av den föreslagna straffbestämmelsen. Kravet på att lag eller författning uppsåttligen ska åsidosättas innebär som nämnts att rena bedömnings- eller tolkningsfrågor faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde, vilket enligt vår bedömning är en rimlig avgränsning av det straffbara området.

Sammanfattningsvis tror vi att ett alternativt skaderekvisit riskerar att göra bestämmelsens tillämpningsområde alltför vidsträckt och svåröverblickbart i förhållande till det behov av en kriminalisering som har framkommit i vår analys. Detta särskilt som bestämmelsens tillämpningsområde föreslås inte begränsas till åtgärder som vidtas vid myndighetsutövning, vilket skiljer sig från förslaget i JO:s remisstytrande och liknande bestämmelser i flera andra länders lagstiftning.

Syftet ska vara att gynna sig själv eller annan eller missgynna annan. Med ”annan” avses en annan person eller ett annat organ, till exempel ett företag, en stiftelse eller en förening. Ansvaret är inte begränsat till sådana förmåner som ligger inom egennyttans ram. Även åtgärder som vidtas för att otillbörligt gynna till exempel en vän, släkting eller ett lokalt företag på orten utan att gärningsmannen själv har någon nytta av åtgärden omfattas.

Begreppet förmån avser både ekonomiska förmåner och sådana av icke-materiell art. Förmånen ska vara otillbörlig. Utgångspunkten för bedömningen av om förmånen är otillbörlig är det intresse som bestämmelsen avser att skydda, dvs. okorrumperad tjänsteutövning och allmänhetens förtroende för den offentliga verksamheten. Genom kravet på att förmånen ska vara otillbörlig avgränsas det straffbara området till sådana handlingar som innebär angrepp på det intresset. Rekvisitet får som regel anses uppfyllt i och med att någon åsidosätter lag eller författning för att uppnå en förmån som mottagaren

av den inte hade rätt till. Samtliga omständigheter som omger gärningen ska dock beaktas. Utrymmet att bedöma att en förmån inte är otillbörlig är mindre i sådan verksamhet där inslaget av offentlig maktutövning är stort, såsom inom rättsväsendet, eller i andra verksamheter där förtroendeskadorna kan bli stora, till exempel vid offentlig upphandling. Förmånens värde kan ha en viss betydelse men är åtgärden tydligt förtroendeskadlig saknar det betydelse om värdet är lågt. Det kan även vara av betydelse hur central för den offentliga verksamheten den lagregel som åsidosätts är.

I många fall innebär ett gynnande av någon också ett missgynnande av någon annan men det kan även förekomma att tjänstemän eller den förtroendevalda använder sin position enbart för att straffa eller missgynna någon på osakliga grunder. Det kan till exempel ske genom att inte ge den service, tillstånd eller tjänst som mottagaren är berättigad till. Det kan även vara fråga om fall där en lagstridig åtgärd vidtas för att missgynna till exempel ett företag med avsikten att ett annat företag senare ska gynnas. Även de fall där det enbart går att visa att syftet med handlingen varit att otillbörligen missgynna någon bör därför omfattas av straffansvaret. Genom kravet på att det missgynnande som avses ska vara otillbörligt begränsas de straffvärda fallen till sådant missgynnande som sker på osakliga grunder. Sådana fall kan, på samma sätt som när någon otillbörligt gynnas, allvarligt skada förtroendet för den offentliga verksamheten.

För straffansvar ska fordras ett avsiktssuppsåt. Det krävs att gärningen syftar till att gärningsmannen eller någon annan på något sätt ska få nytta av att den lagstridiga åtgärden sker eller att någon ska missgynnas av åtgärden. Om den lagstridiga åtgärden vidtas av enbart annat skäl är rekvisitet inte uppfyllt. Den som vidtar eller underlåter att vidta åtgärden kan till exempel sakna andra alternativ på grund av att det saknas resurser i en kommun eller drivs av en vilja att göra rätt i en pressad situation. Brottet fullbordas även om någon förmån eller missgynnande inte uppnås. Det är med andra ord inte effekten som är av betydelse utan uppsåtet.

Det kan invändas att en avgränsning av det här slaget kan komma att medföra vissa tillämpnings- eller bevisvärigheter. I de flesta fall som en lagstridig handling begås uppsåtligen bör det utifrån omständigheterna vara möjligt att visa om syftet med åtgärden varit att otillbörligen gynna eller missgynna någon. En invändning från gärningsmannen om att avsikten med handlandet var något annat än att gynna

eller missgynna någon är oftast i sig inte tillräckligt. Vad gärningsmannen avsett får på sedvanligt sätt bedömas utifrån dennes handlande och omständigheterna som omger gärningen.¹⁶⁰ Det behöver inte visas att personen, bolaget eller annat organ inte skulle ha fått förmånen om det inte varit för den lagstridiga åtgärden, utan det är tillräckligt att åtgärden eller underlåtenheten syftar till att underlätta för detta.

Krav på uppsåt

I vår analys av behovet av en reform har inte framkommit något som motiverar ett straffbeläggande av oaktsamma gärningar. För straffansvar bör det därför krävas att samtliga gärningsmoment är täckta av gärningsmannens uppsåt. Det kan vara antingen avsiktsuppsåt, insiktsuppsåt eller likgiltighetsuppsåt. Som redan nämnts ställs dessutom ett krav på avsiktsuppsåt i förhållande till syftet att uppnå en otillbörlig förmån eller otillbörligt missgynna någon.

6.7.4 Förhållandet till andra straffbestämmelser

Förslag: Subsidiaritetsregeln i bestämmelsen om tjänstefel ska behållas men justeras så att tjänstefel endast är subsidiärt till andra brott som har en straffskala som är densamma som eller strängare än tjänstefel.

Det ska anges att i bestämmelsen om missbruk av offentlig ställning att brottet ska vara subsidiärt till tjänstefel. I förhållande till andra brott än tjänstefel får allmänna principer om brottslighetskonkurrens tillämpas.

Bestämmelsen om tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken är konstruerad så att den även omfattar gärningar som är straffbelagda enligt andra bestämmelser i brottsbalken och specialstraffrätten. Det anges därför uttryckligen i fjärde stycket att bestämmelsen inte ska tillämpas, om gärningen är belagd med straff enligt någon annan bestämmelse. Brotten tjänstefel och grovt tjänstefel är alltså subsidiära i förhål-

¹⁶⁰ Jfr Petter Asp m.fl., *Kriminalrättens grunder*, JUNO version 2, 2013, avsnitt 4.4.3.

lande till andra brott.¹⁶¹ I rättsfallet ”Polishunden” NJA 2017 s. 491 uttalade Högsta domstolen att en subsidiaritetsregel av det slag som finns i bestämmelsen inte, trots att ordalydelsen skulle kunna indikera detta, kan anses innebära att det är uteslutet att tillämpa bestämmelsen om tjänstefel på en gärning som även utgör brott enligt en annan straffbestämmelse. Om åtalet avser tjänstefel kan dömas för tjänstefel trots att gärningen också utgör ett annat brott.

Det finns fortsatt skäl att betrakta tjänstefel som en i huvudsak kompletterande bestämmelse, som kan tillämpas när mer specifika bestämmelser inte kan tillämpas. I de fall då tillämpningsområdet sammanfaller med bestämmelser som har en lägre straffskala är emellertid många gånger skyddsintresset för tjänstefelsbrottet det mer framträdande. I de fallen bör det kunna dömas för tjänstefel. Tjänstefel bör därför vara subsidiärt till andra brott som har en straffskala som är densamma som eller strängare än tjänstefel.

Liksom tjänstefel kommer den föreslagna bestämmelsen om missbruk av offentlig ställning ha ett överlappande tillämpningsområde med andra straffstadganden. I vissa fall kommer tillämpningsområdet för straffbestämmelsen om tjänstefel och bestämmelsen om missbruk av offentlig ställning att sammanfalla. Tjänstefelsbestämmelsen har i flera avseenden ett bredare tillämpningsområde än missbruk av offentlig ställning, bland annat genom att även oaktsamma gärningar är kriminaliserade och genom att inte ställa upp något krav på syfte med gärningen. Om ett brott, som omfattas av bestämmelsen om tjänstefel, har begåtts uppsåtligen och syftet med handlandet har varit att gynna sig själv eller annan är det omständigheter som kan göra att tjänstefelsbrottet ska rubriceras som grovt samtidigt som det kan uppfylla rekvisiten för brottet missbruk av offentlig ställning. I det fallet bör tjänstefel ha företräde eftersom det brottet särskilt tar sikte på myndighetsutövning. Bestämmelsen om missbruk av offentlig ställning bör därför göras subsidiär till tjänstefel. Det blir alltså aktuellt att tillämpa straffbestämmelsen om missbruk av offentlig ställning i huvudsak när handlingen inte har samband med myndighetsutövning.

Även i förhållanden till andra brott, till exempel mutbrott, handel med inflytande, trolöshet mot huvudman och andra förmögenhets-

¹⁶¹ Exempel på sådana brott är olaga frihetsberövande (4:2 brb), olaga tvång (4:4 brb), hemfridsbrott (4:6), egenmäktigt förfarande (8:8 brb), förskingring (10:1 brb), trolöshet mot huvudman (10:5), tagande och givande av muta (10:5 a–b §§), obefogat åtal (15:5 tredje stycket brb) och brott mot tystnadsplikt (20:3 brb).

brott, kommer missbruk av offentlig ställning ha ett överlappande tillämpningsområde. Till skillnad från mutbrott krävs inte för ansvar för missbruk av offentlig ställning att gärningsmannen tar emot, erbjuder eller begär en otillbörlig förmån av någon annan. Det krävs inte heller, som vid brottet trolöshet mot huvudman, en viss förtroendeställning. Brottet missbruk av offentlig ställning tar enbart sikte på personens handlande (eller underlåtenhet att handla) och syftet med handlandet. Bestämmelsen kan på det sättet fånga upp korrup-tionshandlingar som inte träffas av andra bestämmelser eller fungera som andrahandsyrkande när vissa rekvisit i till exempel mutbrottsbestämmelserna är svåra att bevisa.

I många fall då samma handlande uppfyller rekvisiten i både bestämmelsen om missbruk av offentlig ställning och i annan straffbestämmelse, torde den andra bestämmelsen ha ett mer specifikt tillämpningsområde och därför konsumera missbruk av offentlig ställning (principen om *lex specialis*). Det går emellertid att tänka sig situationer där skyddsintressena skiljer sig åt och det därför bör dömas för båda brotten eller där skyddsintresset för missbruk av offentlig ställning är det mest framträdande och det brottet därför bör konsumera det andra. Det bör därför inte införas någon subsidiaritetsbestämmelse i förhållande till andra brott än tjänstefel i bestämmelsen om missbruk av offentlig ställning, utan de allmänna principerna om brottslighetskonkurrens får tillämpas.

6.7.5 Åtalsanmälan och förhållandet till arbetsrätten

Förslag: Skyldigheten att åtalsanmäla i lagen om offentlig anställning ska omfatta även brotten missbruk av offentlig ställning och grovt missbruk av offentlig ställning.

Det finns inte någon allmän skyldighet att anmäla brott utan skyldigheten gäller bara om det är särskilt föreskrivet. En sådan bestämmelse finns i 22 § lagen om offentlig anställning (LOA). Där föreskrivs att den som är skäligen misstänkt för att i sin anställning ha begått brott ska anmälas till åtal, om misstanken avser tagande av muta, grovt tagande av muta, tjänstefel eller grovt tjänstefel, brott mot tystnadsplikten eller annat brott, om det kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. För de särskilt uppräknade brottet

ska alltså anmälan ske oavsett vilken påföljd som kan komma i fråga. Skyldigheten är obligatorisk om villkoren i 22 § är uppfyllda. Lagen är tillämplig på statsanställda (se 1 §). I förarbetena betonas att det inte får finnas några misstankar om att man hos myndigheterna försöker sopa missförhållanden under mattan. Sådana misstankar skulle nämligen allvarligt kunna skada förtroendet för de statliga myndigheterna och därmed deras möjligheter att utföra de uppgifter de är till för.¹⁶²

När en åtgärd har vidtagits för att åtal ska väckas mot en arbetstagare, får arbetsgivaren inte inleda eller fortsätta ett disciplinärt förfarande med anledning av vad som har föranlett åtgärden (18 § första stycket LOA). Om det finns förutsättningar för åtalsanmälan, så är myndigheten skyldig att göra en åtalsanmälan, det finns inget utrymme för myndigheten att välja att i stället inleda ett disciplinärt förfarande. Om en gärning har prövats i straffrättslig ordning får ett disciplinförfarande inledas eller fortsättas bara om gärningen, av någon annan orsak än bristande bevisning, inte har ansetts vara något brott (18 § andra stycket LOA). Att en förseelse prövats i disciplinär ordning utgör däremot inget hinder mot en straffrättslig prövning.

Regeln i 18 § LOA utgör ett skydd mot dubbelbestraffning. Endast sådant handlande som inte uppfyller rekvisiten för det straffrättsliga ansvaret ska prövas i ett disciplinärt förfarande. Ansvaret för tjänsteförseelse enligt 14 § LOA har däremot ett bredare tillämpningsområde. För att det ska vara fråga om en tjänsteförseelse ska en arbetstagare uppsåtligen eller av oaktsamhet ha åsidosatt sina skyldigheter i anställningen. Begreppet ”skyldigheter i anställningen” omfattar exempelvis olovliga bisysslor liksom myndighetsinterna förseelser som sen ankomst eller olovlig frånvaro.¹⁶³ Om felet med hänsyn till samtliga omständigheter är ringa, får någon påföljd inte meddelas.

Den föreslagna bestämmelsen om missbruk av offentlig ställning har samma skyddsintresse som de bestämmelser som räknas upp i 22 § LOA, dvs. att upprätthålla förtroende för den offentliga verksamheten. Det finns därför skäl att låta skyldigheten att åtalsanmäla även omfatta de fall när någon är skäligen misstänkt för att i sin anställning gjort sig skyldig till brottet missbruk av offentlig ställning och grovt missbruk av offentlig ställning, oavsett vilken påföljd som kan komma i fråga. På det sättet tydliggörs också för myndigheterna

¹⁶² Se prop. 1993/94:65 s. 89.

¹⁶³ Jfr SOU 1992:60, s. 134 f.

att om det finns skäligen misstanke om att arbetstagaren har gjort sig skyldig till ett sådant handlande som anges i bestämmelserna har åtal företräde framför ett disciplinärt förfarande.

Enligt den nuvarande ordningen har sådana fel som inte begåtts ”vid myndighetsutövning”, och således faller utanför det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel, kunnat fångas upp av disciplinansvaret om det inte bedöms som ringa. Det föreslagna brottet missbruk av offentlig ställning kommer att omfatta vissa gärningar som tidigare inte omfattats av straffansvar och i stället har kunnat beivrats på arbetsrättslig väg. Det gör att vi bedömer att utrymmet för det arbetsrättsliga ansvaret kommer att minska något. För att en gärning ska omfattas av ansvaret för missbruk av offentlig ställning krävs emellertid att den har begåtts uppsåtligen och i strid med lag eller annan författning samt att syftet varit att uppnå en fördel för någon eller att missgynna någon. Det bör därför fortsatt finnas ett relativt stort tillämpningsområde för det arbetsrättsliga disciplinansvaret. Brott mot anställningsavtalet, kollektivavtal eller interna föreskrifter bör till exempel fortsatt beivras på arbetsrättslig väg. Detsamma gäller förseelser som framför allt rör förhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Slutligen gäller detta även oaktsamma gärningar som inte begås vid myndighetsutövning och sådana där syftet inte kan anses ha varit att gynna någon.

Det finns ingen motsvarande skyldighet att anmäla misstankar om brott i kommunal eller regional sektor. Som konstaterats i vår analys av behovet av en reform ligger ansvaret för stora delar av den offentliga verksamheten på kommunal och regional nivå och misstankar om korruption har antagits vara mer förekommande inom kommuner och regioner jämfört med statliga myndigheter. Däremot är antalet anmälningar till polisen lika många för båda sektorerna. Detta trots att kommuner och regioner utgör en nära fem gånger så stor sektor som de statliga myndigheterna.¹⁶⁴ Mot bakgrund av intresset av att missförhållanden även inom kommunal och regional verksamhet uppmärksammas och anmäls för att upprätthålla förtroendet för den offentliga verksamheten finns skäl att överväga att införa en skyldighet att åtalsanmäla även i kommunal och regional sektor. Det är dock en fråga som vi bedömer ligger utanför ramen för den här utredningens uppdrag.

¹⁶⁴ Se Statskontoret, *Nya utmaningar och gamla problem – Om korruption i kommuner och regioner* (2023:12).

6.7.6 Åklagares rätt att väcka åtal

I 20 kap. 5 § första stycket brottsbalken finns en bestämmelse om åklagares rätt att väcka åtal för brott varigenom arbetstagare hos staten eller en kommun och vissa andra kategorier av personer har åsidosatt vad som åligger dem i utövningen av anställningen eller uppdraget. Bestämmelsen innebär att de särskilda åtalsregler som finns när det gäller vissa brott, till exempel om angivelse eller anmälan eller att brottet får åtalas endast av målsäganden, inte gäller när ett sådant brott begåtts av någon av de uppräknade personkategorierna. I andra stycket finns vissa begränsningar. Bestämmelsen är ett uttryck för att intresset av att kunna lagföra brott som begås av personer med offentliga uppdrag eller uppdrag förenade med myndighetsutövning väger tyngre än de intressen som föranlett de särskilda åtalsregler som den nu aktuella bestämmelsen upphäver. I sista stycket finns en påminnelse om att det finns särskilda regler om åtal för brott som begåtts i utövningen av anställningen eller uppdraget av innehavare av tjänst hos de högsta statsorganen.¹⁶⁵ Bestämmelsen blir tillämplig även i förhållande till åtal för missbruk av offentlig ställning som någon av de uppräknade personkategorierna har begått i utövningen av anställningen eller uppdraget. Det framstår som en lämplig ordning.

6.7.7 Straffskalor, gradindelning och kvalifikationsgrunder

Inledande anmärkningar

Vid utformningen av straffskalan för det föreslagna brottet missbruk av offentlig ställning är en grundläggande utgångspunkt brottets allvar, dvs. allvaret i de gärningar som straffbestämmelsen kommer att omfatta. Enligt 29 kap. 1 § brottsbalken ska straff bestämmas efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde inom ramen för den tillämpliga straffskalan. Lagstiftarens syn på hur allvarlig en gärning är kommer till uttryck framför allt i straffskalan för aktuell straffbestämmelse. Vid fastställandet av straffskalan för det eller de brott som en straffbestämmelse tar sikte på är utgångspunkten det skyddsintresse som ska värnas.

¹⁶⁵ Sådana regler finns i 4 kap. 12 § brottsbalken, 11 kap. 8 § och 13 kap. 3 § regeringsformen samt 9 kap. 8 § riksdagsordningen.

Vid utformningen av straffskalan för ett visst brott måste det göras en jämförelse med straffskalan för andra brottstyper med liknande skyddsintressen. Detta för att säkerställa att kraven på proportionalitet och ekvivalens upprätthålls i straffsystemet.¹⁶⁶ Det föreslagna brottet missbruk av offentlig ställning, liksom brottet tjänstefel, skyddar i första hand det allmänna intresset av korrekt tjänsteutövning, demokratiska principer om likabehandling och rättssäkerhet, förtroendet för det offentliga samt samhällets effektivitet och stabilitet. Det är därför naturligt att det i samband med att det föreslås införas ett nytt brott, med överlappande tillämpningsområde och liknande skyddsintresse som brottet tjänstefel, även finns skäl att överväga om straffskalan för tjänstefel är ändamålsenligt utformad och återspeglar brottets allvar. Det anges också i våra direktiv att vi ska undersöka om begränsningen i straffansvaret för gärningar som är att anse som ringa är adekvat utformad eller om den behöver förtydligas eller förändras.

Straffskalan och gradindelning för straffbestämmelsen om missbruk av offentlig ställning

Förslag: Straffet för missbruk av offentlig ställning av normalgraden ska vara böter eller fängelse i högst tre år.

Det ska införas ett grovt brott. För grovt brott ska straffet vara fängelse i lägst två år och högst sex år.

Den föreslagna straffbestämmelsen om missbruk av offentlig ställning har i huvudsak samma skyddsintressen som andra korruptionsbrott, dvs. korrekt utövning av offentlig makt, de offentliga organens integritet och allmänhetens förtroende för det offentliga. Korruption vid förvaltning av allmänna medel, offentlig upphandling eller andra former av missbruk av det offentliga uppdraget är brottslighet som hotar centrala allmänna intressen. Straffskalan för missbruk av offentlig ställning bör därför i huvudsak utformas i överensstämmelse med straffskalan för mutbrott. Vi har i kapitel 5 föreslagit att straffskalan för mutbrotten bör utformas i jämförelse med straffskalan för andra brott mot allmänheten, snarare än i jämförelse med förmögenhetsbrotten, och att det därför finns anledning att se allvarigare på det

¹⁶⁶ Jfr prop. 1992/93:141 s. 25 f. och SOU 2021:35 s. 88.

stora flertalet av mutbrott. Straffskalan för mutbrott av normalgraden har föreslagits bli fängelse i högst tre år. För ringa brott ska kunna dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. För grova mutbrott har det föreslagits att det ska kunna dömas till fängelse i lägst två år och högst sex år.

Det kan hävdas att den typen av uppsåtliga åtgärder, som vidtas av en offentlig tjänsteman, i strid med lagstiftningen, för att gynna ett enskilt intresse är så allvarliga att böter inte bör ingå i straffskalan. Det kan dock inte uteslutas att det finns fall då regelbrottet framstår som bagatellartat, förmånen är begränsad och åtgärden inte lett till någon, eller i vart fall mycket begränsad, skada. I de fallen kan böter vara motiverat. Vi anser därför att straffminimum bör ligga på böter. Ett alternativ vore att föreslå en ringa variant av brottet med en lägre straffskala, såsom för mutbrott. Med hänsyn till att straffbestämmelsen, till skillnad från tjänstefel, enligt vårt förslag enbart ska omfatta uppsåtliga fall och, till skillnad från mutbrott, enbart offentlig verksamhet anser vi inte att det finns skäl för ett ringa brott. I överensstämmelse med straffskalan för mutbrott anser vi att maximistraffet bör bestämmas till fängelse i högst tre år. Sammanfattningsvis föreslås straffskalan för brott av normalgraden vara böter eller fängelse i högst tre år.

Det går, mot bakgrund av vad som framkommit i vår behovsanalys, att föreställa sig mycket allvarliga fall av missbruk av offentlig ställning. Det är viktigt att det vid straffvärdebedömningen finns möjlighet att göra en nyanserad bedömning som tar hänsyn till omständigheterna kring brottet. Vi anser därför att det bör införas ett grovt brott. För grova brott, som har det gemensamt med andra grova korruptionsbrott att de kan påverka samhällets funktionssätt och ytterst bli systemhotande, föreslås att straffskalan bestäms till fängelse i lägst två år och högst sex år. En sådan straffskala understryker brottets allvar samtidigt som det möjliggör en nyanserad straffmätning där samtliga konkreta fall kan värderas utifrån sitt allvar.

Kvalifikationsgrunder för grovt missbruk av offentlig ställning

Förslag: Vid bedömningen av om ett brott är grovt ska särskilt beaktas

1. om gärningen innefattat missbruk av särskilt ansvarsfull ställning eller annars har begåtts inom ramen för särskilt samhällsviktig verksamhet,
2. om värdet av förmånen har varit betydande eller gärningen har eller kunde ha medfört betydande vinning eller avsevärd skada,
3. om gärningen har ingått i en brottslighet som utövats i organiserad form eller annars systematiskt, eller
4. om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

För att göra det tydligare vilka fall som ska hänföras till den grova straffskalan och underlätta för domstolarna att göra nyanserade bedömningar anser vi att det bör anges kvalifikationsgrunder i lagtexten. Kvalifikationsgrunderna bör även kunna tjäna som vägledning för straffvärdesbedömningen inom ramen för straffskalan för brott av normalgraden. Uppräkningen är inte uttömmande. Gränsdragningen mellan brott av normalgraden och grovt brott måste alltid ske i det enskilda fallet efter en bedömning av samtliga omständigheter.

Gärningar som omfattas av den nya straffbestämmelsen kan avse betydande värden och kan också innebära avsevärd skada, särskilt för det allmänna. Det är också av vikt att betona det särskilt skyddsvärda i viss verksamhet. Det kan vidare förekomma situationer där brottsligheten ingår i en verksamhet som utövats i organiserad form eller systematiskt. Sådana gärningar kan också, med beaktande av den samhällsskada som till exempel infiltration i offentlig verksamhet kan utgöra, i vissa fall vara systemhotande. Som konstaterats har det föreslagna brottet missbruk av offentlig ställning samma skyddsintresse som flera andra straffbestämmelser som avser att motverka korrupcion. Kvalifikationsgrunderna bör därför överensstämma med de för grovt mutbrott. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det därför särskilt beaktas

- om gärningen innefattat missbruk av särskilt ansvarsfull ställning eller annars har begåtts inom ramen för särskilt samhällsviktig verksamhet,
- om värdet av förmånen har varit betydande eller gärningen har eller kunde ha medfört betydande vinning eller avsevärd skada,
- om gärningen har ingått i en brottslighet som utövats i organiserad form eller annars systematiskt, eller
- om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Enligt den första punkten ska beaktas gärningsmannens ställning och den verksamhet som han eller hon verkar inom. Liksom vid bedömningen av om ett mutbrott är grovt bör uppdragets eller anställningens natur vara av betydelse för bedömningen av hur allvarligt brottet är. Inom ramen för den här kvalifikationsgrunden finns utrymme både att beakta den ställning som gärningsmannen har inom verksamheten och vilket krav på integritetsskydd verksamheten eller uppdraget har. Alla offentliga uppdrag är i viss utsträckning samhällsviktiga. Det krävs att det har varit fråga om *särskilt* ansvarsfull ställning eller *särskilt* samhällsviktig verksamhet. Exempel ges i författningskommentaren.

I andra punkten anges att det ska beaktas om värdet av förmånen har varit betydande eller gärningen har eller kunde ha medfört betydande vinning eller avsevärd skada. Bedömningen av om gärningen kunnat medföra avsevärd skada bör ta sin utgångspunkt i den skada eller risk för skada som gärningen har inneburit för allmänheten. Någon vinning eller skada behöver inte ha uppstått. Handlingen kan vara att betrakta som allvarlig även om någon effekt inte hinner inträda, till exempel på grund av någon annans ingripande.

Den tredje omständigheten som anges är att gärningen har ingått i en brottslighet som utövats i organiserad form eller annars systematiskt. I systematiken ligger att det är fråga om ett upprepat beteende. Ett av de allvarligaste hoten mot samhället på senare år är den korruptionsbrottslighet som begås inom ramen för organiserad brottslighet och som möjliggör annan brottslighet. Det bör därför vara en omständighet att beakta. Brottslighet som har utövats i organiserad form tar sikte på brottslighet som har begåtts inom ramen för en struktur där flera personer samverkat under en inte helt obetydlig tidsperiod för att begå brott (jfr 29 kap. 2 § 6 brottsbalken). Därmed omfattas också brott som har begåtts inom ramen för en

kriminell organisation i den mening som avses i rådets rambeslut 2008/841/JHA. För att brottsligheten ska anses ha utövats systematiskt ska det vara fråga om brott som upprepats på ett likartat sätt, men därutöver krävs något ytterligare moment. Det kan exempelvis handla om att brotten följt en brottsplan, föregåtts av noggranna förberedelser eller utförts på ett förslaget sätt.

Kvalifikationsgrunden särskilt farlig art ger slutligen utrymme att beakta försvarande omständigheter som är hänförliga till det sammanhang i vilket gärningen företagits, till exempel om gärningen ingått som ett led i en brottslig verksamhet, föregåtts av noggrann planering eller på grund av förslagenhet eller av andra skäl varit särskilt svår att upptäcka. Framför allt bör den fånga upp omständigheter som gör brottet samhällsfarligt utan att falla in under någon av de övriga grunderna. Så kan till exempel vara fallet om gärningsmannen visat särskild förslagenhet eller om gärningen ytterst syftat till att möjliggöra eller dölja annan allvarlig brottslighet.

Straffskalan för tjänstefel

Förslag: Minimistraffet för grovt tjänstefel ska höjas till fängelse i två år. Den befintliga kvalifikationsgrunden för grovt brott, som tar sikte på om gärningen har medfört allvarligt förfång eller otillbörlig förmån, ska ersättas med att det vid bedömningen särskilt ska beaktas om gärningen har eller kunde ha medfört avsevärd skada eller en betydande otillbörlig förmån för någon.

Maximistraffet för tjänstefel av normalgraden ska höjas till fängelse tre år.

Kvalifikationsgrunderna och straffskalan för grovt brott

För grovt tjänstefel, som regleras i 20 kap. 1 § andra stycket, är den nuvarande straffskalan fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Det är endast uppsåtliga brott som kan rubriceras som grova. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningsmannen allvarligt har missbrukat sin ställning eller om gärningen för någon enskild eller det allmänna har medfört allvarligt förfång eller otillbörlig förmån som är betydande.

Med den första kvalifikationsgrunden – att gärningsmannen allvarligt missbrukat sin ställning – avses att någon missbrukat de befogenheter som tjänsteställningen ger. Som framhållits i tidigare förarbeten är det endast allvarliga fall av missbruk av tjänsteställningen som avses och att det är därvid av betydelse vilka effekter handlandet haft, såsom att någon till följd av ett uppsåtligt oriktigt beslut blir berövad friheten eller lider ekonomisk skada.¹⁶⁷ Det bör dock inte vara nödvändigt att någon allvarlig effekt inträtt om handlandet i sig är tillräckligt allvarligt.

Den andra kvalifikationsgrunden – att gärningen för någon enskild eller det allmänna har medfört allvarligt förfång eller otillbörlig förmån som är betydande – anknyter till rekvisiten för det tidigare uppsåtliga brottet myndighetsmissbruk, dock med den skillnaden att det ska vara fråga om ”allvarligt” förfång eller ”betydande” skada.¹⁶⁸ Förfång kan bestå såväl i ekonomisk skada som i annan olägenhet och är således ett vidsträckt begrepp.

Båda kvalifikationsgrunderna tar sikte på omständigheter som, enligt vår bedömning, även fortsättningsvis ska kunna var straffvärdehöjande i sådan utsträckning att ett tjänstefel bör bedömas som grovt. De bör därför i huvudsak inte ändras. Det finns dock skäl att förtydliga den andra kvalifikationsgrunden. Ett ålderdomligt språk gör paragrafen svårtillgänglig. Det finns dessutom en fördel i att kvalifikationsgrunderna utformas i nära överensstämmelse med liknande kvalifikationsgrunder i närliggande bestämmelser.

Vid föreslår att vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt ska beaktas om gärningsmannen allvarligt har missbrukat sin ställning eller om gärningen har eller kunde ha medfört avsevärd skada eller en betydande otillbörlig förmån för någon. Med skada avses såväl ekonomisk skada som annan skada. Begreppet överensstämmer därför i huvudsak med det tidigare begreppet förfång även om förfång kan anses något bredare. Vi gör bedömningen att de fall som bör vara straffvärdeshöjande i detta avseende dock fångas in av rekvisiten ”avsevärd skada” eller ”betydande otillbörlig förmån”. Genom den nya formuleringen omfattas också situationer då risk för sådan skada eller förmån förelegat men utan att effekten hunnit inträda eller inte kan visas. Skada kan ha drabbat någon enskild eller det allmänna, detta bör dock innefattas i begreppet skada och behöver inte

¹⁶⁷ Se prop. 1988/89:113 s. 25 f.

¹⁶⁸ Jfr prop. 1988/89:113 s. 25 f.

anges uttryckligen. Bedömningen av om brottet är grovt ska ytterst grunda sig på en sammanvägning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

Det finns skäl att skärpa straffet för grova tjänstefel. Det handlar om fall där en tjänsteman, vid myndighetsutövning, uppsåtligen åsidosatt vad som gäller för uppgiften, och därigenom allvarligt missbrukat sin ställning eller medfört avsevärd skada eller en betydande otillbörlig förmån för någon. De brott som rubriceras som grova kan därför orsaka stor skada för såväl det allmänna som för enskilda samt allvarligt påverka medborgarnas förtroende för det offentliga. Straffskalan för grovt brott bör därför skärpas för att bättre spegla allvarret och den samhällsfara som grova tjänstefel innebär. Det bör göras genom att minimistraffet höjs till två år. Detta innebär en väsentlig höjning och medför att straffskalan blir densamma som föreslås för andra allvarliga brott med liknande skyddsintresse, bland annat mutbrott och missbruk av offentlig ställning. Det nuvarande maxstraffet om sex års fängelse bör inte ändras. Det ger ett tillräckligt utrymme att mäta ut straff för de allvarligaste fallen av tjänstefel.

Straffskalan för brott av normalgraden

Straffskalan för tjänstefel av normalgraden är böter eller fängelse i högst två år. Det straffbara området för tjänstefel omfattar en mängd olika gärningar med betydande skillnader i straffvärden. För att möjliggöra en nyanserad straffmätning anser vi att det även fortsättningsvis bör vara möjligt att döma till böter för tjänstefel av normalgraden. Böter bör dock i huvudsak förbehållas oaktsamma brott. Minimistraffet för tjänstefel bör därför inte ändras.

Förslaget att skärpa minimistraffet för grovt tjänstefel gör att det tillgängliga utrymmet för straffmätning i praktiken ökar även för normalgraden av brottet. För att åstadkomma nödvändig överlappning av straffskalor och för att straffskalan ska överensstämma med andra brott med liknande skyddsintressen bör maximistraffet för brott av normalgraden höjas till fängelse i högst tre år. Det är också naturligt att tjänstefel inte har en lägre straffskala än brottet missbruk av offentlig ställning som är subsidiär till tjänstefelsbestämelsen. Sammanfattningsvis är vårt förslag att straffskalan för tjänstefel av normalgraden bestäms till böter eller fängelse i högst tre år.

Ansvarsfrihet för gärningar som är att anse som ringa

Förslag: Det ska fortsatt finnas ett undantag från straffansvar för ringa brott. För att öka förutsägbarheten och bidra till en mer enhetlig rättstillämpning ska det förtydligas i lagtexten vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av om en gärning är att anse som ringa.

Nuvarande ordning

Gärningar som vid en helhetsbedömning är att anse som ringa är undantagna från straffansvar (20 kap. 1 § första stycket andra meningen brottsbalken). Bedömningen ska enligt lagtexten ske främst mot bakgrund av gärningens betydelse för myndighetsutövningen och gärningsmannens ansvar i förhållande till denna. Syftet är att undanta gärningar som inte är så klandervärda att de bör föranleda straffrättsligt ansvar.¹⁶⁹ Undantaget infördes i samband med att kravet på att gärningen skulle ha lett till förfång togs bort. Det ansågs att det då krävdes ett undantag för ringa fall för att inte mer bagatellartade förfaranden skulle falla inom det straffbara området.¹⁷⁰

I förarbeten och rättspraxis har det utvecklats hur bedömningen av om en gärning är att anse som ringa ska göras. Vid bedömningen ska beaktas såväl allmänna som enskilda intressen. Det är av betydelse om någon skada eller annan olägenhet kan påvisas i det enskilda fallet eller om det förelegat en påtaglig risk för skada. En annan viktig omständighet är verksamhetens art, eftersom det inom områden där kraven på en korrekt handläggning är särskilt stora kan finnas anledning att göra en strängare bedömning än i andra fall.¹⁷¹ Det är även av betydelse vilken ställning gärningsmannen har intagit i förhållande till myndighetsutövningen. Ju mer självständiga befogenheter den felande har, desto större anledning finns det att se allvarligt på gärningen. Gäller det däremot en person som vid myndighetsutövningen intagit en underordnad ställning eller som har biträtt endast med en begränsad uppgift bör ett fel ofta kunna bedömas som ringa. Även den grad av oaktsamhet som gärningsmannen har visat kan påverka

¹⁶⁹ Jfr 14 § LOA (disciplinpåföljd får inte åläggas för fel som är ringa).

¹⁷⁰ Se prop. 1988/89:113 s. 16 f.

¹⁷¹ Jfr bl.a. NJA 1994 s. 304, NJA 1996 s. 806, NJA 2001 s. 35, NJA 2002 s. 188, NJA 2002 s. 336, NJA 2011 N 24, NJA 2016 s. 453 och NJA 2017 s. 842.

bedömningen. Det kan förekomma situationer där ett felaktigt handlande vittnar som en sådan likgiltighet inför de krav som rimligen kan ställas att ett straffrättsligt ansvar är motiverat.¹⁷²

Ansvarsfrihet vid ringa gärningar bör behållas

Undantaget från straffansvar för gärningar som är ringa ger både åklagare en ventil för att inte åtala för brott som framstår som bagatellartade och domstolarna en möjlighet att ogilla åtalet om handlandet framstår som försvarligt och ursäktligt. I betänkandet *En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner* (SOU 2022:2) analyserades om det även fortsättningsvis bör finnas en möjlighet att bedöma en gärning som ringa. Det konstaterades att åklagare uttryckt att möjligheten att bedöma ett tjänstefel som ringa utgör en grundbult i straffbestämmelsen och att de annars skulle behöva väcka åtal gentemot sådant agerande som inte bedöms som straffvärt. För att åklagare och domare skulle ha möjlighet att göra nyanserade bedömningar ansåg utredningen att det även fortsättningsvis skulle finnas möjlighet att kunna bedöma en gärning som ringa.¹⁷³

Det har i vår utredning inte framkommit någon annan uppfattning. 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.

Bestämmelsen bör förtydligas

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. Ett sätt att öka förutsägbarheten och bidra till en mer enhetlig rättstillämpning är att i lagtexten förtydliga vilka omständigheter som kan beaktas vid bedömningen av om en gärning är att anse som ringa.

¹⁷² Se prop. 1988/89:113 s. 17, 24 och 35.

¹⁷³ SOU 2022:2 s. 369 ff.

Som utgångspunkt bör en gärning endast i undantagsfall kunna bedömas som ringa om den begåtts uppsåtligen. Det framstår som att bestämmelsen redan tillämpas på detta sätt. Av den sammanställning som vi har gjort över hovrättsdomar som har meddelats avseende brottet tjänstefel mellan mars 2020 fram till slutet av 2024 kan konstateras att i inget av de fall där den tilltalade frikänts på grund av att gärningen har bedömts som ringa har det varit fråga om uppsåtliga gärningar.

I lagtexten anges att bedömningen av om en gärning ska vara undantagen från straffansvar ska ske med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter. I förarbetena förtydligas att även i vad mån någon drabbats av skada eller risk för skada samt graden av oaktsamhet har betydelse. För att öka tydligheten och förutsägbarheten i lagstiftningen bör detta framgå av lagtexten.

En fråga som har behandlats i rättspraxis och i den rättsvetenskapliga litteraturen är hur en pressad arbetssituation och tidspress ska påverka bedömningen av om en gärning ska anses som ringa.¹⁷⁴ I rättsfallet NJA 1993 s. 215 var det fråga om dröjsmål med att lämna ut allmän handling. Högsta domstolen, som ansåg att dröjsmålet inneburit tjänstefel, beaktade den ansträngda arbetssituationen vid myndigheten och den ringa skada som uppkommit. Domstolen bedömde därför gärningen som ringa och ogillade åtalet. En liknande bedömning gjordes i rättsfallet "96-timmarsfristen" NJA 2017 s. 842. I målet prövades en domares ansvar när en häktningsförhandling påbörjades först efter att den s.k. 96-timmarsfristen i 24 kap. 13 § andra stycket rättegångsbalken överskridits. Med hänsyn till att det oriktiga frihetsberövandet endast varade några timmar och domaren dessutom hade en mycket pressad arbetssituation bedömdes gärningen som ringa.¹⁷⁵

I en rättspromemoria från Åklagarmyndigheten konstaterades, mot bakgrund av rättsfallet NJA 2017 s. 842, att utvecklingen i rättspraxis gått mot att allt fler gärningar som avser fel begångna av åklagare och domare bedöms som ringa när det har varit fråga om omedveten oaktsamhet.¹⁷⁶ I promemorian ges exempel på när en gärning av en åklagare eller en domare bör kunna anses som ringa, bland annat åsidosättanden som avser beslag samt åsidosättanden som avser restrikt-

¹⁷⁴ Jfr Thomas Bull, *Tjänstefelet och den goda förvaltningen*, s. 98 ff.

¹⁷⁵ Jfr också rättsfallen NJA 1997 s. 186, NJA 2002 s. 336 och NJA 2004 s. 164.

¹⁷⁶ Se Åklagarmyndigheten, *Gränsen för straffbart tjänstefel av åklagare och domare – en analys av bl.a. NJA 2017 s. 842*, RättsPM 2018:4, september 2018. Se även rättsfallet NJA 2002 s. 336.

tioner, kortare frihetsberövanden och hemliga tvångsmedel om felet har begåtts av omedveten oaktsamhet.

I förvaltningspolitiska kommissionens rapport (SOU 1996:173) ansågs det vara problematiskt i förhållande till den enskilde medborgaren som drabbas av ett felaktigt myndighetsbeslut att låta en stor arbetsbörda inverka förmildrande på ett fel som begåtts i förvaltningen. Risken ansågs vara att det skapas en klyfta mellan medborgarnas krav på korrekta myndighetsbeslut å ena sidan och de offentliga funktionärernas krav på att få sitt eventuella slarv bedömt i ljuset av de tilldelade resurserna å den andra. Därtill lyftes medborgarnas tilltro till den offentliga förvaltningen generellt.¹⁷⁷

För den enskilde som drabbas av ett fel i samband med myndighetsutövning är det av mindre betydelse huruvida det kan förklaras av att tjänstemannen hade ont om tid eller en pressad arbetssituation. För att värna allmänhetens tilltro till den offentliga förvaltningen bör därför inte alla fel kunna ursäktas av en pressad arbetssituation. Samtidigt är det en grundläggande straffrättslig princip att bara den som har visat skuld ska träffas av straffansvar. Om den enskilde tjänstemannen pressas att öka arbetstempot på grund av minskade resurser och därmed ökar risken för fel finns det skäl att betrakta felet som mindre klandervärt. Liksom i andra fall får därför en bedömning göras, såväl i frågan om åsidosättandet har skett av oaktsamhet som i frågan om gärningen kan bedömas som ringa, av omständigheterna i det enskilda fallet. I den bedömningen får beaktas gärningsmannens situation, den skada eller risk för skada som handlandet orsakat och vilka krav på noggrannhet och omsorg som uppgiften krävt. En pressad arbetssituation kan alltså normalt inte ensamt vara en grund för att undgå straffansvar men kan utgöra en faktor i den helhetsbedömning som ska göras.

Det ska dock betonas, såsom också följer av Högsta domstolens rättspraxis, att utrymmet för att bedöma åsidosättande av grundlagskyddade fri- och rättigheter eller andra regler av grundläggande betydelse för den enskilde som ringa är mycket litet. Det kan inte komma i fråga att regelmässigt behandla åsidosättanden som avser till exempel beslag, restriktioner, hemliga tvångsmedel eller frihetsberövanden som ringa. Tvärtom bör utgångspunkten vara att den typen av åsidosättanden är att betrakta som brott av normalgraden. Vid den helhetsbedömning som alltid ska göras av omständigheterna

¹⁷⁷ SOU 1996:173, s. 143 ff.

i det enskilda fallet kan dock, i undantagsfall, slutsatsen bli en annan. För att öka tydligheten och förutsägbarheten vid tillämpning av bestämmelsen är det också av vikt att det inleds förundersökning och även väcks åtal i de fall då bedömningen inte är helt klar. På det sättet kan det utvecklas en enhetlig rättspraxis.

Sammanfattningsvis anser vi att det i bestämmelsen om undantag från straffansvar för ringa brott uttryckligen bör anges att det ska tas hänsyn till verksamhetens art, gärningsmannens ställning, om åtgärden inneburit skada eller risk för skada, graden av oaktsamhet samt övriga omständigheter.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

7.1 Ikraftträdande

Förslag: De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2027.

De föreslagna lagändringarna bör genomföras så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som kan beräknas för remissförfarande, beredning i Regeringskansliet och riksdagsbehandling bör de nya bestämmelserna kunna träda i kraft den 1 januari 2027.

7.2 Övergångsbestämmelser

Bedömning: De föreslagna lagändringarna kräver i huvudsak inte några särskilda övergångsbestämmelser.

Enligt 2 kap. 10 § regeringsformen och 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken (promulgationslagen) får straffbestämmelser inte ges retroaktiv verkan till den tilltalades nackdel. En bestämmelse med samma innebörd finns också i artikel 7 i Europakonventionen. Enligt första stycket i 5 § promulgationslagen ska det inte dömas för en gärning som inte var belagd med straff när den begicks. Enligt bestämmelsens andra stycke ska straff bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs. Gäller annan lag när en dom meddelas ska den lagen, enligt samma lagrum, tillämpas om den leder till frihet från eller lindrigare straff. Bestämmelsen anses generellt tillämplig vid ändringar i strafflagstiftning och innebär i allt väsentligt att i valet mellan äldre och ny lag ska den lag väljas som är minst ingri-

pande. Några särskilda övergångsbestämmelser beträffande straffbestämmelserna behövs därför inte. Inte heller behövs några särskilda övergångsbestämmelser för de följdändringarna som vi föreslår, annat än i förordningen (1982:117) om underrättelse till Inspektionen för vård och omsorg och Socialstyrelsen om domar i vissa brottmål, som behöver vara tillämplig i sin äldre lydelse för domar där någon dömts för brott enligt de upphävda bestämmelserna.

När det därefter gäller den föreslagna förändringen av regleringen om domsrätt är utgångspunkten att sådana nya processrättsliga regler ska tillämpas genast efter ikraftträdandet. Det innebär att reglerna ska tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att regleringen trätt i kraft. Det medför att de brottsbekämpande myndigheterna och domstolarna ska tillämpa de nya bestämmelserna även i ärenden som inletts innan de föreslagna bestämmelserna trätt i kraft. Någon annan ordning bör inte gälla för de föreslagna ändringarna i domsrättsreglerna. Därmed finns det enligt vår bedömning inte behov av några övergångsbestämmelser i den delen heller.

8 Konsekvenser

8.1 Inledning

En utredning ska enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) – i den för utredningen gällande lydelsen – redovisa vilka konsekvenser som förslagen i ett betänkande kan få i olika avseenden. Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska, enligt 15 a §, förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.¹

I 14 § kommittéförordningen anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska utredningen föreslå en finansiering. Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska, enligt 15 §, dessa också redovisas i betänkandet. Detsamma gäller eventuella konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

¹ Den 6 maj 2024 trädde vissa ändringar i kommittéförordningen i kraft. Förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning upphävdes också och ersatts med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Enligt övergångsbestämmelser till förordningarna ska äldre bestämmelser tillämpas för utredningar som tillsattes före ikraftträdandet. Det är därför den äldre regleringen som redovisas och tillämpas i den här utredningen.

I 6 § förordningen om konsekvensutredningar vid regelgivning föreskrivs att en konsekvensutredning ska innehålla följande:

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på,
5. uppgifter om vilka kostnadsrämsiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
6. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
7. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Om regleringen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen, enligt 7 §, i den omfattning som är möjlig, innehålla en beskrivning av följande:

1. antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
2. vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
3. vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
4. vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
5. hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och

6. om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

8.2 Problemen och eftersträvade förändringar

Korruption, i alla dess former, är ett allvarligt samhällsproblem. Det underminerar förtroendet för det allmänna, skadar demokratin, snedvrider konkurrensen och utgör hinder för ekonomisk och hållbar utveckling. Flera rapporter lyfter också fram korruption och otillåten påverkan som verktyg för den organiserade brottsligheten för att ta kontroll och tillskansa sig fördelar. Korruption hotar vidare ekonomisk och hållbar utveckling, fördjupar social ojämlikhet samt snedvrider den internationella konkurrensen.

Att förebygga och bekämpa korruption kräver en bred uppsättning av åtgärder på olika områden. Det övergripande syftet med utredningens uppdrag har varit att överväga och föreslå åtgärder som ska säkerställa att den straffrättsliga lagstiftningen mot korruption och tjänstefel är effektiv, ändamålsenlig och anpassad till Sveriges internationella åtaganden. I betänkandet har lämnats förslag både för att förtydliga, modernisera och effektivisera mutbrottslagstiftningen och för att utvidga och stärka ansvaret för missbruk av det offentliga uppdraget för att göra det mer ändamålsenligt och anpassat till dagens problembild. En översiktlig beskrivning av förslagen finns i sammanfattningen och utförligare redogörelser finns i kapitel 5 och 6.

I betänkandet har identifierade problem beskrivits kontinuerligt. Om inga av utredningens förslag genomförs kommer den problembild som beskrivs i utredningens direktiv och som redogörs för ytterligare i betänkandet kvarstå oförändrad. Vi har lämnat förslag på åtgärder, presenterat alternativa lösningar och redovisat vilket alternativ som bedömts som lämpligast och skälen för det. I relevanta delar innehåller våra överväganden även en bedömning av förslagets förenlighet med Sveriges internationella åtaganden. Det som sagts tidigare upprepas inte i detta kapitel. Våra bedömningar och förslag beträffande tidpunkt för ikraftträdande och övergångsbestämmelser har redovisats i kapitel 7.

8.3 Ekonomiska konsekvenser för det allmänna

Bedömning: Om våra förslag genomförs kommer de att medföra ökade kostnader för Kriminalvården, 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 Kriminalvården. Finansieringen av förslagen bör ske inom ramen för de resurser som kan förväntas behöva tillföras myndigheten på sikt.

Förslaget om att kriminalisera missbruk av offentlig ställning kan förväntas leda till ökade kostnader för Polismyndigheten med 15–20 miljoner kronor per år, för Åklagarmyndigheten med 5 miljoner kronor per år och för domstolarna med 2,5 miljoner kronor per år samt öka kostnaderna för rättsliga biträden med 2,4 miljoner kronor per år. För domstolarna bedöms kostnaden kunna hanteras inom befintliga anslag. Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten bör tillföras ytterligare medel för att inte resurserna för att utreda andra korruptionsbrott ska påverkas. Kostnaderna för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och domstolarna av övriga reformer kan inte antas bli högre än vad som kan hanteras inom ramen för befintliga anslag.

8.3.1 Inledande anmärkningar

Det har nyligen lämnats ett flertal betänkanden som föreslår stora förändringar i det straffrättsliga regelverket.² Bland annat föreslår Straffreformutredningen i betänkandet *En straffreform* (SOU 2025:66) ett i stora delar förändrat påföljdssystem som kommer träffa alla som döms för brott om förslagen genomförs. Det finns med anledning av det en stor osäkerhet inbyggd i alla bedömningar av konsekvenserna av förslag gällande straffrättslig lagstiftning för tillfället. Redogörelsen av konsekvenserna av våra förslag utgår från nuvarande system.

² Se bland annat *Ett ändamålsenligt samhällsskydd* (SOU 2024:48) och *En straffreform* (2025:66).

Med anledning av de reformer som avses att genomföras har hela rättsväsendet behov att betydande ytterligare resurser. Budgeten för rättsväsendet beräknas växa från 69 till 100 miljarder åren 2023–2027. Kriminalvården befinner sig också i en historiskt stor utbyggnad till följd av den förändrade kriminalpolitiken. Kriminalvården planerar för att ha 29 000 platser i anstalt och häkte 2034, vilket innebär nästintill en tredubbling av antalet platser jämfört med i dag. Även frivården och transportverksamheten byggs ut kraftigt.³

Om inget annat anges bygger uppgifterna om kostnader nedan på uppgifter som utredningen fått från Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården. Enligt Kriminalvården är den genomsnittliga kostnaden för en anstaltsplats, utifrån 2025 års kostnadsläge, omkring 4 000 kronor per dygn. För verkställighet med intensivövervakning beräknas en kostnad om 1 259 kronor per dygn. Denna inkluderar även kostnader för utrustning, kontroll och beredskap. Kostnaden för skyddstillsyn är i genomsnitt 209 kronor per dygn, och förenas den med samhällstjänst beräknas kostnaden till 577 kronor per dygn. En ren villkorlig dom innebär inte någon kostnad för Kriminalvården. Om den förenas med samhällstjänst beräknas den i genomsnitt till 252 kronor per dygn.

8.3.2 Förslaget om en ny korruptionslag och om ändringar i vissa av straffbestämmelserna

Vi har inledningsvis föreslagit vissa förändringar i struktur och rubricering av korruptionsbrotten. Det har föreslagits

- att det införs en ny lag om straff för vissa korruptionsbrott som samlar de centrala straffrättsliga bestämmelserna om korruption,
- att bestämmelserna om tagande av muta och givande av muta läggs samman i en gemensam bestämmelse som benämns mutbrott,
- och att en egen straffbestämmelse införs för mutbrott vid tävling.

Dessa förändringar har framför allt ett pedagogiskt syfte och bedöms inte leda till andra konsekvenser än att det kan bidra till det brottsförebyggande arbetet och möjligen viss ökad anmälningsbenägenhet.

³ Kriminalvårdens kapacitetsrapport 2025–2034 (KV 2025-3916).

Övriga förändringar som föreslås i straffansvaret för mutbrott utgör framför allt förtydliganden och förenklingar. Det förtydligas att *de facto*-företrädare omfattas av personkretsen. Dessutom ändras formuleringen av kravet på tjänstesamband i bestämmelsen för att betona att det avgörande för om ett tjänstesamband föreligger ska vara om mottagaren har haft någon möjlighet till påverkan eller inflytande i något avseende som berör givaren. Betydelsen av andra relationer mellan givaren och mottagaren ska dock fortsatt beaktas inom ramen för bedömningen av om förmånen varit otillbörlig. Det är med andra ord ingen utvidgning av straffansvaret som föreslås och förslagen kan inte antas påverka omfattningen av utredningar av korruptionsbrott mer än marginellt. Genom förenklingarna och förtydligandet eftersträvas en viss förändring av tillämpningen av lagstiftningen och att något fler fall leder till fällande dom. Kostnaderna för det bedöms rymmas inom de kostnadsökningar för Kriminalvården som anges under avsnitt 8.3.4.

Vi har även föreslagit förändringar i straffansvaret för handel med inflytande. Straffbestämmelsens tillämpningsområde utvidgas genom att begränsningen till myndighetsutövning och offentlig upphandling tas bort. Bestämmelsen förtydligas också på vissa sätt. Någon lagföring av brottet handel med inflytande har inte skett sedan brottet infördes 2012. De förändringar som vi föreslår syftar till att göra bestämmelsen lättare att tillämpa. Det kan dock inte förväntas att det blir fler än ett fåtal fall som utreds och åtalas per år och i de flesta fall kan antas att brottet kommer att utredas som en alternativ misstanke i förhållande till mutbrott. Sammanfattningsvis är vår uppskattning att förändringarna i straffansvaret för handel med inflytande inte kommer leda annat än till marginella kostnadsökningar för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, domstolarna och Kriminalvården.

8.3.3 Förslaget om straffskärpningar

Vi har föreslagit att minimistraffet för mutbrott, mutbrott vid tävling och handel med inflytande av normalgraden ska höjas från böter till fängelse och att maximistraffet för brotten ska höjas till fängelse i tre år. Bestämmelsen om åtalsprövning föreslås tas bort samt ett ringa mutbrott och ett ringa mutbrott vid tävling införs med en straffskala som sträcker sig från böter till fängelse i sex månader. Utrym-

met för att bedöma ett mutbrott som begås i offentlig verksamhet som ringa ska vara mycket litet. Vi har även föreslagit att minimi-straffet för grovt mutbrott, grovt mutbrott vid tävling och grov handel med inflytande höjs från fängelse i sex månader till fängelse i två år. Kvalifikationsgrunderna föreslås också förtydligas för att ge bättre vägledning.

Avsikten med straffskärpningarna är att generellt höja straff-nivån för dessa brott och särskilt för de allvarigaste fallen. Vi har även förespråkat att mutbrott bör betraktas som ett s.k. artbrott i påföljdshänseende i de fall där centrala allmänna intressen och integriteten i samhällsviktiga tjänster hotas. I sådana fall skulle det alltså bli fråga om att påföljden bestäms antingen till fängelse eller en ingripande icke frihetsberövande påföljd även vid förhållandevis låga straffvärden.

Våra förslag om skärpta straff påverkar främst Kriminalvården genom att de strafftider som döms ut för de aktuella brotten kan förväntas öka. För att beräkna hur mycket strafftiderna kan komma att öka har vi sammanställt vilka påföljder som döms ut med nuvarande straffskalor under 2022 och 2023 och då utgått från den kriminalstatistik som tillhandahålls av Brå.⁴

Tabell 8.1 Påföljder för mutbrott under 2022 och 2023

	Lagförings- beslut	Fängelse	Villkorlig dom	Skydds- tillsyn	Böter
Tagande av muta					
2022	17	0	5	0	12
2023	10	0	9	0	1
Givande av muta					
2022	29	0	0	0	27
2023	40	1	2	0	22
Grovt tagande eller givande av muta					
2022	4	2	2	0	0
2023	3	3	0	0	0

Källa: Brå.

⁴ Lagföringsstatistiken utgår från huvudbrott och huvudpåföljd. Statistiken avser utdömda påföljder i tingsrätten.

Sammanfattningsvis är böter den vanligaste påföljden för brott av normalgraden. Fängelse döms i princip bara ut för grovt brott.

Våra förslag om höjt minimistraff för brott av normalgraden, förtydligandet av att brott i offentlig verksamhet som regel inte ska kunna bedömas som ringa och uttalandena kring artvärde kan sammantaget förväntas leda till att utrymmet för att välja icke frihetsberövande påföljder minskar något och att något fler fängelsedomar därför kan komma att meddelas. Genom höjningen av maximistraffet för brott av normalgraden och framför allt genom höjningen av minimistraffet för grovt brott ökar den praktiskt tillämpliga straffskalan för brott av normalgraden, vilket också kan förväntas leda till att något högre straff döms ut. En uppskattning är att i cirka tio fall per år där påföljden tidigare bestämts till böter kommer det dömas till ett kort fängelsestraff alternativt villkorlig dom eller skyddstillsyn förenad med samhällstjänst om vårt förslag genomförs. De fängelsestraff som kommer dömas ut torde i huvudsak inte bli längre än att de kan avtjänas med fotboja enligt lagen (1994:451) om intensivövervakning genom elektronisk kontroll i normalfallet. Det kan dock föreligga faktorer, såsom koppling till annan brottslighet eller verkställighet, som gör intensivövervakning olämplig. Hur mycket förslagen kommer att påverka antalet frivårdspåföljder är svårt att förutse utifrån tillgänglig statistik. En grov uppskattning är att det kommer dömas ut sammantaget ytterligare tio månaders fängelse per år, varav åtta kan avtjänas genom intensivövervakning, och att det kommer dömas till villkorlig dom förenad med samhällstjänst i ytterligare fem fall.

Därutöver kan fängelsestraffen för de grova brotten förväntas öka med ungefär ett och ett halvt år per fängelsedom. Vi har då utgått från samma höjning av strafflängden som vi föreslår för minimistraffet.⁵ Beräknat på fyra fall per år skulle det öka antalet fängelseår som döms ut per år med sex år. Som utgångspunkt ska två tredjedelar av den beräknade förhöjda strafftiden avtjänas, vilket skulle leda till att fyra tillkommande år ska avtjänas.

Sammantaget kan förslagen förväntas leda till 50 tillkommande fängelsemånader och åtta tillkommande månader med intensivövervakning per år. Utifrån de ovan angivna kostnaderna kan det förväntas leda till en kostnadsökning för Kriminalvården för anstaltsplatser

⁵ Det är samma modell som Gångbrottsutredningen använde i betänkandet *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk* (SOU 2021:68) och Straffreformutredningen i betänkandet *En Straffreform* (2025:66). Som framhålls där är denna utgångspunkt en förenkling som inte fullt ut speglar hur straffnivåerna kommer att höjas i realiteten.

om cirka 6 080 000 kronor (1 520 dygn × 4 000 kronor) och för intensivövervakning om cirka 302 000 kronor (240 dygn × 1 259 kronor). Kriminalvården har även tillkommande kostnader för frivårds-påföljder och för tiden efter villkorlig frigivning. Dessa bedöms dock bli marginella.

Straffskärpningarna innebär i sig inte någon utvidgning av Polismyndighetens, Åklagarmyndighetens eller domstolarnas arbetsuppgifter. Genom att minimistraflet för grovt brott höjs till två år kan dock antalet häktningar och fristmål förväntas öka eftersom det då föreligger en häktningspresumtion. Det kan förväntas öka myndigheternas arbetsbelastning något. Ett ökat antal mål med häktade innebär ökade kostnader för domstolarna eftersom ett sådant mål beräknas kosta mer än ett brottmål som inte är av förturskaraktär. Antalet åtal för grovt tagande respektive givande av muta var emellertid år 2023 endast fyra. Det är i huvudsak samma mål som berörs nedan under avsnitt 8.3.4. Den ökade kostnaden för myndigheterna uppskattas därför lämpligast i ett sammanhang, se följande avsnitt.

8.3.4 Förslagen om en ny straffbestämmelse om oaktsam finansiering av korruptionsbrott och om förändringar i domsrättsreglerna

Vi har lämnat förslag för att utvidga och effektivera straffansvaret för internationella korruptionsbrott. Genom den föreslagna bestämmelsen om oaktsam finansiering av korruptionsbrott kriminaliseras vissa beteenden som tidigare varit straffria. Våra förslag syftar också till att göra det lättare att styrka brott i de fall då det är svårt att visa att ett mutbrott fullbordats i ett annat land. Även om vissa av fallen är sådana som redan i dag utreds innebär sannolikt det nya straffansvaret, tillsammans med förslaget om ett förtydligande av att även *de facto*-företrädare omfattas av personkretsen och förslaget om att avskaffa kravet på dubbel straffbarhet, att något fler internationella korruptionsbrott kan utredas, åtalas och framför allt leda till lagföring.

Det är svårt att göra en bedömning av hur många tillkommande utredningar, åtal och lagföringar vårt förslag kommer att leda till. Det beror inte bara på den rättsliga utformningen av straffbestämmelsen utan också på bland annat hur myndigheterna arbetar och prioriterar, vilka incitament som finns för företagen att själv anmäla samt faktorer i omvärlden.

Den tidigare bestämmelsen om vårdslös finansiering av mutbrott har aldrig tillämpats. Sedan 2012 har åtal väckts i sju fall för internationella mutbrott. En ökning av antalet åtal för internationella korruptionsbrott sker således från en mycket låg nivå. En grov uppskattning är att förslagen kan förväntas leda till ytterligare en utredning per år och tre ytterligare lagföringar av mutbrott eller oaktsam finansiering av korruptionsbrott (inklusive grovt brott) per år. Den typ av korruptionsbrottslighet som det är fråga om är av sådan karaktär att även mindre ökningsar av antalet utredningar och åtal är resurskrävande för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och domstolarna. En grov uppskattning är att de ytterligare utredningarna av internationella korruptionsbrott som lagförslagen kan förväntas leda till, tillsammans med den ökade kostnaden av att fler misstänkta gärningsmän är häktade, kommer innebära ökade kostnader för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten motsvarande en helårsarbetskraft per myndighet, dvs. ungefär en miljon kronor per myndighet. Den ökade kostnaden är inte högre än att den kan hanteras inom befintliga anslag. För domstolarna är genomsnittskostnaden för ett mutbrott (det ingår i kategorin ”ekonomisk brottslighet”) 36 200 kronor i tingsrätt och 45 900 kronor i hovrätt. Utgiften för en offentlig försvarare i mål om ekonomisk brottslighet är i snitt 40 300 kronor i tingsrätt och 25 100 kronor för hovrätt. Även med beaktande av att ett mål av den karaktär som det är fråga om kan innebära en något högre kostnad än ett genomsnittligt mål angående ekonomisk brottslighet och de ökade kostnader som kan tillkomma av att något fler mål ska hanteras som fristmål är kostnaden inte större än att den kan hanteras inom ramen för domstolarnas befintliga anslag.

Det totala antalet tillkommande fängelsemånader kan, med hänsyn till att de brott som lagförs med stor sannolikhet är att betrakta som allvarliga, uppskattas till 60 per år. Som utgångspunkt ska två tredjedelar av den beräknade förhöjda strafftiden avtjänas, vilket skulle leda till att 40 tillkommande månader ska avtjänas. Utifrån de ovan angivna kostnaderna kan det förväntas leda till en kostnadsökning för Kriminalvården om 4 800 000 kronor (1 200 dygn × 4 000 kronor).

En eftersträvad effekt av den nya straffbestämmelsen är att det ska finnas förutsättning för att föra talan om och döma ut företagsbot i fler fall. Även den ökade arbetsbelastning som detta kan medföra för främst Åklagarmyndigheten och domstolarna får dock anses

rymmas inom befintliga anslag. Det ska i det sammanhanget också beaktas att en betald företagsbot tillfaller staten. En ökad användning av företagsbotsinstitutet kan därför leda till att staten tillförs ytterligare medel. Företagsboten är lägst 5 000 kronor och högst 10 miljoner kronor och beror bland annat på gärningens straffvärde och storleken på företaget. Större företag kan under vissa förutsättningar åläggas en förhöjd företagsbot. Den förhöjda boten kan som mest uppgå till 500 miljoner kronor. Mot bakgrund av svårigheten att förutse hur många fall det kan bli fråga om och storleken på företagsboten i de fallen är det mycket svårt att uppskatta vilken inkomstökning som kan förväntas.

8.3.5 Förslagen vad gäller förändringar i bestämmelsen om tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken

Vi har föreslagit att undantaget från straffansvar för tjänstefel för gärningar som är att bedöma som ringa ska förtydligas och att straffskalan för grovt brott ska skärpas. Det är enligt vår bedömning troligt att förtydligandet av vad som ska anses utgöra ett ringa brott leder till att vissa gärningar, som i dag har bedömts som ringa med hänvisning till bland annat den praxis som har utvecklats på Åklagarmyndigheten, inte längre kommer att bedömas som ringa eller att det i vart fall kommer att väckas åtal i fler fall. Det kan i sin tur medföra fler lagföringar och därmed fler utdömda straff. Det är svårt att uppskatta i vilken utsträckning så kommer att ske. Det beror på hur myndigheterna prioriterar och hur den nya lagtexten och författningskommentaren kommer att tolkas av poliser, åklagare och domstolar.

År 2023 väcktes åtal i 25 fall och meddelades fällande dom i tingsrätten i 15 fall för tjänstefel. En grov uppskattning är att förtydligandet skulle kunna leda till sex nya åtal och lika många ytterligare fällande domar i tingsrätten per år. Utifrån siffror över hur många mål om tjänstefel som behandlas i hovrätten varje år bedömer vi att överklagandefrekvensen är relativt hög, runt 50 procent.⁶ Det skulle innebära tre ytterligare mål per år gällande tjänstefel i hovrätten. Förslagen förväntas sammantaget inte innebära större kostnadsökningar för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten eller domstolarna än vad som ryms inom befintliga anslag.

⁶ Se bilaga 3. År 2023 meddelades t.ex. 13 domar avseende tjänstefel i hovrätten.

Påföljden för tjänstefel av normalgraden bestäms i nästan samtliga fall till böter och i några få fall till villkorlig dom. Med hänsyn till att de tillkommande målen gäller fall som tidigare har bedömts som ringa brott bedömer vi att påföljden i de fallen kommer att bestämmas till dagsböter eller möjligen villkorlig dom. Förslaget bedöms därför inte leda till kostnadsökningar för Kriminalvården.

De senaste åren har bara dömts till fängelse i något enstaka fall för grovt tjänstefel, då i förening med annan brottslighet. I några få fall har dömts till villkorlig dom för grovt tjänstefel.⁷ Skärpningen av minimistraffet för grovt tjänstefel till två år bör därför leda till ytterligare någon fängelseom per år för grovt tjänstefel och att det döms ut högre straff i de enstaka fall som det döms för grovt tjänstefel. Sammanfattningsvis kommer straffskärpningen för grovt tjänstefel uppskattningsvis leda till ökade kostnader för Kriminalvården per år motsvarande cirka tre fängelseår med beaktande av reglerna om villkorlig frigivning. Det skulle leda till en ökad kostnad för Kriminalvården för anstaltsplatser om 4 380 000 kronor (1 095 dygn × 4 000 kronor). Möjligen kommer det också bli något vanligare med en frivårdspåföljd då den praktiskt tillämpliga straffskalan för normalgradsbrottet ökar. Några större kostnadsökningar för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och domstolarna bedöms straffskärpningen inte leda till (se stycke 8.3.3 angående en viss ökad kostnad för häktningar och fristmål).

8.3.6 Förslaget om en ny straffbestämmelse om missbruk av offentlig ställning

Vi har föreslagit att det införs en ny straffbestämmelse som utvidgar straffansvaret för gärningar som innebär att någon vid utövandet av offentlig tjänst eller offentligt uppdrag missbrukar sin ställning för att gynna sig själv eller annan eller för att missgynna annan, även när handlandet inte har samband med myndighetsutövning. Det kommer leda till anmälningar och lagföring av nya fall. Samtidigt måste det vid de beräkningar som ska göras beaktas att den föreslagna straffbestämmelsen i inte obetydlig omfattning överlappar med andra straffbestämmelser. Det kan antas att det föreslagna brottet i många fall kommer att utredas som en alternativ misstanke i förhållande

⁷ Vid en översiktlig genomgång har vi funnit en dom under 2023 där villkorlig dom dömts ut för grovt tjänstefel och två fall under 2024.

till andra straffbestämmelser och fungera som andrahandsyrkande. Även om det i vissa fall kommer innebära mindre kostnadsökningar för mer omfattande utredningar är kostnaderna för dessa fall i stor utsträckning sådana som redan i dag belastar Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och domstolarna.

Det är svårt att göra en preciserad bedömning av hur många tillkommande anmälningar och lagföringar vårt förslag kommer att leda till. Det beror inte bara på den rättsliga utformningen av straffbestämmelsen utan också på bland annat anmälningsbenägenheten och hur myndigheterna prioriterar. En grov uppskattning, utifrån samråd med utredningens experter från Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, är att det kommer leda till cirka 200 nya fall som utreds varje år av polisen. Antalet anmälningar kommer antagligen vara betydligt fler än så (jfr att det år 2023 anmäldes 8 491 fall av tjänstefel) men liksom för anmälningarna för tjänstefelen kan en stor del antas vara missnöjesyttringar som saknar substans och därför skrivs av direkt. Enligt åklagare får också rubriceringen tjänstefel många gånger tjäna som ”slasktratt” för ageranden som är svåra att registrera under andra brottsbeteckningar.⁸ Det kan också antas att en del av de fall som tidigare registrerats som tjänstefel nu kommer att registreras under den föreslagna straffbestämmelsen. Även om uppskattningen om 200 nya utredningar per år är förenad med betydande osäkerhet kan det under alla förhållande förväntas leda till ett ökat målinflöde i sådan omfattning att det innebär kostnadsökningar för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Sveriges domstolar.

Polismyndigheten har gjort en grov uppskattning och kommit fram till att utredningarna av det föreslagna brottet skulle leda till ett ökat behov av totalt 15–20 anställda (utredare, FU-ledare, gruppchef, IT-tekniker/specialist). Det skulle leda till en ökad kostnad om cirka 15–20 miljoner kronor per år, baserat på 2026 års lönenivå.

En motsvarande uppskattning av Åklagarmyndigheten är att en utvidgning av det kriminaliserade området, på det sätt som utredningen har föreslagit, kan förväntas medföra ett ökat resursbehov för myndigheten med cirka fem helårsarbetskrafter, vilket motsvarar en kostnadsökning om cirka fem miljoner kronor per år.

Utifrån en jämförelse med statistiken för mutbrott skulle de 200 nya utredningarna kunna leda till cirka 50 fler mål per år i tingsrätt.

⁸ Se SOU 2022:2 s. 346.

Räknat på en överklagandefrekvens på 30 procent skulle det leda till 15 fler mål i hovrätten per år. Enligt uppgifter från Domstolsverket är genomsnittskostnaden för ett mutbrott (det ingår i kategorin ”ekonomisk brottslighet”) 36 200 kronor i tingsrätt och 45 900 kronor i hovrätt. Utgiften för en offentlig försvarare i mål om ekonomisk brottslighet är i snitt 40 300 kronor i tingsrätt och 25 100 kronor för hovrätt. Sammantaget skulle det innebära en ökad kostnad för domstolarna om cirka 2 500 000 kronor per år ($50 \times 36\,200 + 15 \times 45\,900$). Därutöver tillkommer kostnaden för rättsliga biträden om cirka 2 400 000 kronor ($50 \times 40\,300 + 15 \times 25\,100$).

Det kan antas, utifrån en jämförelse med mutbrotten, att påföljden för det nya brottet kommer att bestämmas till fängelse i fyra fall per år (inklusive grovt brott), med en genomsnittlig längd om 24 månader. Med beaktande av reglerna om villkorlig frigivning leder det till sammanlagt cirka 1 940 tillkommande anstaltsdygn. Kriminalvården bedöms därför på grund av det nya brottet få en tillkommande kostnad om 7 760 000 kronor per år ($1\,940 \times 4\,000$ kronor).

Den nya lagstiftningen kommer också att medföra att det i ett inledningsskede kommer att uppstå kostnader för utbildning och ändringar i handböcker, informationsmaterial och liknande, i den statliga, kommunala och regionala sektorn. Det bedöms kunna finansieras inom ramen för befintliga anslag.

8.3.7 Finansiering av de ökade kostnaderna

Sammanfattningsvis kommer våra förslag leda till ökade kostnader för framför allt Kriminalvården men även för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och domstolarna. Hela den kostnadsökning vi redovisat kommer dock inte att uppstå med en gång, utan den kommer att inträda successivt.

Sammantaget gör vi bedömningen att 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 per år för Polismyndigheten, 5 miljoner per år för Åklagarmyndigheten, 2,5 miljoner per år för

domstolarna och 2,4 miljoner per år för rättsliga biträden). 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. Även de förslag som inte kan antas leda till större kostnader än vad som ryms inom befintliga anslag till rättsväsendet bör dock beaktas på en aggregerad nivå vid övervägande av den långsiktiga finansieringen av myndigheterna. Det finns annars en risk att reformer som var för sig framstår som begränsade till sin omfattning sammantaget leder till en ökning av arbetsbördan på ett sätt som negativt påverkar möjligheterna att klara respektive uppdrag.

För Kriminalvården resulterar våra förslag i en uppskattad sammanlagd kostnadsökning om cirka 23 miljoner kronor per år. Mot bakgrund av den ansträngda situation som Kriminalvården befinner sig i är vår bedömning att kostnaderna inte kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar. Finansieringen av förslagen bör ske inom ramen för de resurser som kan förväntas tillföras myndigheten på sikt.

8.4 Ekonomiska konsekvenser för företagen

Bedömning: Förslagen kan leda till kostnadsökningar 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.

Förslagen kan leda till bättre konkurrensvillkor.

Det förslag som bedöms kunna ha en mer betydande effekt på företag är införandet av brottet oaktsam finansiering av korruptionsbrott. Det är emellertid svårt att bedöma de ekonomiska konsekvenserna för företagen på annat än ett övergripande plan. Konsekvenserna beror i stor utsträckning på andra faktorer än utformningen av straffbestämmelsen, såsom vilka satsningar och prioriteringar som görs hos både myndigheter och företag, omfattningen av det arbete som bedrivs redan i dag samt omvärldsfaktorer.

En eftersträvd effekt av det föreslagna brottet är att företagsbot ska dömas ut i fler fall av korruption i näringsverksamhet. Det drabbar de företag som inte lyckats förebygga korruption inom sin verksamhet. Förslagen syftar emellertid framför allt till att korruptionsbrotts-

ligheten ska minska genom att öka incitamenten för företag att bedriva ett förebyggande arbete. Kostnaden för det förebyggande arbetet drabbar alla företag som bedriver verksamhet i länder eller inom en bransch där riskerna för korruption är särskilt stora.

Redan enligt nuvarande regelverk finns det, som beskrivs i kapitel 3, krav på företag att identifiera risker och arbeta för att motverka korruption i företagets affärsförbindelser. Bland annat i *Näringslivskoden* uppställs krav på förebyggande antikorrupsionsarbete för företag. Inom vissa branscher har det överenskommit om gemensamma regler som går längre än rekommendationerna i *Näringslivskoden*. Det finns även ett flertal internationella regelverk. Därutöver finns en skyldighet för företag av en viss storlek att hållbarhetsredovisa. Hållbarhetsredovisningen ska bland annat innehålla information som behövs för förståelsen av bolagets inverkan på frågor om motverkande av korruption och mutor.

För företag som redan arbetar med riskanalys, antikorrupsionsprogram och annat förebyggande arbete mot korruption torde de föreslagna förändringarna inte innebära några större konsekvenser. Det borde vara fallet för de flesta företag med stor internationell verksamhet. Vissa ökade kostnader för översyn av rutiner och information kan dock förväntas.

För företag som inte redan arbetar på ett strukturerat sätt med ett förebyggande arbete innebär den föreslagna straffbestämmelsen ytterligare skäl för att inleda ett sådant. De kommer då att få kostnader för att till exempel ta fram antikorrupsionsprogram, informationsinsatser och för uppföljning. Vi bedömer dock att en sådan ökad kostnad är motiverad utifrån de intressen som ett sådant arbete ska bidra till att skydda. Det finns en risk att mindre företag uppfattar en sådan skyldighet som något mer betungande än stora företag. Företagets storlek och komplexiteten i verksamheten kan å andra sidan påverka vilka åtgärder som krävs av företagen och deras anställda. Vi bedömer inte att förslagen kommer att påverka små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.

Det bedrivs, som tidigare beskrivits, ett omfattande internationellt arbete mot korruption. Bland annat OECD arbetar för att alla organisationens medlemsländer ska bedriva ett aktivt arbete mot korruption i internationella affärsförbindelser. Det finns även internationella regelverk och *guidelines* för företag. Många företag bedriver

verksamhet i andra länder och behöver därför även förhålla sig till andra länders lagstiftning på korruptionsområdet. Ett exempel på sådan lagstiftning är den brittiska, som redogjorts för i avsnitt 5.2.5. Enligt *UK Bribery Act* kan alla företag som har någon relation till Storbritannien dömas för underlåtenhet att förhindra mutbrott. Vi anser mot bakgrund av de internationella regler som redan finns på korruptionsbekämpningens område att risken för att den föreslagna straffbestämmelsen kan få effekter av betydelse för svenska företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt är begränsad. Till detta kommer att det i allt högre utsträckning inom ramen för avtalsrelationer inom näringslivet ställs krav på förebyggande korruptionsarbete.

Om förslagen leder till den eftersträlvade effekten, dvs. ett ökat förebyggande arbete och mindre korruption i internationella affärsförbindelser, får det positiva konsekvenser för seriösa aktörer genom en jämnare spelplan, dvs. förbättrade konkurrensvillkor när det inte längre blir lönsamt att bryta mot reglerna. Det skapar bättre förutsättningar för seriösa företag, liksom konkurrenskraft i näringslivet i stort. Det stärker också bilden av svenskt näringsliv som ett föredöme för hållbart företagande, och därmed svenska företag i stort.

8.5 Konsekvenser för brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet och förtroendet för den offentliga verksamheten

Bedömning: De förändringar som vi har föreslagit i den straffrättsliga regleringen av korruption kan antas bidra till, i någon mån, att färre brott begås och till att stärka förtroendet för den offentliga verksamheten.

En grundtanke bakom att kriminalisera ett visst beteende är att det ska ha en allmänpreventiv verkan. Allmänpreventionen sägs verka genom avskräckning och genom moralbildning eller moralförstärkning. Generellt är det svårt att härleda effekter av detta slag till en specifik lagändring.⁹ Vi bedömer dock att den skärpta straffrättsliga

⁹ Jfr t.ex. SOU 2010:71 s. 480 och SOU 2012:12 s. 445.

lagstiftning som vi föreslår kan komma att få en viss preventiv effekt som kan medföra att brottsligheten minskar.

Korruptionslagstiftningen har kritiserats för att vara svårtillämpad och för att inte leda till lagföring. Särskilt stark kritik har riktats mot bristen på lagföring av internationella mutbrott. Kritik har också framförts mot de relativt låga straffnivåerna, och att dessa inte motsvarar korruptionsbrottens allvarlighetsgrad. En brottsförebyggande effekt kan därför uppnås genom utredningens förslag som innebär en tydligare och effektivare lagstiftning, vilket förväntas göra risken för upptäckt, lagföring och kännbart straff mer reell. Vi har även föreslagit att det införs en ny lag som samlar de centrala straffrättsliga bestämmelserna om korruption och som inför begreppet korruptionsbrott i svensk rätt. Vi tror att lagen kan ha ett pedagogiskt syfte samt bidra till att lyfta fram korruptionslagstiftningens särskilda karaktär och skyddsintresse. Det i sig tror vi kan ha en brottsförebyggande funktion.

Förslaget till kriminalisering av oaktsam finansiering av korruptionsbrott bedömer vi kommer leda till ett ökat förebyggande arbete hos företagen och en förhöjd riskmedvetenhet (se avsnitt 5.3.7 och föregående stycke). Utsikten att uppnå ekonomisk vinning är en av de främsta drivkrafterna bakom många brott. Av kriminalpolitiska skäl är det därför viktigt att företag som tillåter att brott begås i utövningen verksamheten kan drabbas av tillräckligt ingripande sanktioner. Våra förslag syftar till att öka möjligheten att föra talan om företagsbot. Genom att de ekonomiska riskerna för företagen ökar, ökar också de ekonomiska incitamenten att förebygga brott i utövningen av den egna verksamheten genom att organisera och driva sin verksamhet på ett brottsförebyggande sätt.

Den föreslagna nya straffbestämmelsen om missbruk av offentlig ställning kan bidra till att minska den typen av handlingar som kriminaliseras. Även om vissa av de handlingar som omfattas av straffbestämmelsen redan är kriminaliserade genom andra straffbestämmelser kan ett nytt brott, som tydligt tar sikte på den typen av beteenden, antas få en viss preventiv effekt. Det gäller särskilt om arbetsgivaren bidrar till att medarbetarna har tillräcklig information kring vilka lagar och regler som gäller samt arbetar med stöd till sina anställda för att förbygga att den typen av brott begås.

Den föreslagna straffbestämmelsen om missbruk av offentlig ställning och en tydligare korruptionslagstiftning generellt kan därutöver

bevara och stärka förtroendet för den offentliga verksamheten genom att det tydliggörs att missbruk av offentlig makt inte accepteras och kan beivras. Detta gäller särskilt som det i den allmänna debatten felaktigt har påståtts att Sverige saknar ett ansvar för tjänstefel. Samtidigt kan den föreslagna bestämmelsen bidra till att stärka integriteten för de som utövar offentligt uppdrag, och skapa tydliga incitament att stå emot exempelvis påtryckningar.

Att skydda den offentliga förvaltningen från korrupcion är också centralt för att bekämpa organiserad brottslighet. Korrupcion 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. Den föreslagna lagstiftningen kan därför också bidra till arbetet mot den organiserade brottsligheten.

8.6 Konsekvenser för det kommunala självstyret

Förslag: Förslagen bedöms inte inskränka den kommunala självstyrelsen.

Den föreslagna straffbestämmelsen om missbruk av offentlig ställning omfattar även förtroendevalda i kommuner och regioner. Ledamöter av beslutande kommunala församlingar kan därmed i större utsträckning än enligt nuvarande lagstiftning hållas ansvariga för åtgärder som de uppsåtligen vidtar i strid med lag eller annan författning, med syfte att gynna eller missgynna någon. Kommunala och regionala politiker är redan i dag skyldiga att agera och fatta beslut inom lagens ramar. Varken det utrymme som kommuner och regioner har för att utöva en fri bestämmanderätt eller uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun påverkas av lagförslagen. Eftersom det är fråga om ett uppsåtligt ansvar för åsidosättande av lag är det inte heller möjligt att genom straffbestämmelsen angripa bedömningar som förtroendevalda gjort i politiska frågor. Sammanfattningsvis är vår bedömning att förslagen inte inskränker den kommunala självstyrelsen. Vi bedömer inte att förslagen kommer få några andra effekter för kommuner och regioner än vad som angetts ovan om att det kommer krävas resurser för information och utbildning.

8.7 Övriga konsekvenser som anges i kommittéförordningen

Bedömning: Våra förslag kommer inte att medföra några andra konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen.

En farhåga som ibland lyfts i samband med förslag som innebär ett utvidgat ansvar för tjänstemän är att det ska påverka kompetensförsörjningen till det offentliga, dvs. att det ska bli svårare att attrahera personal till offentlig sektor.¹⁰ Samma risk har lyfts i förhållande till ett utvidgat ansvar för förtroendevalda, dvs. att ett utökat ansvar gör det svårare att få medborgare att vilja åta sig politiska förtroendeuppdrag. Vi bedömer att möjligheten att utkräva ett straffrättsligt ansvar av personer som arbetar med offentlig verksamhet eller politiska förtroendeuppdrag för uppsåtliga åsidosättande av gällande lagstiftning, i syfte att gynna eller missgynna någon, inte kommer påverka möjligheten att rekrytera kompetenta medarbetare. Tvärtom ser vi möjligheten att i större utsträckning utkräva ett ansvar av de fåtal personer som medvetet missbrukar sin ställning som ett sätt att öka förtroendet för det offentliga och upprätthålla betydelsen av det offentliga uppdraget, vilket vi i förlängningen tror kan inverka positivt på attraktiviteten för offentliga tjänster och uppdrag.

Förslagen bedöms inte medföra några kostnadsökningar eller administrativa bördor för enskilda annat än vad som angetts ovan i fråga om konsekvenser för företag. De bedöms inte heller medföra några negativa konsekvenser för jämställdheten, möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen eller några andra konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen.

¹⁰ Se bl.a. SOU 2022:2 s. 349.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag (2027:000) om straff för vissa korruptionsbrott

Lagens syfte och innehåll

1 § Denna lag har till syfte att motverka korruption genom att värna integriteten i och upprätthålla förtroendet för skyddsvärd verksamhet samt bidra till konkurrens på lika villkor.

Lagen innehåller straffrättsliga bestämmelser om följande korruptionsbrott:

- Mutbrott (2 §)
- Ringa mutbrott (3 §)
- Grovt mutbrott (4 §)
- Mutbrott vid tävling (5 §)
- Ringa mutbrott vid tävling (6 §)
- Grovt mutbrott vid tävling (7 §)
- Handel med inflytande (8 §)
- Grov handel med inflytande (9 §)
- Oaktsam finansiering av korruptionsbrott (10 §)
- Missbruk av offentlig ställning (11 §)
- Grovt missbruk av offentlig ställning (12 §)

Paragrafen upplyser om lagens syfte och innehåll. Våra övervägande gällande att införa en särskild lag för korruptionsbrott finns i avsnitt 5.3.2.

Av *första stycket* framgår att lagens syfte är att motverka korruption. Med korruption i bred bemärkelse avses att någon utnyttjar sin ställning för att uppnå otillbörlig fördel för egen eller annans vinning. Korruption i alla dess former innebär negativa konsekvenser för samhället. Korruption hotar grundläggande demokratiska principer om likabehandling och rättssäkerhet samt motverkar en hållbar global utveckling.

Inom den offentliga sektorn utgör korruption ett hot mot det demokratiska systemet och förtroendet för den offentliga verksamheten. I privat sektor kan korruption snedvrída konkurrensen, missgynna det fria handelsutbytet och ha en hämmande effekt på handel och ekonomisk tillväxt. Lagen syftar därför till att värna integriteten i och upprätthålla förtroendet för skyddsvärd verksamhet samt bidra till konkurrens på lika villkor. Med skyddsvärd verksamhet avses såväl offentlig verksamhet – oavsett om den bedrivs i offentlig eller privat regi – och andra för samhället centrala verksamheter, till exempel banker, försäkring eller revision. En effektiv korruptionsbekämpning bidrar till att skydda grundläggande demokratiska principer om likabehandling, rättssäkerhet och effektivitet. Det är mot detta syfte lagens bestämmelser ska läsas.

I lagen finns straffbestämmelser som syftar till att motverka korruption. De korruptionsbrott som lagen innehåller räknas upp i *andra stycket*. Bestämmelserna har i huvudsak flyttats från brottsbalken för att åstadkomma en ändamålsenlig, effektiv och överskådlig reglering. Några bestämmelser är nya. Underrubriker har införts i syfte att göra regleringen mer lättillgänglig. Som lagens namn antyder finns straffbestämmelser i andra lagar som också kan träffa korruptionshandlingar. I brottsbalken finns till exempel bestämmelser om bedrägeri (9 kap. 1 §), utpressning (9 kap. 4 §), svindleri (9 kap. 9 §), förskingring (10 kap. 1 §), trolöshet mot huvudman (10 kap. 5 §), tagande av otillbörlig förmån vid röstning (17 kap. 8 § tredje stycket) och tjänstefel (20 kap. 1 §).

Straffbestämmelser

Under denna rubrik samlas straffbestämmelserna i lagen. De ersätter straffbestämmelserna i 10 kap. 5 a–e §§ brottsbalken. Ändringar har gjorts i både struktur och innehåll, vilket framgår under respektive paragraf nedan. Några av bestämmelserna är också nya. Motiven till de nuvarande bestämmelserna – för de bestämmelser som har sin motsvarighet i hittillsvarande lagstiftning i brottsbalken – har fortsatt betydelse och kan användas som vägledning också för tillämpningen av de nya bestämmelserna i de delar de inte har ändrats. Det samma gäller den rättspraxis som utvecklats i anslutning till dessa bestämmelser.

Mutbrott

2 § Den som

1. utlovar, erbjuder eller lämnar en otillbörlig förmån till en arbetstagarare eller någon som utövar uppdrag, i anknytning till utövandet av anställningen eller uppdraget, eller

2. är arbetstagarare eller utövar uppdrag och begär, godtar ett löfte om eller tar emot en otillbörlig förmån, i anknytning till utövandet av anställningen eller uppdraget,

döms för *mutbrott* till fängelse i högst tre år.

Första stycket gäller även om gärningen har begåtts innan personen har fått en sådan ställning som avses där eller efter det att den upphört.

Ansvar enligt första stycket gäller också om förmånen är avsedd att tillfalla eller tillfaller annan än arbetstagararen eller den som utövar uppdrag.

Allmänt

Paragrafen innehåller huvudbestämmelsen om mutbrott. Den motsvarar i stora delar bestämmelserna om tagande av muta i 10 kap. 5 a § och givande av muta i 10 kap. 5 b § brottsbalken. Ändringarna innebär bland annat att straffansvaret för givande av muta och tagande av muta regleras i samma bestämmelse och får den gemensamma rubriceringen mutbrott samt att straffet skärps. Den särskilda straffbelägningen för deltagare eller funktionärer i en tävling som är föremål för allmänt anordnad vadhållning flyttats till en egen straffbestämmelse (se 5 §). Vidare görs vissa språkliga förändringar, förtydliganden och förenklingar av bestämmelsen. Våra överväganden finns i avsnitt 5.3.3 och 5.3.4.

I *första stycket första punkten* anges straffansvaret för den som under vissa förutsättningar utlovar, erbjuder eller lämnar en otillbörlig förmån. I den *andra punkten* straffbeläggs att under samma omständigheter begära, godta ett löfte om eller ta emot en otillbörlig förmån. Någon ändring i förhållanden till de hittills gällande bestämmelserna i fråga om innebörden av det straffbara handlandet avses inte. Ansvar enligt en av punkterna förutsätter inte att någon kan straffas enligt den andra punkten. De närmare omständigheterna under vilket handlandet är straffbart är detsamma för ansvaret i de två punkterna. För ansvar krävs att det är en arbetstagarare eller någon som utövar uppdrag som utlovats, erbjudits eller lämnats respektive begärt, godtagit ett löfte om eller tagit emot en otillbörlig förmån och att så skett i anknytning till utövandet av dennes ställning.

I det *andra stycket* anges att första stycket gäller även om gärningen har begåtts innan personen har fått en sådan ställning som avses där eller efter det att den upphört. Någon ändring i innebörd är inte avsedd.

I det *tredje stycket* anges att ansvar enligt första stycket gäller också om förmånen är avsedd att tillfalla eller tillfaller annan än arbetstagaren eller den som utövar uppdrag. Det ersätter tredje stycket i bestämmelsen i 10 kap. 5 a § brottsbalken. Någon ändring i innebörd är inte avsedd. Liksom tidigare innebär det att kravet på handlande är uppfyllt även om förmånen utlovas, erbjuds eller lämnas respektive begärs, godtas eller tas emot för någon annan än arbets- eller uppdragstagaren själv, exempelvis hans eller hennes familj eller nära släktingar eller en organisation eller annat organ med vilket han eller hon kan kopplas samman. Kravet på mottagande är uppfyllt, även om arbetstagaren eller uppdragsutövaren inte fysiskt har tagit emot förmånen, men känner till att denna har lämnats direkt till någon annan och har uttryckt sitt godkännande eller på annat sätt aktivt verkat för mottagandet. Det krävs dock att gärningsmannen på något sätt har koppling till den som tagit emot förmånen och på det sättet fått indirekt glädje av den otillbörliga förmånen. Ansvaret är alltså begränsat till sådant som ligger inom egennyttans ram.

Personkretsen

Ansvaret är, liksom i den hittills gällande regleringen, generellt utformat och träffar var och en som är anställd eller utövar uppdrag, både inom privat och offentlig sektor. Tillämpningsområdet är inte begränsat till svenska anställnings- och uppdragsförhållanden. Arbetstagare är den som omfattas av det civilrättsliga arbetstagarbegreppet. Att utöva uppdrag ska förstås i bred mening. Det omfattar alla som fullgör materiella eller immateriella uppdrag. Uppdraget kan grunda sig på till exempel val, förordnande, plikt eller avtal.

I vissa internationella sammanhang, såsom när det är fråga om mottagare i enpartistater, kan det saknas formella handlingar som utvisar ett visst anställnings- eller uppdragsförhållande. Något krav på att det ska finnas formella handlingar som styrker uppdraget och dess gränser ställs inte upp i mutbrottsbestämmelsen. Även den som *de facto* utövar visst uppdrag eller funktion omfattas av bestämmelsen,

även om uppdraget inte framgår av till exempel författning, anställningsavtal, uppdragsbeskrivning eller tjänsteföreskrifter. Det avgörande är om personen utövar en sådan ställning eller funktion som normalt ankommer på en anställd eller uppdragstagare inom till exempel myndighet eller företag. Det kan vara fråga både om någon som formellt sett inte har någon anställning eller uppdrag men som utför visst arbete såsom vore han eller hon anställd eller uppdragstagare eller om en person som visserligen har en viss formell ställning men som utför arbetsuppgifter eller utövar inflytande som ligger utanför hans eller hennes formella arbetsbeskrivning. Det krävs att det kan visas att de aktuella arbetsuppgifterna eller funktionen i praktiken utövas eller har utövats av mottagaren eller den som begär eller erbjuds förmånen.

Kravet på tjänstesamband

För straffbarhet krävs enligt den hittills gällande bestämmelsen att förmånen har utlovats, erbjudits eller lämnats respektive begärts, godtagits eller tagits emot *för* utövningen av anställningen eller uppdraget. Kravet på brottets anknytning till tjänsten ändras genom att ”*för*” ersätts med ”*i* anknytning till”.

Någon ändring i förhållande till nuvarande bestämmelser av vilket samband som ska föreligga mellan handlandet och tjänsten avses inte. Sambandet ska, enligt den förståelse som har utvecklats av begreppet i förarbeten och rättspraxis, bestå i att givaren och mottagaren har, har haft, eller kan antas få, kontakt med varandra i tjänsten. Det krävs inte att förmånen lämnats i syfte att förmå mottagaren till en oriktig tjänsteåtgärd eller att förmånen kan visas stå i samband med någon viss tjänsteåtgärd. Det krävs inte heller att åtgärden omfattas av arbets- eller uppdragstagarens formella behörighet eller att den ankommit på honom eller henne utan det är tillräckligt att den faller under huvudmannens verksamhetsområde. Ett tjänstesamband ska därför i allmänhet anses finnas så snart mottagaren har någon möjlighet till påverkan eller inflytande i något avseende som berör givaren.

Genom att ”*för*” byts ut mot ”*i* anknytning till” förenklas tillämpningen av kravet på tjänstesamband. För straffansvar ska även fortsättningsvis krävas att det föreligger ett sådant samband mellan handlingen och mottagarens ställning som redogjorts för i förra stycket.

Om det därutöver funnits andra relationer mellan givaren och mottagaren ska det däremot sakna betydelse för bedömningen av om det föreligger ett tjänstesamband. Betydelsen av sådana eventuella relationer ska, liksom tidigare, bedömas inom ramen för om förmånen varit otillbörlig.

Kravet på att förmånen ska vara otillbörlig

Någon ändring vad gäller kravet på att det ska vara fråga om en otillbörlig förmån har inte gjorts. Den tolkning av begreppet som har utvecklats i förarbeten och rättspraxis ska anses fortsatt vägledande. Den kan beskrivas på i huvudsak följande sätt.

En förmån kan vara av materiellt slag och ha ett ekonomiskt värde, till exempel penninggåvor, rabatter, upplåtelser av nyttjanderätt, provisioner, lån och borgensåtaganden. Även immateriella förmåner omfattas, till exempel rekommendationer och betyg. Det kan även vara fråga om så kallade dolda förmåner såsom arbetstjänster, nedsatta debiteringar, eftergivande av räntor och amorteringar eller oförklarligt höga konsultarvoden.

Bedömningen av förmånens otillbörlighet ska göras med beaktande av samtliga omständigheter som omger gärningen. Otillbörlig är varje transaktion som objektivt sett har förutsättningar att påverka utförandet av vissa uppgifter eller att uppfattas som en belöning för hur uppgifter utförts.

I vissa fall är det uppenbart att det är fråga om en otillbörlig förmån som påverkat eller belönat. Så är till exempel fallet om utredningen visar att arbets- eller uppdragstagaren faktiskt har åsidosatt sina åligganden eller haft för avsikt att göra det. Otillbörlighet föreligger också om det ligger i sakens natur att syftet med förmånen inte kan vara något annat än att påverka till pliktstridigt handlande eller att belöna sådant handlande.

I mindre uppenbara fall måste otillbörlighetsbedömningen göras på grundval av främst sådant som förmånens ekonomiska värde och karaktär samt de närmare omständigheterna kring lämnandet av förmånen. Utgångspunkten för bedömningen är det intresse som straffbestämmelsen avser att skydda, vilket kan variera beroende på den ställning och de uppgifter mottagaren har. Om anställningen eller uppdraget innefattar myndighetsutövning eller annan offentlig verk-

samhet är ett viktigt skyddsintresse allmänhetens tilltro till korrekt myndighetsutövning och de offentliga organens integritet. Redan misstanken om att det allmännas verksamhet kan påverkas av mutor kan rubba förtroendet. Vid myndighetsutövning kan en förmån därför anses otillbörlig även om den inte objektivt sett kan anses påverka mottagarens tjänsteutövning om det förelegat en konkret risk för att allmänhetens förtroende för myndigheten skadas. I verksamhet som innefattar myndighetsutövning kan en arbets- eller uppdragstagares uppgifter dessutom kräva ett så starkt integritetsskydd att redan förmåner av helt obetydligt värde uppfyller kraven på otillbörlighet.

För det privata näringslivet är det dominerande skyddsintresset lojalitetsplikten mot huvudmannen men även intresset av en fungerande marknad med fri konkurrens. Inom den privata sektorn är det därför av betydelse om en förmån lämnas öppet eller i det dolda. En förmån som tas emot i strid med en huvudmans uttalade vilja kan vara ägnad att påverka eller belöna tjänsteutövning även om värdet skulle vara relativt lågt, och särskilt om förmånen tas emot dolt. Omvänt betraktas en förmån från huvudmannen, till exempel en hög bonus eller en extra arvodering, inte som otillbörlig när det gäller anställningar eller uppdrag inom den privata sektorn. Även en förmån som lämnas av tredjeman inom privat verksamhet bedöms som utgångspunkt inte som otillbörlig om arbetsgivaren tillåter den anställda att ta emot förmånen. Inom vissa mer känsliga verksamheter, såsom banker, försäkringsbolag, revision eller bevakningsföretag, ställs dock normalt högre krav. Inom den offentliga sektorn har huvudmannens samtycke aldrig ansvarsbefriande verkan eftersom skyddsintresset är allmänhetens förtroende för korrekt myndighetsutövning. Vad gäller offentligägda företag, allmännyttiga stiftelser eller liknande, som formellt tillhör den privata sektorn men bedrivs i allmänhetens intresse eller har offentligt inslag har en huvudmans samtycke normalt begränsad betydelse.

Förmånens värde är av betydelse för den helhetsbedömning som ska göras. Det är värdet för mottagaren som är relevant. En förmån av obetydligt värde är oftast inte av beskaffenhet att kunna påverka eller belöna arbets- eller uppdragstagarens tjänsteutövning, i vart fall inte inom privat verksamhet. Några fasta värdegränser finns inte eftersom även övriga omständigheter har betydelse. Det ska därvid vägas in om det är fråga om en återkommande förmån och om den kommer även till exempel närstående till godo. Vid betydanse värden

är det dock i de flesta fall fråga om en otillbörlig förmån även utan att det finns andra omständigheter som talar i samma riktning.

Vidare kan beaktas om förmånen har ett socialt eller verksamhetsmässigt berättigande, dvs. om förmånen faller inom ramen för vanlig artighet människor emellan eller utgör en allmän sedvänja eller accepterad kutym i seriös näringsverksamhet. Blomsteruppvaktningar i samband med högtidsdagar, sjukdom och representation är i allmänhet att anse som tillbörliga. Även gåvor av mer reklam- och representationskaraktär inom den privata sektorn får i allmänhet anses tillbörliga. Det får emellertid inte vara frågan om gåvor som innebär en klar förmögenhetsöverföring. Det förhållandet att förmånen har ett omedelbart samband med och ingår som ett naturligt och nyttigt led i mottagarens tjänsteutövning är en omständighet som normalt gör förmånen tillbörlig, såsom till exempel arbetsluncher och studieresor av mindre värde.

Slutligen, om en förmån lämnats på grund av att parterna har en annan relation än den tjänsterelaterade kan förmånen normalt sett inte anses ägnad att påverka mottagaren i tjänsteutövningen. Så kan vara fallet när förmåner lämnas inom ramen för ett vänskaps- eller släktskapsförhållande eller annat personligt förhållande. En helhetsbedömning ska dock göras. Möjligheten att ta emot en gåva eller annan förmån i en privat relation, när det samtidigt finns en möjlighet att gynna givaren i tjänsten, är i regel större om det rör sig om en arbetstagare inom det privata näringslivet än om en myndighetsutövande tjänsteman. Likaså är förmånens art och värde av betydelse, satt i relation till karaktären på den privata respektive den professionella relationen, samt omständigheterna i övrigt.

Straffskala och konkurrens

Straffskalan för mutbrott av normalgraden är fängelse i högst tre år. Höjningen av straffet syftar till att generellt höja straffnivån för alla gärningar som är att bedöma som mutbrott.

Sedvanliga principer för konkurrens ska tillämpas. Det innebär normalt sett att när det är fråga om konkurrens mellan mutbrott och ett annat brott med samma skyddsintresse, som har en lindrigare straffskala, ska domstolen döma enbart för mutbrott. Ansvar för mutbrott har till exempel företräde framför brottet tagande av

otillbörlig förmån vid röstning enligt 17 kap. 8 § tredje stycket brottsbalken. Om en gärning leder till konkurrens mellan brott med olika skyddsintressen bör domstolen dock ofta kunna döma för båda brotten i konkurrens. Så kan till exempel vara fallet vid mutbrott och trolöshet mot huvudman.

3 § Om brott som avses i 2 §, med hänsyn till tjänstens eller uppdragets beskaffenhet, den ställning och de uppgifter som mottagaren har, förmånens värde samt övriga omständigheter vid brottet är att anse som ringa, döms för *ringa mutbrott* till böter eller fängelse i högst sex månader.

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om ringa mutbrott. Straffskalan är böter eller fängelse i högst sex månader. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.4.

Bedömningen av om ett brott är ringa ska ske med beaktande av samtliga omständigheter och utrymmet för en sådan rubricering är begränsat. Brott som begås i samband med myndighetsutövning eller offentlig upphandling bör aldrig kunna bedömas som ringa. Även för brott som begås i annan offentlig verksamhet är utrymmet mycket litet. Det bör vara frågan om en gärning där förmånen visserligen inte har bedömts som tillbörlig, men där omständigheterna är sådana att den framstår som närmast bagatellartad.

Omständigheter av betydelse för bedömningen är framför allt tjänstens eller uppdragets beskaffenhet, den ställning och de uppgifter som mottagaren har samt förmånens art och värde. Med mottagare avses även den som erbjudits eller begärt en otillbörlig förmån. De fall som främst bör komma i fråga är när det rör sig om privat verksamhet, något allmänt intresse inte berörs och värdet på förmånen är mycket lågt.

4 § Om brott som avses i 2 § är grovt, döms för *grovt mutbrott* till fängelse i lägst två år och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas

1. om gärningen innefattat missbruk av eller angrepp på särskilt ansvarsfull ställning eller annars har begåtts inom ramen för särskilt samhällsviktig verksamhet,

2. om värdet av förmånen har varit betydande eller gärningen har eller kunde ha medfört betydande vinning eller avsevärd skada,

3. om gärningen har ingått i en brottslighet som utövats i organiserad form eller annars systematiskt, eller

4. om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Paragrafen motsvarar, med vissa ändringar, 10 kap. 5 c § i brottsbalken. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.4.

Minimistrafvet för grovt mutbrott höjs till fängelse i två år. Höjningen av minimistrafvet för grovt brott är inte avsedd att påverka gränsdragningen mellan den brottstypen och mutbrott av normalgraden, utan syftar till att generellt höja straffnivån för alla gärningar som är att bedöma som grovt mutbrott. En följd av höjningen är att det tillgängliga utrymmet för straffmätning samtidigt ökar för den lägre graden av brottet. Genom höjningen av minimistrafvet för grovt mutbrott från sex månader till två år ökar således den praktiskt tillämpliga straffskalan för normalgradsbrottet.

Kvalifikationsgrunderna för grovt mutbrott har ändrats i några avseenden. Avsikten med ändringarna är att förtydliga och även i viss mån utvidga tillämpningsområdet för det grova brottet. Uppräkningen av kvalificerande omständigheter är inte uttömmande. Frågan om brottet är grovt ska avgöras med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska enligt *punkten 1* särskilt beaktas om gärningen innefattat missbruk av eller angrepp på särskilt ansvarsfull ställning eller annars har begåtts inom ramen för särskilt samhällsviktig verksamhet. Det andra ledet är nytt. Bestämmelsen syftar till att lyfta fram det särskilt samhällsskadliga i att mutbrott begås inom sådan samhällsviktig verksamhet som bygger på medborgarnas förtroende. Korruption inom sådan verksamhet kan ytterst hota det demokratiska systemet och samhällets stabilitet.

Med att gärningen innefattat missbruk av eller angrepp på särskilt ansvarsfull ställning avses angrepp på de mest centrala beslutsfunktionerna i samhället. Med tillägget att det även ska beaktas om gärningen annars har begåtts inom ramen för särskilt samhällsviktig verksamhet förtydligas att det inte bara är mutmottagarens ställning som ska tillmätas betydelse utan även den verksamhet som denna verkar inom. Det kan till exempel röra sig om personer som arbetar i särskilt samhällsviktig verksamhet men utan att ha en särskilt ansvarsfull ställning. All offentlig verksamhet är i någon mån samhällsviktig. Här avses dock samhällets mest centrala beslutsfunktioner, såsom inom riksdag och regering, men även centrala myndigheter och domstolar. Det kan även vara fråga om säkerhetsklassade anställningar eller uppdrag eller säkerhetskänslig verksamhet.

Kvalifikationsgrunden i *punkten 2* utvidgas på så sätt att utöver värdet av förmånen ska beaktas om gärningen har eller kunde ha medfört betydande vinning eller avsevärd skada. En förmån som överstiger fem prisbasbelopp är i allmänhet att anse som betydande i bestämmelsens mening men beloppet är inte ensamt avgörande. Med begreppet skada innefattas såväl ekonomiska skador som förtroendeskadorna eller andra typer av skador, såsom miljöskador.

Kvalifikationsgrunden i *punkten 3* som tar sikte på systematiken i brottsligheten, ändras till att gärningen har ingått i en brottslighet som utövats i organiserad form eller annars systematiskt. Brottslighet som har utövats i organiserad form avser brottslighet som har begåtts inom ramen för en struktur där flera personer samverkat under en inte helt obetydlig tidsperiod för att begå brott (jfr 29 kap. 2 § 6 brottsbalken). För att brottsligheten ska anses ha utövats systematiskt ska det vara fråga om brott som upprepats på ett likartat sätt, men därutöver krävs något ytterligare moment. Det kan exempelvis handla om att brotten följt en brottsplan, föregåtts av noggranna förberedelser eller utförts på ett förslaget sätt.

Slutligen ska det, enligt *punkten 4*, även särskilt beaktas om gärningen på annat sätt har varit av särskilt farlig art. Uttrycket särskilt farlig art omfattar flera tänkbara kvalificerande omständigheter. Utrymme ges att beakta i vilket sammanhang som gärningen företagits och om gärningen har haft påtagligt samhällsfarliga inslag. Det kan bland annat vara fråga om faktorer som innebär att gärningen ytterst kan bli systemhotande eller påverka samhällets funktionssätt. Vidare kan det vara det särskilt förslagna tillvägagångssättet som gör att en handling ska anses vara av särskilt farlig art. Så kan vara fallet om den som tagit emot eller gett en otillbörlig förmån använt falska handlingar eller vilseledande bokföring för att dölja brottsligheten. Även om gärningspersonen på annat sätt visat särskild förslagenhet eller om gärningen ytterst syftat till att möjliggöra eller dölja annan allvarlig brottslighet kan det göra att gärningen ska anses vara av särskilt farlig art. Det kan även vara fråga om situationer där någon på ett mycket hänsynslöst sätt har utnyttjat någon annans beroendeställning.

Mutbrott vid tävling

5 § Den som, i annat fall än som avses i 2 §,

1. utlovar, erbjuder eller lämnar en otillbörlig förmån till en deltagare eller funktionär i en tävling som är föremål för allmänt anordnad vadhållning för hans eller hennes fullgörande av uppgifter vid tävlingen, eller

2. är deltagare eller funktionär i en tävling som är föremål för allmänt anordnad vadhållning och begär, godtar ett löfte om eller tar emot en otillbörlig förmån för hans eller hennes fullgörande av uppgifter vid tävlingen, döms för *mutbrott vid tävling* till fängelse i högst tre år.

Första stycket gäller även om gärningen har begåtts innan personen har fått en sådan ställning som avses där eller efter det att den upphört.

Ansvar enligt första stycket gäller också om förmånen är avsedd att tillfalla eller tillfaller annan än deltagaren eller funktionären.

I paragrafen regleras straffansvar för mutbrott i förhållande till deltagare och funktionärer i tävling som är föremål för allmänt anordnad vadhållning. Straffansvaret, som hittills har omfattats av bestämmelserna om tagande av muta och givande av muta i 10 kap. 5 a och b §§ brottsbalken, får en egen bestämmelse och rubricering. Med anledning av det har några redaktionella ändringar gjorts. Någon ändring i innebörd är inte avsedd. Straffskalan är densamma som för mutbrott, dvs. fängelse i högst tre år. Våra överväganden finns i avsnitt 5.3.3.

Ansvaret är, liksom i bestämmelsen om mutbrott, uppdelat i två punkter. I den *första punkten* föreskrivs ansvar för den som utlovar, erbjuder eller lämnar en otillbörlig förmån till en deltagare eller funktionär i en tävling som är föremål för allmänt anordnad vadhållning för hans eller hennes fullgörande av uppgifter vid tävlingen. I den *andra punkten* regleras straffansvaret för den deltagare eller funktionär som under samma förutsättningar begär, godtar ett löfte om eller tar emot en otillbörlig förmån. De närmare omständigheterna under vilket handlandet är straffbart är detsamma för ansvaret i de två punkterna och har beskrivits i tidigare förarbeten (jfr prop. 2011/12:79 s. 44 f.)

Straffbestämmelsen om mutbrott vid tävling är uttryckligen subsidiär till mutbrott. Om deltagaren eller funktionären samtidigt är arbetstagare, uppdragstagare eller har liknande ställning omfattas han eller hon i stället av straffansvaret för mutbrott. Övriga konkurrensfrågor får avgöras enligt sedvanliga konkurrensregler.

6 § Om brott som avses i 5 §, med hänsyn till förmånens värde och övriga omständigheter vid brottet är att anse som ringa, döms för *ringa mutbrott vid tävling* till böter eller fängelse i högst sex månader.

Paragrafen saknar motsvarighet i nuvarande bestämmelser i brottsbalken. En ringa grad, med en egen brottsbeteckning, införs även av mutbrott vid tävling. Straffskalan för ringa mutbrott är böter eller fängelse i högst sex månader. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.4.

Utrymmet för att bedöma ett mutbrott av tävling som ringa är begränsat. Det kan till exempel röra sig om fall där värdet av förmånen är mycket lågt och det finns andra förmildrande omständigheter.

7 § Om brott som avses i 5 § är grovt, döms för *grovt mutbrott vid tävling* till fängelse i lägst två år och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas

1. om värdet av förmånen har varit betydande eller gärningen har eller kunde ha medfört betydande vinning eller avsevärd skada,
2. om gärningen har ingått i en brottslighet som utövats i organiserad form eller annars systematiskt, eller
3. om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Med anledning av att mutbrott vid tävling har fått en egen brottsbeteckning omfattas det inte längre av bestämmelsen om grovt mutbrott. Det införs därför ett grovt mutbrott vid tävling. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.4.

Även minimistraflet för grovt mutbrott vid tävling är fängelse i två år. Liksom för grovt mutbrott är inte höjningen av minimistraflet för grovt brott avsedd att påverka gränsdragningen mellan grovt brott och brott av normalgraden, utan syftar till att generellt höja straffnivån för alla gärningar som är att bedöma som grovt mutbrott vid tävling. En följd av höjningen är också att det praktiskt tillgängliga utrymmet för straffmätning samtidigt ökar för den lägre graden av brottet.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska beaktas om det rör sig om mycket stora belopp eller om skadan blivit avsevärd. Det kan även röra sig om brott som har begåtts inom ramen för organiserad brottslighet eller annars ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller annars varit av särskilt farlig art. Se kommentaren till 4 § angående innebörden av dessa kvalifikationsgrunder.

Handel med inflytande

8 § Den som, i annat fall än som avses i 2 §,

1. utlovar, erbjuder eller lämnar någon en förmån för att han eller hon ska utöva otillbörlig påverkan på ett beslut eller en åtgärd som fattas eller vidtas av en annan person vid utövandet av offentlig tjänst eller offentligt uppdrag, eller

2. begär, godtar ett löfte om eller tar emot en förmån för att utöva otillbörlig påverkan på ett beslut eller en åtgärd som fattas eller vidtas av en annan person vid utövandet av offentlig tjänst eller offentligt uppdrag, döms för *handel med inflytande* till fängelse i högst tre år.

Ansvar enligt första stycket gäller också om förmånen är avsedd att tillfalla eller tillfaller annan än den som ska utöva den otillbörliga påverkan.

Paragrafen innehåller straffbestämmelsen om handel med inflytande. Den motsvarar, med vissa ändringar, 10 kap. 5 d § i brottsbalken. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.6.

I bestämmelsen anges i två punkter vilket handlande som är straffbelagt. Ansvaret träffar den som – i annat fall än som avses i bestämmelsen om mutbrott – utlovar, erbjuder eller lämnar någon respektive begär, godtar ett löfte om eller tar emot en förmån, allt för att otillbörligt påverka en tredje persons beslut eller åtgärd. Innebörden av det straffbelagda handlandet ska förstås på samma sätt som vid mutbrott.

I den nya lydelsen av bestämmelsen är en förutsättning för ansvar att den påverkan som utlovas eller utövas på en tredje person ska vara otillbörlig. Syftet är att tydliggöra att det centrala för bedömningen av om handlandet är straffbart är vilken påverkan som utövas eller utlovas och syftet med denna. Genom rekvisitet ”otillbörlig påverkan” dras alltså gränsen mellan det straffbara området och legitimt påverkansarbete. Vad som är otillbörligt måste avgöras genom en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Bara påverkan som ligger klart utanför gränsen för det godtagbara omfattas av straffansvaret. Avgörande är om inflytandet missbrukas för att påverka den tredje personen att ta ovidkommande hänsyn. Om påverkan syftar till att någon otillbörligen ska gynnas av dennes handlande eller till att få honom eller henne att handla pliktstridigt är det normalt att anse som otillbörlig påverkan. Så är även fallet om gärningen på annat sätt är ägnad att undergräva förtroendet för opartiskt beslutsfattande. Otillbörlig påverkan kan alltså bestå i försök att få fördelar eller särskilda villkor som annars inte

skulle ha getts. Det kan till exempel vara frågan om att vissa villkor vid en offentlig upphandling ska efterges eller ignoreras eller andra ekonomiska fördelar. Av betydelse för bedömningen är med vilken öppenhet kring i vems och i vilket intresse påverkan sker. Även förmänaens värde kan påverka bedömningen. Om värdet på förmänaen inte står i proportion till det påverkansuppdrag som ska utföras kan det tyda på att den påverkan som ska utövas inte är legitim. Det kan också vara av betydelse i vilken verksamhet som påverkan utövas. Om den beslutsfattare eller det beslut som ska påverkas är särskilt viktigt att skydda mot otillbörlig påverkan är gränsen för vad som ska anses godtagbart lägre.

Något krav på att förmänaen ska vara otillbörlig ställs inte längre upp. Om övriga förutsättningar för ansvar enligt bestämmelsen är uppfyllda är handlandet straffbart, oavsett karaktären på förmänaen.

En annan ändring i bestämmelsen är att ansvaret inte längre är begränsat till visst utövande av offentlig makt. Paragrafen är tillämplig när påverkan avser ett beslut eller en åtgärd som fattas eller vidtas vid utövandet av offentlig tjänst eller offentligt uppdrag. Att det som ska påverkas är ”beslut eller åtgärd” innebär att bestämmelsen träffar alla former av ställningstaganden under handläggningen av ett ärende eller liknande, även underlåtelse att vidta en åtgärd. Där emot faller påverkan på sådant som inte har någon anknytning till personens utövning av tjänsten eller uppdraget utanför bestämmelsens tillämpningsområde.

Med ”vid utövandet av offentlig tjänst eller offentligt uppdrag” avses utövandet av offentliga funktioner, oavsett om det sker inom ramen för en verksamhet som bedrivs i offentligrättslig eller i privaträttslig form. Bestämmelsen omfattar anställda och uppdragstagare både i Sverige och i andra länder samt i internationella organisationer eller internationella domstolar. För frågan om straffbarhet spelar det ingen roll om gärningen har begåtts i Sverige eller i utlandet. I enlighet med de internationella konventionerna omfattas utövandet av varje verkställande, administrativt eller rättsligt ämbete på nationell, regional eller lokal nivå. Det innefattar både nationella och utländska ministrar, borgmästare och domare. Det saknar betydelse om personen är anställd eller vald, avlönad eller oavlönad, eller om anställningen är permanent eller tillfällig. Det som har betydelse är den funktion som utövas. Det är med andra ord verksamheten som är styrande för om det är fråga om en offentlig tjänst eller offent-

ligt uppdrag, inte ägandeformen. Det betyder att en person som är anställd i ett privat företag kan omfattas om han eller hon ska vidta åtgärder eller fatta beslut vid utövandet av offentlig verksamhet men inte när han eller hon i sin yrkesutövning utövar funktioner som saknar anknytning till offentlig verksamhet.

Begreppet offentligt uppdrag omfattar bland annat förtroendevalda inom politiska organ. Det innefattar såväl utländska parlamentariker och ledamöter i utländska regionala och lokala beslutande församlingar som ledamöter av riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet. Även den som utan att ha en formell anställning eller uppdrag omfattas om personen utövar offentliga funktioner.

Liksom tidigare krävs att en mottagare objektivt sett ska ha haft förutsättningar att utöva sådan påverkan som avses i bestämmelsen. Visar det sig att en förmån tagits emot för en otillbörlig påverkan som det inte funnits några förutsättningar att utöva, föreligger inte brott enligt denna paragraf. Om mottagaren haft förutsättningar att utöva påverkan men efter det att förmånen tagits emot eller utlovats inte har vidtagit några åtgärder i saken eller inte uppnått det av givaren önskade resultatet saknar det däremot betydelse.

I den nya bestämmelsen har uttryckligen angetts att straffansvaret omfattar även den situationen att förmånen är avsedd att tillfalla eller tillfaller annan än den som ska utöva påverkan eller som utlovar sådan påverkan. Liksom vid mutbrott kan alltså kravet på mottagande anses uppfyllt, även om personen inte fysiskt har tagit emot förmånen, men känner till att denna har lämnats direkt till någon annan och har uttryckt sitt godkännande eller på annat sätt aktivt verkat för mottagandet. Det krävs dock att gärningsmannen på något sätt har koppling till den som tagit emot förmånen och på det sättet fått indirekt glädje av den otillbörliga förmånen.

9 § Om brott som avses i 8 § är grovt, döms för *grov handel med inflytande* till fängelse i lägst två år och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas

1. om gärningen innefattat missbruk av eller angrepp på särskilt ansvarsfull ställning eller annars har begåtts inom ramen för särskilt samhällsviktig verksamhet,

2. om värdet av förmånen har varit betydande eller gärningen har eller kunde ha medfört betydande vinning eller avsevärd skada,

3. om gärningen har ingått i en brottslighet som utövats i organiserad form eller annars systematiskt, eller
4. om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om grov handel med inflytande. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.6.

Straffskalan är densamma som för mutbrott, dvs. fängelse i lägst två år och högst sex år. Även kvalifikationsgrunderna är desamma som vid mutbrott och ska tolkas på samma sätt, se kommentaren till 4 §.

Oaktsam finansiering av korruptionsbrott

10 § 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 brott enligt 2, 4, 8 eller 9 §§, döms för *oaktsam finansiering av korruptionsbrott* till fängelse i högst två år. Om brottet är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om brottet är grovt, döms för *grov oaktsam finansiering av korruptionsbrott* till fängelse i lägst ett år och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har innefattat ett medvetet risktagande av allvarligt slag.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om straffansvar i de fall där pengar eller andra tillgångar överlämnas under sådana omständigheter att gärningsmannen har skälig anledning att anta att de kommer att användas för att begå ett annat korruptionsbrott. Bestämmelsen ersätter brottet vårdslös finansiering av mutbrott i 10 kap. 5 e § brottsbalken. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.7.

Kriminaliseringen tar sikte på det klandervärda risktagande som ligger i att överföra tillgångar när det finns omständigheter som talar starkt för att medlen kan komma att användas för att begå korruptionsbrott. För ansvar enligt denna bestämmelse krävs inte, till skillnad från vad som har gällt enligt bestämmelsen om vårdslös finansiering av mutbrott, att det kan visas att handlandet lett till att straffbelagda gärningar objektivt sett har kommit till stånd.

För straffansvar förutsätts för det första att pengar eller andra tillgångar tillhandahålls åt någon som företräder näringsidkaren. Med detta avses att en förmögenhetstillgång ställs till förfogande, till exempel i form av en kassa eller ett konto. Med tillgångar avses exempelvis kontanter, checkar, betalningsorder, värdepapper, kre-

diter och andra betalningsinstrument och finansiella åtaganden men även fast egendom, lösöre och immateriella rättigheter. Begreppet tillhandahålla ska tolkas brett och kan innebära till exempel att attestera en överföring men även till exempel att besluta om en budget som avsätter medel som ska överföras till företrädaren. Bestämmelsen är endast tillämplig när tillgångarna tillhandahålls av någon i näringsverksamhet. Näringsbegreppet ska förstås i vidsträckt mening och omfatta varje verksamhet av ekonomisk art som drivs yrkesmässigt av fysisk eller juridisk person (jfr 9 kap. 6 § andra stycket brottsbalken och 7 § lag om straff för penningtvåtsbrott).

Mottagaren ska vara en fysisk eller juridisk person som i eller utanför Sverige företräder näringsidkaren i en viss angelägenhet. Det ställs inget krav på ett formellt ställföreträdarskap utan det är tillräckligt att mottagaren verkar i näringsidkarens intresse. Det kan till exempel vara en anställd, en konsult som formellt eller informellt företräder bolaget i det land där affärerna utförs eller ett dotterbolag och det bolagets anställda i det berörda landet.

För ansvar krävs att gärningsmannen har varit oaktsam i förhållande till den omständigheten att medlen kan komma att användas för att begå korruptionsbrott. Detta uttrycks på sätt att personen har skälig anledning att anta att så är fallet. Vid bedömningen av om det funnits skälig anledning att anta att tillgångarna skulle användas i sådant syfte är omständigheterna under vilka åtgärden har vidtagits av betydelse. Skyldigheten att vidta kontrollåtgärder ökar ju tydligare omständigheterna talar för att det finns en risk för att pengarna kommer användas för korruptionsbrott. Bedömningen ska göras utifrån den position som gärningsmannen befinner sig i vid utförandet av åtgärden och med hänsyn tagen till samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

Det kan vara generella omständigheter, som att företrädaren är verksam i ett korruptionsutsatt land eller på ett område där riskerna för korruption är särskilt stora, som gör att det ställs krav på att vidta åtgärder för att kontrollera transaktionen och förebygga att medlen används för mutor. Även omständigheterna i det enskilda fallet kan vara sådana att det finns skäl att vidta ytterligare kontroller eller försiktighetsåtgärder innan transaktionen genomförs. Så kan vara fallet om företrädaren har rekommenderats av eller har kopplingar till en beslutsfattare i ett offentligt organ eller statligt ägt företag eller har i uppdrag att bistå i samband med offentliga upphandlingar

eller kontakter med offentliganställda. Om avtalet med företrädaren har stor ekonomisk betydelse för denne eller ger företrädaren ett stort eget mandat kan det påkalla ytterligare försiktighet. Likaså om företrädaren kräver ovanligt hög ersättning i förhållande till det arbete som ska utföras eller om företrädaren önskar att betalning ska erläggas till tredje man, kontant eller till ett annat land än det där företrädaren verkar.

När det finns omständigheter som talar för att det finns en risk för att tillgångarna kommer användas för att begå korruptionsbrott krävs det för att gärningsmannen ska kunna freda sig från ansvar att denne kan visa hur risken har utvärderats och vilka kontrollåtgärder som har vidtagits för att hantera identifierade risker. Det är omständigheter som också är av betydelse för företagets möjligheter att visa att det har gjorts vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottet (jfr 36 kap. 23 § brottsbalken). Normalt bör detta ha skett genom en dokumenterad riskutvärdering som inkluderar identifierade varningsflaggor kopplade till företrädaren och situationen, liksom angivande av hur sådana eventuella riskfaktorer har hanterats. De kontroller som bör göras kan till exempel avse företrädaren, den eller de motparter som denne kan antas komma i kontakt med eller hur tillgångarna är avsedda att användas. Av vikt är också vilka kontrollsystem som näringsidkaren har satt upp för att säkerställa att överförda medel används på ett korrekt sätt, till exempel vad gäller krav på återrapportering, specificeringsnivå på utfört arbete och liknande. Vid bedömningen av både gärningsmannens risktagande och företagets ansvar är det också av betydelse om det funnits tillräckliga och lämpliga rutiner och instruktioner etablerade till ledning för såväl personalens som företrädarens handlande samt på vilket sätt dessa har kommunicerats. I det sammanhanget kan även näringsidkarens storlek och komplexiteten i verksamheten ha betydelse. Ytterligare stöd och vägledning för arbetet med förebyggande och riskminimerande åtgärder finns bland annat i *Kod mot korruption i näringslivet* (Näringslivskoden). Vilka åtgärder som ska anses krävas för att gärningsmannen inte ska anses oaktsam måste bedömas från fall till fall utifrån omständigheterna i det enskilda fallet men ledning kan hämtas från etablerade verktyg och riktlinjer på området.

Eftersom brottet fullbordas redan när medlen tillhandahålls under sådana omständigheter att det finns skälig anledning att anta att de kommer användas till muta är det som är rättsligt relevant hur före-

taget och dess företrädare och anställda agerar innan och i samband med att medlen tillhandahålls. Senare vidtagna åtgärder saknar betydelse. Om näringsidkaren redan innan transaktionen genomförs har ett system på plats för att upptäcka misstänkta transaktioner och en transaktion på det sättet kan granskas, stoppas eller upptäckas och rapporteras direkt efter att den genomförts är det emellertid en omständighet som ska beaktas och som kan medföra att handlandet inte bedöms som oaktsamt.

Om risktagandet är tillräckligt allvarligt för att förutsättningarna för straffansvar ska vara uppfyllda ska gärningsmannen dömas för brottet även om det senare kan visas att tillgångarna inte använts till att begå brott. På motsvarande sätt kan den som inte varit oaktsam, till exempel för att det vidtagits tillräckliga förebyggande åtgärder, freda sig från ansvar även om det senare visar sig att pengarna har använts för att begå korruptionsbrott.

Straffskalan för brott av normalgraden är fängelse i högst två år. Om brottet är att anse som ringa är straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader. Utrymmet för att bedöma ett brott som ringa är begränsat. Omständigheter av betydelse för bedömningen är framför allt gärningsmannens ställning, den oaktsamhet som kan läggas honom eller henne till last samt tillgångarnas art och värde.

Om brottet är grovt ska dömas till fängelse i lägst ett år och högst fyra år. Vid prövningen av om ett brott ska anses som grovt ska särskilt beaktas om gärningen har innefattat ett medvetet risktagande av allvarligt slag. Det innebär att både graden av risktagande och allvarligheten av det brott som risktagandet kan leda till ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Omständigheter som gör att risktagandet framstår som allvarligare kan vara att det är fråga om stora summor som överförts eller att pengarna överförts till ett land där korruptionen är utbredd, utan att någon riskbedömning gjorts. Om en näringsidkare har framstått som i det närmaste likgiltig inför risken att pengarna används till mutor talar det också för att gärningen ska betraktas som allvarligare. Även risken för att gärningen leder till att ett särskilt allvarligt korruptionsbrott kan begås ska beaktas. I det sammanhanget kan beaktas i vilken verksamhet som näringsidkaren gör affärer och vilka intressen som hotas. Om pengarna riskerar att användas för angrepp på beslut inom särskild samhällsviktig verksamhet eller i anslutning till stora investeringsbeslut i näringslivet ska det betraktas som särskilt allvarligt.

De konkurrenssituationer som kan uppkomma i relation till framför allt andra korruptionsbrott får lösas med tillämpning av allmänna principer.

Missbruk av offentlig ställning

11 § Den som, i annat fall än som avses i 20 kap. 1 § brottsbalken, vid utövandet av offentlig tjänst eller offentligt uppdrag vidtar eller underlåter att vidta en åtgärd i strid med lag eller annan författning, för att uppnå en otillbörlig förmån för sig själv eller för annan, döms för *missbruk av offentlig ställning* till böter eller fängelse i högst tre år. Detsamma gäller om åtgärden vidtas eller underlåts för att otillbörligt missgynna annan.

Paragrafen och brottsbeteckningen är ny och reglerar straffansvar för missbruk av offentlig ställning. Övervägandena finns i avsnitt 6.7. Paragrafen är utformad med förebild i artikel 19 i FN:s konvention mot korruption (UNCAC). Bestämmelsen är avsedd att kompletta såväl ansvaret för tjänstefel som ansvaret för bland annat förskingring, trolöshet mot huvudman och mutbrott.

Det straffbelagda handlandet består i att *vidta en åtgärd eller underlåta att vidta en åtgärd i strid med lag eller annan författning*. Med uttrycket lag eller annan författning avses av riksdagen, regeringen, förvaltningsmyndighet, kommun, region eller annat sådant offentligrättsligt organ beslutad generell norm. Det kan till exempel vara frågan om att en tjänsteman deltar i handläggningen av ett ärende trots att han eller hon har personliga intressen i saken, dvs. i strid med jävsbestämmelserna, eller att denne gynnar eller missgynnar ett visst företag vid tilldelning av ett offentligt kontrakt i strid med bestämmelser i kommunallagen eller regler i upphandlingslagstiftningen. Endast uppsåtliga ageranden i strid med lag eller annan författning träffas av straffansvaret; rena bedömningsfrågor faller utanför.

Straffansvaret omfattar den som handlar eller underlåter att handla vid utövandet av *offentlig tjänst eller offentligt uppdrag*. Begreppen offentlig tjänst och offentligt uppdrag ska tolkas brett och omfattar alla som utför arbete i offentlig verksamhet eller utövar ett offentligt uppdrag. Det kan vara fråga om anställda eller uppdragstagare i stat, kommun och region men även den som utövar arbete eller uppdrag åt till exempel ett bolag som utför offentligt finansierad verksamhet omfattas. Det saknar således betydelse om den offentliga verksamheten bedrivs eller utövas i offentligrättslig eller privaträttslig

form. Det spelar inte heller någon roll om personen är vald, avlönad eller oavlönad eller om anställningen eller uppdraget är permanent eller tillfälligt. Det som har betydelse är den offentliga funktion som utövas. Det betyder att en person som är anställd i ett privat företag kan omfattas när han eller hon utövar offentliga funktioner, till exempel bilbesiktning eller offentligt finansierad vård, men inte när han eller hon i sin yrkesutövning utövar funktioner som saknar anknytning till offentlig verksamhet.

Begreppet offentligt uppdrag omfattar förtroendevalda i politiska organ. Uppdraget som förtroendevald kan utövas i stat, kommun, region, Sametinget, Europaparlamentet eller i utländska församlingar (jfr 29 kap. 2 § p. 9 brottsbalken). Förtroendevald i stat är den som väljs genom riksdagsval och dennes ersättare samt de som utses att ingå i regeringen med vad som följer av 3 kap. 1 och 2 §§ samt 6 kap. 1 § regeringsformen. Med förtroendevald i kommun och region avses de förtroendevalda som definieras i kommunallagen i 4 kap. 1 och 2 §§ första stycket kommunallagen (2017:725). Med förtroendevald i Sametinget avses ledamöter och ersättare i enlighet med vad som följer av 2 kap. 2 § sametingslagen (1992:1433) och med förtroendevald i Europaparlamentet avses såväl ledamöterna i Europaparlamentet som deras ersättare.

Bestämmelsen omfattar även personer som utövar offentlig tjänst eller offentligt uppdrag i andra länder samt i internationella organisationer eller internationella domstolar. Det innefattar utländska parlamentariker, ledamöter i utländska regionala och lokala beslutande församlingar samt utländska ministrar, borgmästare och domare. Även personer som arbetar i Europeiska unionens institutioner, byråer, organ och domstol omfattas. Liksom i fråga om nationella förhållanden är det avgörande vilken funktion som utövas. Även den som utan att ha en formell anställning eller uppdrag omfattas om personen utövar offentliga uppgifter. För frågan om straffbarhet saknar det betydelse om gärningen har begåtts i Sverige eller i utlandet.

Paragrafen är tillämplig på gärningar som sker *vid utövandet av* offentlig tjänst eller offentligt uppdrag. Det spelar ingen roll om gärningen har utförts under ordinarie arbetstid eller inte. Det förhållandet att gärningspersonen genom åtgärden överskrider sin befogenhet vid sin tjänstgöring utesluter inte heller straffansvar. Det straffbelagda området är emellertid begränsat till själva tjänsteut-

övningen eller utövningen av uppdraget. Handlingar som personen utför utan koppling till hans eller hennes tjänsteutövning eller uppdrag faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Interna föreselser, dvs. sådana som i huvudsak rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, omfattas inte av straffbestämmelsen om inte handlingen direkt påverkar utövandet av tjänsteåligandet.

Endast sådana åtgärder som vidtas eller underlåts *för att uppnå en otillbörlig förmån för gärningspersonen själv eller för någon annan eller för att otillbörligt missgynna annan* omfattas av bestämmelsen. Den som gynnas eller missgynnas kan vara en person eller ett organ, till exempel ett företag, en stiftelse eller en förening. Ansvar är inte begränsat till sådant som ligger inom egennyttans ram. Även åtgärder som vidtas för att gynna till exempel en vän, släkting eller ett lokalt företag, utan att gärningspersonen själv har någon nytta av åtgärden, omfattas. Dessutom omfattas åtgärder som vidtas eller underlåts i hämnsyfte, för att straffa någon eller på annat sätt för att otillbörligen missgynna någon av straffansvaret. Om ett missgynnande inte sker på sakliga grunder är det som regel att anse som otillbörligt.

Begreppet förmån omfattar både ekonomiska förmåner och sådana av icke-materiell art. Förmåner av ekonomiskt slag kan till exempel vara kontanter, ett fördelaktigt kontrakt, ett oförklarligt högt arvode, rabatter, upplåtelser av nyttjanderätt, arbetstjänster, provisioner, lån, borgensåtaganden och varukrediter. Andra förmåner kan vara till exempel en anställning eller betyg.

Bedömningen av om den förmån som avses är otillbörlig får göras med beaktande av samtliga omständigheter och utifrån det intresse som bestämmelsen avser att skydda, dvs. okorrumperad tjänsteutövning och allmänhetens förtroende för den offentliga verksamheten. Kravet får som regel anses uppfyllt i och med att någon uppsåtligen åsidosätter lag eller författning för att uppnå en förmån som mottagaren av den inte har rätt till. Samtliga omständigheter som omger gärningen ska dock beaktas. Utrymmet för att anse att en förmån inte är otillbörlig är litet i sådan verksamhet där inslaget av offentlig maktutövning är stort, såsom inom rättsväsendet, eller i andra verksamheter där förtroendeskadorna kan bli stora, såsom vid offentlig upphandling. Förmånens värde kan ha en viss betydelse men är åtgärden tydligt förtroendeskadlig saknar det betydelse om värdet är lågt. Det kan även vara av betydelse hur central för den offentliga

verksamheten den lagregel som åsidosätts är och den ställning som gärningsmannen har.

Det krävs inte att en otillbörlig förmån uppnås eller att ett otillbörligt missgynnande sker, utan det är tillräckligt att det är avsikten. Det behöver inte heller visas att personen, bolaget eller annat organ inte skulle ha fått förmånen om det inte varit för den lagstridiga åtgärden; det som är av betydelse är att åtgärden eller underlåtenheten syftar till att underlätta för detta. Om åsidosättandet av lag eller annan författning berott på någon annan omständighet än att syftet varit att gynna eller missgynna någon ska handlandet inte omfattas av straffansvar, även om handlingen har resulterat i ett gynnande eller missgynnande. Bedömningen av om gärningspersonen har ett sådant syfte får göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

För straffansvar krävs det att samtliga gärningsmoment täcks av uppsåt. Det är tillräckligt med likgiltighetsuppsåt. Syftet att uppnå en otillbörlig förmån eller att missgynna någon förutsätter emellertid ett avsiktsuppsåt.

Straffskalan för missbruk av offentlig ställning av normalgraden är böter eller fängelse i högst tre år. Böter bör komma i fråga endast för handlingar som inte orsakat skada eller mycket begränsad sådan på enskilda intressen eller på förtroendet för det allmänna.

Missbruk av offentlig ställning har ett överlappande tillämpningsområde med andra straffstadganden. I de fall det är fråga om en åtgärd som vidtagits uppsåtligen vid myndighetsutövning kan tillämpningsområdet för missbruk av offentlig ställning komma att överlappa med det för tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken. I det fallet ska tjänstefel ha företräde eftersom det brottet särskilt tar sikte på myndighetsutövning. I övrigt får de konkurrenssituationer som kan uppkomma lösas med tillämpning av allmänna principer.

12 § Om brott som avses i 11 § är grovt, döms för *grovt missbruk av offentlig ställning* till fängelse i lägst två år och högst sex år.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas

1. om gärningen innefattat missbruk av särskilt ansvarsfull ställning eller annars har begåtts inom ramen för särskilt samhällsviktig verksamhet,
2. om värdet av förmånen har varit betydande eller gärningen har eller kunde ha medfört betydande vinning eller avsevärd skada,
3. om gärningen har ingått i en brottslighet som utövats i organiserad form eller annars systematiskt, eller
4. om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Paragrafen, som är ny, reglerar grovt missbruk av offentlig ställning. Överväganden finns i avsnitt 6.7.7.

Straffskalan för grovt brott är fängelse i lägst två år och högst sex år. Det anges ett antal kvalifikationsgrunder, dvs. omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt. Kvalifikationsgrunderna anger inte uttömmande de omständigheter som ska beaktas vid bedömningen. Det ska alltid göras en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

Enligt *punkten 1* ska det särskilt beaktas om gärningen innefattat missbruk av särskilt ansvarsfull ställning eller annars har begåtts inom ramen för särskilt samhällsviktig verksamhet. Det ska alltså beaktas både den ställning som gärningsmannen har och den verksamhet som denna verkar inom. Det kan handla om personer med en särskilt ansvarsfull ställning men även personer som arbetar i särskilt samhällsviktig verksamhet utan att ha en särskilt ansvarsfull ställning. All offentlig verksamhet är i någon mån samhällsviktig. Här avses dock samhällets mest centrala beslutsfunktioner, såsom inom riksdag och regering, men även centrala myndigheter och domstolar. Det kan även vara fråga om säkerhetsklassade anställningar eller uppdrag eller säkerhetskänslig verksamhet.

I *punkten 2* anges att det särskilt ska beaktas om värdet av förmånen har varit betydande eller gärningen har eller kunde ha medfört betydande vinning eller avsevärd skada. Med betydande värde avses i allmänhet, i likhet med vad som gäller för förmögenhetsbrotten, värden överstigande fem prisbasbelopp men beloppet är inte ensamt avgörande. Med att gärningen kunnat medföra avsevärd skada avses både ekonomisk skada och annan skada. Av särskild betydelse är den skada eller risk för skada som gärningen inneburit för allmänheten. Det kan, utöver ekonomiska skador, handla om sådana allvarliga skadeverkningar som ett rubbat förtroende kan medföra för en verksamhet eller skador på till exempel en myndighets möjlighet att fullgöra sitt uppdrag.

Enligt *punkten 3* ska det särskilt beaktas om gärningen har ingått i en brottslighet som utövats i organiserad form eller annars systematiskt. Brottslighet som har utövats i organiserad form avser brottslighet som har begåtts inom ramen för en struktur där flera personer samverkat under en inte helt obetydlig tidsperiod för att begå brott (jfr 29 kap. 2 § 6 brottsbalken). För att brottsligheten ska anses ha utövats systematiskt ska det vara fråga om brott som upprepats på

ett likartat sätt, men därutöver krävs något ytterligare moment. Det kan exempelvis handla om att brotten följt en brottsplan, föregåtts av noggranna förberedelser eller utförts på ett förslaget sätt.

Slutligen ska det, *enligt punkten 4*, även särskilt beaktas om gärningen på annat sätt har varit av särskilt farlig art. Uttrycket särskilt farlig art omfattar flera tänkbara kvalificerande omständigheter. Utrymme ges att beakta i vilket sammanhang som gärningen företagits och om gärningen har haft påtagligt samhällsfarliga inslag. Det kan bland annat vara fråga om faktorer som innebär att gärningen ytterst kan bli systemhotande eller påverka samhällets funktionssätt. Vidare kan det vara det särskilt förslagna tillvägagångssättet som gör att en handling ska anses vara av särskilt farlig art. Så kan vara fallet om gärningspersonen använt falska handlingar eller vilseledande bokföring för att dölja brottsligheten. Även om gärningspersonen på annat sätt visat särskild förslagenhet eller om gärningen ytterst syftat till att möjliggöra eller dölja annan allvarlig brottslighet kan det göra att gärningen ska anses vara av särskilt farlig art.

Förberedelse till brott

13 § För förberedelse till grovt mutbrott, grovt mutbrott vid tävling och grov handel med inflytande döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Paragrafen, som i huvudsak motsvarar hittillsvarande 10 kap. 9 § brottsbalken, reglerar i vilka fall osjälvständiga former av brotten i lagen är kriminaliserade. Ansvar för förberedelse till grovt mutbrott kan sedan tidigare dömas ut. Som en följd av att grovt mutbrott vid tävling har tilldelats en egen brottsbeteckning och att det har införts en grov form av handel med inflytande har brottstyperna upptagits i paragrafens uppräkningslista av vilka brott som är kriminaliserade på förberedelsestadiet. Ändringen har behandlats i avsnitt 5.3.9.

Av bestämmelsen kan man dra slutsatsen att försök, stämpling och underlåtenheten att avslöja eller förhindra brott inte är straffbelagt i förhållande till någon av brotten i lagen. Brotten fullbordas dock på ett tidigt stadium.

9.2 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

2 kap.

3 §

Svensk domstol är i följande fall behörig att döma över brott som har begåtts utanför Sverige:

Anknytningsfaktum

1. Svenskt fartyg m.m.

Behörighetens omfattning

Brott som har begåtts

- a) ombord på ett svenskt fartyg,
- b) ombord på ett svenskt luftfartyg,
- c) i tjänsten av befälhavaren eller någon annan som tillhörde besättningen på ett svenskt fartyg eller luftfartyg, eller
- d) på en inrättning som med stöd av lag har tillkommit i Sveriges ekonomiska zon eller på Sveriges kontinentalsockel.

2. Svensk gärningsman m.m.

Brott som har begåtts

- a) av någon som vid gärningstillfället var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige,
- b) av någon som när åtal väcks för brottet är svensk medborgare eller har hemvist i Sverige,
- c) av någon som finns i Sverige och det på brottet enligt svensk rätt kan följa fängelse i mer än sex månader, eller
- d) i utövningen av ett svenskt företags näringsverksamhet och det är fråga om *mutbrott, grovt mutbrott, handel med inflytande, grov handel med inflytande, oaktsam finansiering av korruptionsbrott eller grov oaktsam finansiering av korruptionsbrott.*

3. Svenskt enskilt intresse

Brott som har riktat sig mot

- a) en svensk medborgare eller någon som har hemvist i Sverige, eller
- b) en svensk juridisk person.

4. Svenskt allmänt intresse

Brott som har

- a) riktat sig mot rikets säkerhet, allmän verksamhet eller annat av rättsordningen särskilt skyddat svenskt intresse, eller

5. Härledd jurisdiktion

b) begåtts i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar svensk allmän ställning.

Brott som har begåtts av någon som befinner sig i Sverige, om

a) en annan stat har begärt att lagföringen för brottet ska överföras till Sverige,

b) en begäran från en annan stat om utlämning eller överlämnande för brottet har lämnats utan bifall, eller

c) brottet omfattas av en internationell överenskommelse eller annan förpliktelse som är bindande för Sverige och enligt vilken det finns skyldighet att utan undantag pröva frågan om åtal om den misstänkte inte utlämnas eller överlämnas.

6. Vissa internationella brott

Brott som

a) avses i lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott, dock inte aggressionsbrott enligt 11 a § eller försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott,

b) avses i 13 kap. 5 a § (kapning och sjö- eller luftfartssabotage) eller försök till sådana brott,

c) avses i 13 kap. 5 b § (flygplats-sabotage) eller försök till sådant brott,

d) avses i 15 kap. 4 b § (osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol),

e) avses i 16 kap. 5 § (uppvigling) och som bestått i en omedelbar och offentlig uppmaning till att begå folkmord,

f) avses i terroristbrottslagen (2022:666) eller som avses i annan lag och begås med sådant uppsåt som avses i 12 § terroristbrottslagen,

g) riktats mot Internationella brottmålsdomstolens rättskipning, eller

h) omfattas av tortyrbegreppet enligt artikel 1 i Förenta nationernas konvention den 10 december 1984 mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller försök till sådant brott.

I paragrafen regleras behörighet för svensk domstol att döma över brott som begåtts utomlands.

Behörigheten i *punkten 2 d* utvidgas så att svensk domstol är behörig att döma över mutbrott, grovt mutbrott, handel med inflytande, grov handel med inflytande, oaktsam finansiering av korruptionsbrott eller grov oaktsam finansiering av korruptionsbrott när brottet har begåtts i utövningen av ett svenskt företags näringsverksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.8.

2 kap.

5 §

I de fall som avses i 3 § 2, 3 och 5 är svensk domstol behörig endast om gärningen är straffbar även enligt lagen på gärningsorten (dubbel straffbarhet). Om brottet har begåtts på flera staters område är kravet på dubbel straffbarhet uppfyllt om gärningen är straffbar enligt lagen på någon av gärningsorterna. Det får inte dömas till påföljd som är strängare än det svåraste straff som är föreskrivet för brottet enligt lagen på gärningsorten.

Första stycket gäller inte

1. om brottet har begåtts av någon som tillhör Försvarmakten på ett område där en avdelning av Försvarmakten befann sig,
2. om brottet har begåtts vid tjänstgöringen av någon som är anställd av en svensk myndighet för att delta i en internationell militär insats eller i internationell civil krishantering,
3. brott för vilket det lindrigaste straff som är föreskrivet enligt svensk lag är fängelse i fyra år eller mer, och
4. brott som avses i
 - a) 4 kap. 1 a, 4 c och 4 e §§ och 16 kap. 10 a § första stycket 1 och sjätte stycket eller försök till sådana brott,
 - b) 4 kap. 4 § andra stycket varigenom någon förmåtts att ingå ett sådant äktenskap eller en sådan äktenskapsliknande förbindelse som avses i 4 c § eller försök till sådant brott,
 - c) 6 kap. 1–6, 8, 9 och 12 §§ eller försök till brott enligt 6 kap. 1, 2, 4–6, 8, 9 och 12 §§, om brottet begåtts mot en person som inte fyllt arton år,
 - d) 14 kap. 6 § eller försök till sådant brott,
 - e) 22 kap. 6 a och 6 b §§,
 - f) 2 § lagen (1982:316) med förbud mot könsstympling av kvinnor,
 - g) 3–5 och 7–10 §§ lagen (2025:327) om internationella sanktioner,
 - h) 19 § lagen (2023:677) om frysning av tillgångar, *eller*
 - i) 2, 4, 5 och 7–10 §§ lagen (2027:000) om straff för vissa korruptionsbrott.

I paragrafen regleras frågan om krav på dubbel straffbarhet för att svensk domstol ska vara behörig. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.8.

I *andra stycket* finns en uppräknig av situationer och brott för vilka kravet på dubbel straffbarhet inte gäller. Ändringen innebär att ett antal brott i lagen om straff för vissa korruptionsbrott läggs till i listan över de brott som är undantagna från kravet på dubbel straffbarhet och även från begränsningen att det inte får dömas till strängare straff än vad som är föreskrivet för brottet enligt lagen på gärningsorten.

10 kap.

9 §

För försök till förskingring eller trolöshet mot huvudman och för försök, förberedelse eller stämpling till grov förskingring eller grov trolöshet mot huvudman döms det till ansvar enligt 23 kap.

Paragrafen reglerar i vilka fall förstadier till brott i 10 kapitlet är kriminaliserade. Som en följd av att straffbestämmelserna i 10 kap. 5 a–e §§ upphävs och ersätts av bestämmelserna i lagen om straff för vissa korruptionsbrott tas sista meningen angående kriminalisering av förberedelse till grovt mutbrott bort. Samtidigt införs en ny paragraf (13 §) i lag om straff för vissa korruptionsbrott som straffbelägger vissa osjälvständiga former av brotten i lagen.

10 §

Det som föreskrivs i 8 kap. 13 § om inskränkning i åklagares åtalsrätt ska gälla även de brott som angetts i detta kapitel, dock inte grov förskingring och grov trolöshet mot huvudman.

Ringa förskingring, olovligt förfogande eller olovligt brukande beträffande lös egendom som kommit i gärningsmannens besittning genom avtal om hyra av egendomen eller avtal enligt vilket äganderätten ska övergå först sedan betalning skett eller som gärningsmannen annars innehar på grund av kreditköp med förbehåll om återtaganderätt, får åtalas av åklagare endast om åtal av särskilda skäl är motiverat från allmän synpunkt.

Paragrafen föreskriver åtalsbegränsningar avseende vissa brott i 10 kapitlet. Bestämmelsen ändras på så sätt att sista stycket angående korruptionsbrotten tas bort. Någon motsvarande åtalsbegräns-

ning införs inte i lagen om straff för vissa korruptionsbrott. Det innebär att korruptionsbrotten inte längre ska omfattas av åtalsprövning. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.4.

17 kap.

8 §

Den som vid val till allmän befattning eller vid annan utövning av rösträtt i allmänt ärende söker hindra omröstningen eller förvanska dess utgång eller annars otillbörligen inverka på omröstningen, döms för otillbörligt verkande vid röstning till böter eller fängelse i högst sex månader.

Är brottet grovt, döms till fängelse i högst fyra år. Vid *bedömningen* av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas, om det förövats med våld eller hot om våld eller innefattat missbruk av tjänsteställning.

Den som tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för att i allmänt ärende rösta på visst sätt eller inte rösta, döms, om det inte är *mutbrott*, för tagande av otillbörlig förmån vid röstning till böter eller fängelse i högst sex månader.

I paragrafen straffbeläggs otillbörligt verkande vid röstning respektive tagande av otillbörlig förmån vid röstning. Ändringen i tredje stycket är endast redaktionell och har föranletts av brottet tagande av muta har ersatts av mutbrott.

20 kap. Om tjänstefel m.m.

1 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning, genom handling eller underlåtenhet, åsidosätter vad som gäller för uppgiften döms för tjänstefel till böter eller fängelse i högst tre år.

Om brottet har begåtts uppsåtligen och är grovt, döms för grovt tjänstefel till fängelse i lägst två år och högst sex år. Vid *bedömningen* av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningsmannen allvarligt har missbrukat sin ställning eller om gärningen har eller kunde ha medfört avsevärd skada eller en betydande otillbörlig förmån för någon.

Om gärningen med hänsyn till verksamhetens art, gärningsmannens ställning, skadan eller risken för skada, graden av oaktsamhet och övriga omständigheter är att anse som ringa, ska det inte dömas till ansvar.

Den som är ledamot av en beslutande statlig eller kommunal församling omfattas inte av ansvar enligt första eller andra stycket för någon åtgärd som han eller hon vidtar i denna egenskap.

Det ska inte heller dömas till ansvar enligt första eller andra stycket, om gärningen är belagd med samma eller strängare straff enligt någon annan bestämmelse.

Paragrafen reglerar straffansvar för tjänstefel. Övervägandena finns i avsnitt 6.7.4 och 6.7.7.

Straffskalorna ändras på så sätt att maximistraffet för tjänstefel av normalgraden höjs till tre år och minimistraffet för grovt tjänstefel höjs till fängelse i två år. Höjningen av minimistraffet för grovt brott är inte avsedd att påverka gränsdragningen mellan den brotts-typen och tjänstefel av normalgraden, utan syftar till att generellt höja straffnivån för alla gärningar som är att bedöma som grovt tjänstefel. Det är en följd av höjningen att det tillgängliga utrymmet för straffmätning samtidigt ökar för den lägre graden av brottet. Genom höjningen av minimistraffet för grovt tjänstefel från sex månader till två år ökar således den praktiskt tillämpliga straffskalan för normalgradsbrottet. Straffskalan ger på så sätt ytterligare förutsättningar för en nyanserad påföljdsbestämning. Det ska dock understrykas att det är fråga om en skärpning av straffskalan för grovt brott. De fall som tidigare bedömdes som grova ska fortfarande rubriceras som grova.

I *andra stycket* regleras grovt brott. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska, liksom tidigare, särskilt beaktas om gärningsmannen allvarligt har missbrukat sin ställning. Den tidigare lydelsen av den andra kvalifikationsgrunden ”om gärningen för någon enskild eller det allmänna har medfört allvarligt förfång eller otillbörlig förmån som är betydande” ersätts med en språkligt mer lättillgänglig formulering. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska, enligt den nya formuleringen, beaktas om gärningen har eller kunde ha medfört avsevärd skada eller en betydande otillbörlig förmån för någon. Med begreppet skada avses både ekonomiska skador och andra skador. Skadan kan ha drabbat det allmänna eller enskild. Även den otillbörliga förmånen kan vara såväl ekonomisk som av annan art. De flesta gärningar som utgör tjänstefel kan säga innefatta någon form av skada för enskild eller det allmänna. Det ska emellertid vara fråga om en avsevärd skada eller en betydande otillbörlig förmån för att gärningen ska vara att bedöma som grov. Exempelvis bör detta ofta vara fallet när gärningen har begåtts systematiskt eller för att gynna en kriminell verksamhet. Det är tillräckligt att risk för avsevärd skada eller betydande otillbörlig förmån föreläggat,

någon effekt behöver inte ha uppstått. Kvalifikationsgrunderna anger inte uttömmande de omständigheter som ska beaktas vid bedömningen. Frågan om ett brott ska bedömas som grovt ska, liksom tidigare, avgöras med beaktande av samtliga omständigheter vid brottet.

Paragrafen ändras också på så sätt att regleringen avseende ringa fall flyttas till ett eget stycke (*tredje stycket*) och det förtydligas vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av om en gärning är att anse som ringa och därmed undantagen från straffansvar. Ändringen är i huvudsak en kodifiering av gällande rätt. Någon ändring i förhållande till vad som redan gäller enligt tidigare förarbeten och Högsta domstolens praxis avses inte. Undantaget är, liksom tidigare, avsett att träffa sådana gärningar som inte framstår som så straffvärda att de bör omfattas av straffansvar för tjänstefel.

Det är inte möjligt att peka ut en enskild omständighet som alltid ska leda till att gärningen bedöms som ringa eller som utesluter en sådan bedömning. En sammantagen bedömning av samtliga omständigheter måste alltid göras. En omständighet som särskilt ska beaktas är verksamhetens art. Inom områden där kraven på en korrekt handläggning är särskilt stora finns anledning att göra en strängare bedömning än i andra fall. Gärningen måste ställas i relation till det intresse som den regel som har överträtts syftar till att skydda. Av rättssäkerhetsskäl ställs till exempel generellt höga krav på korrekt handläggning inom rättsväsendet. Vikten av att regelverket tillämpas korrekt när det är fråga om en frihetsberövad person innebär att aktsamhetskravet får anses vara ytterligare förhöjt. Generellt sett är därför möjligheten att, i sådana situationer, bedöma ett tjänstefel som ringa mycket begränsad. Även i andra situationer då det är fråga om grundlagsskyddade fri- och rättigheter, såsom vid hantering av tvångsmedel inom rättsväsendet generellt, vid tvångsomhändertaganden eller vid exekutiv verksamhet, är utrymmet för att bedöma ett tjänstefel som ringa litet.

En annan omständighet som ska beaktas är gärningsmannens ställning. Ju självständigare befogenheter den felande har, desto större anledning finns det att se allvarligt på gärningen. Gäller det däremot en person som vid myndighetsutövningen intagit en underordnad ställning eller som har biträtt endast med en begränsad uppgift bör ett fel ofta kunna bedömas som ringa.

Därutöver är förekomsten och omfattningen av skada eller risk för skada av betydelse. I det sammanhanget kan beaktas om gärnings-

personen försökt avhjälpa eller begränsa de skadliga verkningarna av åtgärder (jfr 29 kap. 5 § p. 4 brottsbalken), till exempel genom att vidta rättelse innan någon effekt av beslutet inträtt, anmäla felet till ledningen eller, i de fall det är möjligt, påtala felet och möjligheten att överklaga till den part som drabbats av det felaktiga beslutet.

Slutligen ska även den grad av oaktsamhet som gärningsmannen har visat beaktas. Som utgångspunkt bör uppsåtliga fall inte kunna bedömas som ringa. Även om gärningspersonen inte handlat uppsåtligt men hans eller hennes handlande vittnat om en avsevärd likgiltighet för uppgiften talar det starkt emot att bedöma gärningen som ringa. Av betydelse är till exempel vilka ansträngningar som gjorts för att ta reda på vilka regler som gällde eller för att säkerställa ett korrekt handlande. Vid bedömningen av hur klandervärd oaktsamheten varit kan i viss mån även beaktas hur arbetsituationen påverkat förutsättningarna att göra en korrekt bedömning. Det måste dock alltid vägas mot andra omständigheter, såsom vilka krav på noggrannhet och omsorg som uppgiften krävs och vilken skada eller risk för skada som handlandet orsakat.

Subsidiaritetsregeln i paragrafens *femte stycke* justeras. Den innebär att paragrafen inte ska tillämpas om gärningen är belagd med samma eller strängare straff enligt någon annan bestämmelse.

Därutöver moderniseras språket i paragrafen.

36 kap.

6 §

Om det är övervägande sannolikt att egendom härrör från brottslig verksamhet, ska egendomen förverkas, om någon döms för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i fyra år eller mer och brottet har varit sådant att det skulle kunna ge vinst (utvidgat förverkande). I stället för egendomen får dess värde förverkas.

Om brottet har varit sådant att det skulle kunna ge vinst, gäller första stycket också om någon döms för

1. dataintrång enligt 4 kap. 9 c § första stycket, utnyttjande av barn för sexuell posering enligt 6 kap. 8 § första eller andra stycket eller barnpornografibrott enligt 16 kap. 10 a § första stycket 1–4,

2. narkotikabrott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) eller olovlig befattning med narkotikaprekursorer enligt 3 b § första stycket samma lag,

3. dopningsbrott enligt 3 § första stycket lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,

4. narkotikasmuggling enligt 6 § första stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling,

5. människosmuggling enligt 20 kap. 8 § första stycket utlänningslagen (2005:716) eller organiserande av människosmuggling enligt 20 kap. 9 § första stycket samma lag,

6. *mutbrott enligt 2 § lagen (2027:000) om straff för vissa korruptionsbrott eller mutbrott vid tävling enligt 5 § samma lag, eller*

7. något annat brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer och som har utgjort led i en brottslighet som utövats i organiserad form.

Det som sägs om förverkande i första och andra styckena gäller också om någon döms för försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses där.

Paragrafen reglerar utvidgat förverkande. I *andra stycket* anges vissa särskilda brott för vilka utvidgat förverkande får ske, om brottet varit sådant att det skulle kunna ge vinst. Ändringen innebär att hänvisning görs till 2 och 5 §§ lagen om straff för vissa korruptionsbrott i stället för till de tidigare bestämmelserna om tagande av muta och givande av muta i 10 kapitlet.

9.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

22 §

Den som är skäligen misstänkt för att i sin anställning ha begått brott ska anmälas till åtal, om misstanken avser

1. följande brott enligt brottsbalken:

a) tjänstefel eller grovt tjänstefel enligt 20 kap. 1 §, eller

b) brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § första stycket eller grovt brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § tredje stycket, eller

2. *följande brott enligt lagen (2027:000) om straff för vissa korruptionsbrott:*

a) *mutbrott, ringa mutbrott eller grovt mutbrott enligt 2–4 §§, eller*

b) *missbruk av offentlig ställning eller grovt missbruk av offentlig ställning enligt 11 och 12 §§, eller*

3. annat brott, om det kan antas föranleda någon annan påföljd än böter.

Paragrafen behandlar skyldigheten att göra åtalsanmälan. Bestämelsen ändras på så sätt att skyldigheten enligt paragrafen att göra åtalsanmälan också omfattar om någon i sin anställning är skäligen misstänkt för att ha begått brotten missbruk av offentlig ställning och grovt missbruk av offentlig ställning samt att hänvisning görs till de nya brottsrubriceringarna ringa mutbrott, mutbrott och grovt

mutbrott. Därutöver görs vissa förändringar av strukturen i paragrafen med anledning av att lagen om straff för vissa korruptionsbrott införs. Övervägandena finns i avsnitt 6.7.5.

9.4 Förslaget till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551)

9 kap.

42 §

En revisor ska vidta de åtgärder som anges i 43 och 44 §§, om han eller hon finner att det kan misstänkas att en styrelseledamot eller den verkställande direktören inom ramen för bolagets verksamhet har gjort sig skyldig till brott enligt någon av följande bestämmelser:

1. 9 kap. 1, 3 och 9 §§, 10 kap. 1, 3, 4 och 5 §§ samt 11 kap. 1, 2, 4 och 5 §§ brottsbalken,

2. 2, 4, 5 och 10 §§ skattebrottslagen (1971:69), och

3. 3–5 §§ och, om brottet inte är ringa, 7 § lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott.

En revisor ska även vidta de åtgärder som anges i 43 och 44 §§, om han eller hon finner att det kan misstänkas att någon inom ramen för bolagets verksamhet har gjort sig skyldig till brott enligt 2–10 §§ *lagen (2027:000) om straff för vissa korruptionsbrott*.

Om revisorn finner att en misstanke av det slag som avses i första eller andra stycket bör föranleda honom eller henne att lämna uppgifter enligt 4 kap. 3 och 6 §§ *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*, ska dock åtgärder enligt 43 och 44 §§ inte vidtas.

Paragrafens *andra stycke* föreskriver att en revisor ska vidta vissa åtgärder om han eller hon finner att det kan misstänkas att någon inom ramen för aktiebolagets verksamhet har gjort sig skyldig till korruptionsbrottslighet. Ändringen innebär att hänvisning görs till straffbestämmelserna i *lagen om straff för vissa korruptionsbrott*.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Lise Donovan

I egenskap av förordnad expert i utredningen vill jag lämna följande särskilda yttrande för att tydliggöra min syn på vissa av utredningens förslag som gäller den straffrättsliga lagstiftningen om tjänstefel och missbruk av offentlig ställning. De ståndpunkter som jag framför i detta särskilda yttrande delas av LO, TCO och Saco.

Det finns redan i dag en väl etablerad ordning för ansvarutkrävande för fel som begås i tjänsten. Det består av flera olika delar, en viktig del är arbetsrättslig, en annan straffrättslig. Min utgångspunkt är att det nuvarande systemet för ansvarsutkrävande av offentliga tjänstemän är tillräckligt och väl fungerande. Det som behöver förbättras är de anställdas förutsättningar för att kunna utföra sitt arbete och undvika att göra fel, snarare än att utöka straffansvaret.

När det gäller det straffrättsliga ansvaret för tjänstemän i offentlig verksamhet är det viktigt att det även framöver är inriktat på de mest allvarliga och ingripande felen som drabbar enskilda i det allmännas utövande av makt. Ett träffsäkert och rättssäkert sätt att göra det på är att koppla straffansvaret till sådant som sker vid myndighetsutövning. Jag instämmer i utredningens slutsats att det är av stor vikt att ringa tjänstefel även fortsättningsvis är undantaget från det straffrättsliga regelverket och i stället omfattas av annat ansvarsutkrävande, huvudsakligen det arbetsrättsliga. Att ringa fel undantas har också en stor betydelse för de rättsvårdande myndigheterna så att de inte behöver ägna tid och resurser åt att utreda ett större antal anmälningar av ringa karaktär som dessutom, till en icke obetydlig del, utgörs av okynnesanmälningar som saknar grund.

Utredningens förslag till en delvis omformulerad tjänstefelbestämmelse innebär att utrymmet för bedömningen om ett brott är grovt utvidgas genom att även risken för avsevärd skada eller be-

tydande otillbörlig förmån omfattas. Jag befarar också att det förtydligandet som föreslås i betänkandet om vad som utgör ringa brott kan leda till att färre brott bedöms som ringa än vad som görs enligt nuvarande tillämpning av bestämmelsen. Dessutom föreslår utredningen att straffsatsen för grovt tjänstefel ska skärpas. Jag ser inga övertygande skäl för att införa dessa utvidgningar.

Utredningen har därutöver identifierat tre problemområden som i dag inte omfattas av tjänstefelsbestämmelsen. Dessa områden är offentlig upphandling, förvaltning av allmänna medel och så kallat lag- och domstolstrots. Utredningen bedömer att det behövs ett utvidgat straffrättsligt ansvar som omfattar dessa områden.

Mot bakgrund av redan existerande straffrättslig lagstiftning och utan att ta ställning till om det finns ett lagstiftningsbehov på de identifierade områdena kan jag konstatera att det som identifierats till stor del handlar om processer, många gånger i flera led och inte sällan med många svåra beslut i ett komplext sammanhang. Det är i regel många personer involverade, både anställda och förtroendevalda. Det innebär bland annat att sådana ärenden ofta är komplicerade och svåröverskådliga för respektive person som blir del av handläggningen och beslutsfattandet. Det individuella straffrättsliga ansvarsutkrävandet blir därför problematiskt att reglera utifrån legalitets- och rättssäkerhetsprinciperna.

För att inkludera de tre identifierade områdena i det straffrättsliga ansvarsutkrävandet föreslår utredningen ett helt nytt brott, ”missbruk av offentlig ställning”. Det har utformats som en generell bestämmelse och med en rad rekvisit som tillsammans utgör en komplicerad straffbestämmelse. Komplicerad, inte bara att följa för de offentliganställda, utan även att tolka och tillämpa för myndigheter och domstolar, vilket sannolikt kommer att innebära att förslaget, om det genomförs, kommer att vara processdrivande.

Jag ställer mig tveksam till bestämmelsen av flera skäl. Ett skäl är att bestämmelsen har en mycket vid räckvidd, bland annat när det gäller kretsen offentliganställda som kan omfattas. Det är också osäkert om de identifierade problemområdena faktiskt träffas av förslaget på ett avsett och ändamålsenligt sätt. Det gäller bland annat området för kommunalt lag- och domstolstrots (jfr avsnitt 6.7.2 under rubriken Behov av straffrättsliga åtgärder mot vissa former av kommunalt lag- och domstolstrots). Som konstateras i utredningen bör straffrättslig reglering som utgångspunkt användas återhållsamt och

brukar ses som den sista utvägen när det gäller att påverka människors ageranden. Jag befarar att ett stort antal situationer och handlingar som i dag inte är kriminaliserade bli det och att bestämmelsen blir oproportionerlig i förhållande till de luckor i lagstiftningen man vill beivra. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det mycket otillfredsställande att gränsdragningen om vilka situationer som är straffbara inte blir tydligare.

Lagförslaget visar på de stora svårigheter det innebär att på ett rättssäkert sätt avgränsa bestämmelsen till en relevant personkrets och till sådana straffvärda gärningar som inte redan är kriminaliserade men inte omfattar sådana fel som kan inträffa i alla verksamheter, såväl offentlig som privat, och som bör åtgärdas på annat sätt än att bestraffa den enskilde anställda som behövt fatta beslutet eller på annat sätt agera. Även om utredningens förslag innebär att straffansvaret begränsas till uppsåtligt handlande där syftet varit att otillbörligen gynna eller missgynna någon är min farhåga att straffansvaret även kan träffa fall som inte är straffvärda.

Min bedömning är att det straffrättsliga förhållandet mellan det nya brottet ”missbruk av offentlig ställning” och det utvidgade tjänstefelsbrottet samt övriga straffrättsliga bestämmelser inte är tillräckligt utrett och reglerat. Inte heller är förhållandet mellan de straffrättsliga och arbetsrättsliga bestämmelserna tillräckligt utrett.

Jag anser sammanfattningsvis att en ny straffrättslig bestämmelse inte bör omfatta mer än de identifierade problemområdena och att missgynnande under alla omständigheter inte bör kriminaliseras.

Kommittédirektiv 2024:14

Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel

Beslut vid regeringssammanträde den 1 februari 2024

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över den straffrättsliga lagstiftningen om korruption och tjänstefel. Syftet med översynen är att säkerställa att lagstiftningen är effektiv, ändamålsenlig och anpassad till Sveriges internationella åtaganden.

Utredaren ska bl.a.

- utvärdera tillämpningen av 2012 års reform och ta ställning till om den straffrättsliga lagstiftningen är effektiv och modern eller om det finns behov av förändringar och lämna nödvändiga författningsförslag,
- bedöma vilka författningsändringar eller andra åtgärder som behövs för att anpassa svensk rätt till det nya EU-direktivet om bekämpning av korruption, och
- ta ställning till om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör utvidgas och, oavsett ställningstagande i sak, lämna författningsförslag som innebär att tjänstefelsansvaret utvidgas till att omfatta även annat än åtgärder som vidtagits vid myndighetsutövning.

Uppdraget ska redovisas senast den 25 juli 2025.

Korruption i alla dess former måste motverkas

I Sverige finns inte någon vedertagen definition av korruption. Korruption kan emellertid sägas innebära att någon utnyttjar sin ställning för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller andra.

Till sin natur är korruption ofta dold och svåråtkomlig. Det innebär att förekomsten sällan är lätt eller omedelbart iakttagbar för andra och att det är förenat med svårigheter att klargöra den verkliga omfattningen (se Statskontoret 2023:13). Ett etablerat sätt att mäta korruption är att i stället göra en uppskattning i form av index, där allmänhetens och olika experters egna erfarenheter av fenomenet och uppfattningen om det kan vägas samman, ibland även med den uppskattning som olika internationella organisationer gjort eller med statistiska data. Mätt så är Sverige bland de länder i världen som har minst korruption. Under senare år har emellertid korruptionen i Sverige, liksom i många andra länder, ökat enligt vissa internationella index. Korruption tycks dessutom alltmer vara ett medel som används av nätverk och aktörer inom organiserad brottslighet i syfte att få större makt och inflytande.

Oavsett vad som kan utrönas om den exakta omfattningen i Sverige så utgör korruption ett allvarligt samhällsproblem som i alla dess former innebär negativa konsekvenser. Inom den offentliga sektorn utgör korruption ett hot mot det demokratiska systemet och förtroendet för staten, kommuner och regioner. I privat sektor kan korruption snedvrída konkurrensen, missgynna det fria handelsutbytet och ha en hämmande effekt på handel och ekonomisk tillväxt. Att motverka korruption handlar därmed om att skydda grundläggande demokratiska principer om likabehandling, rättssäkerhet och effektivitet. Betydelsen av ett effektivt arbete mot korruption kan därför inte nog understrykas.

Uppdraget att se över den straffrättsliga lagstiftningen om korruption

Regeringen bedriver ett aktivt arbete mot korruption. I arbetet med att motverka korruption har den straffrättsliga lagstiftningen en central plats eftersom såväl själva kriminaliseringen som upptäckt och lagföring av brott har en förebyggande funktion.

Genomgripande straffrättsliga lagstiftningsåtgärder avseende korruptionsbrotten genomfördes senast 2012 (prop. 2011/12:79). Bakgrunden till reformen var bl.a. att kritik riktats mot lagstiftningens semantik, systematik och innehåll. Ändringarna syftade till att åstadkomma en tydligare och mer ändamålsenlig lagstiftning. Reformen innebar bl.a. att straffbestämmelserna samlades i 10 kap. brottsbalken samtidigt som benämningen på de två grundläggande korruptionsbrotten ändrades till tagande av muta respektive givande av muta (5 a och 5 b §§), i stället för mutbrott och bestickning. Regleringen av den krets som kan träffas av mutansvar enligt dessa bestämmelser förenklades också och en ny bestämmelse infördes som anger omständigheter som kan medföra att tagande eller givande muta bedöms som grovt brott (5 c §). I övrigt infördes två nya brott nämligen handel med inflytande (5 d §) och vårdslös finansiering av mutbrott (5 e §).

Straffansvaret är anpassat till de internationella instrument som Sverige har tillträtt på korruptionsbekämpningens område. Bland dessa finns OECD:s konvention om bekämpande av bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsförbindelser (prop. 1998/99:32), Europarådets straffrättsliga konvention om korruption (prop. 2003/04:70) och Förenta nationernas konvention mot korruption (prop. 2006/07:74). Även Europeiska unionen har antagit rättsakter inom området, däribland rådets rambeslut 2003/568/RIF om kampen mot korruption i den privata sektorn och konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i. Flera av instrumenten är försedda med övervakningsmekanismer, bl.a. övervakar Europarådets antikorrupsionsorgan Greco staternas efterlevnad av bl.a. Europarådets straffrättsliga konvention om korruption. Inom ramen för dessa övervakningsmekanismer utvärderas löpande hur konventionsstaterna uppfyller de åtaganden som instrumenten innehåller. I sammanhanget kan det också noteras att OECD 2021 antog nya rekommendationer mot mutor i internationella affärstransaktioner som komplettering till OECD-konventionen.

Den svenska straffrättslagstiftningen har även efter 2012 års reform varit föremål för kritik i olika avseenden, bl.a. från OECD och Europeiska kommissionen men även i den allmänna debatten. Framför allt är det frågor kopplade till straffbestämmelsernas utformning och möjligheten att döma över brott som begåtts utomlands som har

fått kritik. Det kan också noteras att de brott som infördes 2012, dvs. handel med inflytande och vårdslös finansiering av mutbrott, inte har lett till någon lagföring genom åtal, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse.

Är lagstiftningen modern, effektiv och anpassad till Sveriges internationella åtaganden?

Mot bakgrund av den tid som gått sedan 2012 års reform och den kritik som fortsatt riktas mot lagstiftningen finns det anledning att se över lagstiftningens effektivitet.

Till detta kommer att brottsligheten, precis som samhället i övrigt, är i ständig förändring. Sedan 2012 års reform har antalet gränsöverskridande korruptionsfall stadigt ökat och under senare år har korruption dessutom alltmer kommit att associeras med organiserad brottslighet. De tolv myndigheter som ingår i den gemensamma satsningen mot organiserad brottslighet har i sin senaste lägesbild lyft fram – som ett allvarligt hot som påverkar samhället i stort – att nätverk och aktörer inom organiserad brottslighet sannolikt fått större makt och inflytande genom infiltration och andra former av otillåten påverkan, däribland korruption. Genom att de kriminella aktörerna på så sätt ökar sitt handlingsutrymme kan de få en maktbas i lokalsamhället med medföljande risker för påverkan av exempelvis demokratiska eller förvaltningsrättsliga processer (Myndighetsgemensam lägesbild 2023). Detta visar tillsammans med andra omständigheter att hotbilden från organiserad brottslighet i dag är mer komplex och mångfasetterad än tidigare.

Att trycka tillbaka den organiserade brottsligheten är en av regeringens mest prioriterade uppgifter. För att arbetet ska vara framgångsrikt behöver samhällets medel för att motverka brottsligheten utvecklas i takt med att de kriminellas tillvägagångssätt förändras. Mot denna bakgrund finns det anledning att säkerställa att den straffrättsliga lagstiftningen mot korruption ger de verktyg som behövs för att kunna beivra korruption i dag och i framtiden.

Av betydelse i sammanhanget är också att Europeiska kommissionen har bedömt att den EU-rättsliga lagstiftningen på korruptionsområdet behöver uppdateras. Den 3 maj 2023 presenterades ett förslag till ett nytt direktiv om bekämpning av korruption (COM (2023) 234 final). Förslaget innehåller bestämmelser om bl.a. före-

byggande åtgärder och brottsbekämpande verktyg men även om definitioner av och påföljder för olika typer av korruptionsbrott. Förslaget förhandlas för närvarande inom EU. Den svenska regleringen motsvarar i vissa delar de krav som förslaget till direktiv ställer men det kan förutses att vissa författningsändringar kommer att krävas. När det gäller de förebyggande åtgärderna som omfattas av förslaget till direktiv kan det t.ex. finnas anledning att särskilt uppmärksamma vissa av de rekommendationer som Greco lämnade till Sverige 2019 om åtgärder för att förebygga korruption och öka transparens och integritet på den högsta verkställande politiska nivån. Det gäller särskilt rekommendationer som inte redan bedömts genomförda och för vilka det inte är relevanta åtgärder på gång.

Sammantaget är det angeläget att se över den straffrättsliga lagstiftning som syftar till att motverka korruption för att säkerställa att lagstiftningen har den effekt som avsetts. Det är också angeläget att säkerställa att lagstiftningen är modern och anpassad till vad som följer av Sveriges internationella åtaganden.

Utredaren ska därför

- utvärdera tillämpningen av 2012 års reform och ta ställning till om den straffrättsliga lagstiftningen är effektiv och modern eller om det finns behov av förändringar,
- bedöma vilka författningsändringar eller andra åtgärder som behövs för att anpassa svensk rätt till det nya EU-direktivet om bekämpning av korruption, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Är straffansvaret för tagande av muta och givande av muta ändamålsenligt utformat?

Straffansvaret för de grundläggande korruptionsbrotten regleras i 10 kap. 5 a–5 c §§ brottsbalken. Av bestämmelserna följer bl.a. att den som tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för utövningen av en anställning eller ett uppdrag ska dömas för tagande av muta till böter eller fängelse i högst två år och att den som lämnar, utlovar eller erbjuder en otillbörlig förmån i dessa fall ska dömas för givande av muta till samma straff. Redan i samband med 2012 års reform framfördes kritik mot att otillbörlighetskravet i de

då aktuella lydelseerna var vagt och att handlingar i såväl privat som offentlig sektor reglerades i samma bestämmelser. Dessutom ansågs den dåvarande bestämningen av den krets av personer som – utan att vara arbetstagare – omfattades av straffrättsligt ansvar vara bl.a. omständlig och svår att tillämpa (prop. 2011/12:79 s. 16–17). Kritiken medförde inte några ändringar i förhållande till otillbörlighetskravet eller regleringens generella karaktär. Däremot förenklades, och i viss mån utvidgades, den kritiserade personkretsen.

Mot bakgrund av den tid som gått sedan reformen trädde i kraft finns det anledning att nu särskilt överväga om personkretsen i straffbestämmelserna om tagande av muta och givande av muta är tillräckligt vid för att träffa alla straffvärda fall. Det gäller inte minst när det är fråga om mottagare i länder ledda av t.ex. diktatorer eller mottagare i andra auktoritära regimer. Det finns också anledning att närmare se över och ta ställning till om tidigare avvägningar avseende otillbörlighetskravet och den generella regleringen för privat och offentlig sektor är ändamålsenliga och om skälen för dessa avvägningar kvarstår (se bl.a. Lagrådets yttrande i prop. 2011/12:79 s. 73–74).

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om det reglerade straffansvaret för tagande av muta och givande av muta bör ändras eller förtydligas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör straffansvaret för förtroendemissbruk ändras?

Brottet trolöshet mot huvudman (10 kap. 5 § brottsbalken) kan också anses utgöra en form av korruptionsbrott, även om bestämmelsen inte i första hand tar sikte på korrupta handlingar utan förtroendemissbruk. Av straffbestämmelsen följer bl.a. att om någon som på grund av förtroendeställning fått till uppgift att för någon annan sköta en ekonomisk angelägenhet eller självständigt hantera en kvalificerad teknisk uppgift eller övervaka skötseln av en sådan angelägenhet eller uppgift, missbrukar sin förtroendeställning och därigenom skadar huvudmannen, ska han eller hon dömas för trolöshet mot huvudman till böter eller fängelse i högst två år. Om brottet är grovt döms för grov trolöshet mot huvudman till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Straffbestämmelsen om trolöshet mot huvudman kan sägas utgöra ett avsteg från den långvariga svenska traditionen att brott mot förpliktelser i avtalsförhållanden främst ska beivras med civilrättsliga påföljder i stället för med straffrättsliga sanktioner. Avsteget har förklarats med att ansvarssubjekten får anses ha en särskild maktposition i förhållande till den förmögenhet de sköter och förvaltar och genom att missbruka denna maktställning kan de tillfoga huvudmannen skada på ett sätt som en utomstående normalt saknar möjlighet till (prop. 1985/86:65 s. 24–25).

Bestämmelsen om trolöshet mot huvudman har nyligen uppmärksamats i rättstillämpningen när det gäller frågan om i vilken utsträckning den som för en upphandlande myndighet eller enhet deltar i en offentlig upphandling får anses inneha en förtroendeställning med uppgift att sköta ekonomiska angelägenheter. Högsta domstolen beslutade förra året att inte meddela prövningstillstånd efter ett överklagande från riksåklagaren avseende denna fråga, sedan två personer friats av hovrätten från åtal för grov trolöshet mot huvudman (Högsta domstolens beslut den 12 juli 2023 i mål nr B 3534-23).

Bakgrunden till överklagandet var att två personer, som hade uppdrag som medlemmar i en expertgrupp inom ramen för en offentlig upphandling, av hovrätten inte ansågs ha haft sådana ekonomiska förtroendeställningar som förutsätts för att ansvar för trolöshet mot huvudman ska kunna utdömas. De hade inte haft rätt att fatta bindande beslut för upphandlingsmyndigheterna och ansågs inte heller i övrigt ha haft ett så självständigt uppdrag som krävs för att de skulle anses ha haft en ekonomisk förtroendeställning, en tolkning som riksåklagaren menade var alltför snäv, bl.a. utifrån de tvingande förfaranderegler som gäller vid en upphandling.

Offentliga upphandlingar omsätter omkring 800 miljarder kronor varje år och är därmed ett särskilt riskområde för korruption. Alla former av korruption inom offentliga upphandlingar innebär en potentiell risk för stora skador och kan i förlängningen vara systemhotande. Det är angeläget att motverka sådana företeelser och att kunna beivra dem på ett adekvat sätt. För att den straffrättsliga lagstiftningen ska vara effektiv behöver det stå klart vilken position som ett ansvarssubjekt måste inta för att trolöshetsansvar ska kunna bli aktuellt. Detta gäller även andra situationer där personer kan utöva ett avgörande inflytande över huvudmannens egendom, trots att de

inte är beslutsfattare i formell mening eller ansvaret är uppdelat mellan olika personer och funktioner.

Dessutom måste det vara möjligt att ingripa mot alla straffvärda handlingar. I det sammanhanget kan det ifrågasättas om inte straffansvar bör träffa även den som, utan att vara självständig, t.ex. 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. Det finns mot denna bakgrund anledning att se över straffbestämmelsen om trolöshet mot huvudman och ta ställning till om bestämmelsen bör ändras eller förtydligas i något avseende eller om straffansvaret för förtroendemisbruk på annat sätt bör utvidgas.

Utredaren ska därför

- 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, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Vilka ytterligare möjligheter finns att bekämpa korruption utomlands?

Givet de negativa konsekvenser som följer av korruption i privat sektor är det angeläget att bekämpa korruption även inom näringslivet. Som globalt exportland med många multinationella företag är Sverige inte förskonat från den korruption som finns runtom i världen, och misstankar om svenska företags korrupta beteenden i utländska affärsförbindelser har också på olika sätt kommit att uppmärksammas under de senaste åren. Sverige har bl.a. fått kritik för att misstankar om denna typ av brottslighet sällan leder till lagföring.

Kritiken har bl.a. kommit från Europeiska kommissionen. I rättsstatsrapporten för 2022 fanns för första gången landsspecifika rekommendationer och Sverige rekommenderades då bl.a. att intensifiera kampen mot mutor i utlandet. Det framfördes att det finns behov av att ändra befintliga rättsliga definitioner och genomföra förbättringar vad gäller lagföringar. Rekommendationerna följdes upp förra året och Sverige ansågs visserligen ha gjort vissa framsteg gällande insatserna för att lagföra mutbrott i utlandet men rekommenderades på nytt att stärka kampen mot mutor i utlandet genom att ändra de

befintliga rättsliga definitionerna för att förbättra möjligheterna till lagföring när det gäller mutor i utlandet.

En av de begränsningar i svensk lagstiftning som påtalats som problematisk från olika håll är kravet på dubbel straffbarhet, vilket innebär att det vanligen endast är möjligt att döma över brott som begåtts utomlands om gärningen är straffbar även där. Reglerna om domsrätt, inbegripet kravet på dubbel straffbarhet, övervägdes senast 2021 och medförde inte någon ändring i förhållande till kravet på dubbel straffbarhet i nu aktuellt hänseende (prop. 2020/21:204). Särskilt i förhållande till mutbrott övervägdes frågan om att ta bort kravet på dubbel straffbarhet senast i samband med att företagsbottsregleringen skärptes och domsreglerna vad gäller vissa internationella mutbrott utvidgades. Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2020 och syftade bl.a. till att säkerställa att Sverige lever upp till OECD-konventionen. När det gäller kravet på dubbel straffbarhet genomfördes emellertid inte några förändringar (prop. 2018/19:164).

Vid tillträdet till Europarådets straffrättsliga konvention om korruption förklarade Sverige att Sverige förbehåller sig rätten att bl.a. upprätthålla krav på dubbel straffbarhet (prop. 2003/04:70), en reservation som därefter har förlängts och fortfarande gäller. Eftersom Greco i allmänna termer hade rekommenderat Sverige att avskaffa kravet på dubbel straffbarhet som förutsättning för att kunna lagföra en person för det som i dag utgör givande respektive tagande av muta om gärningen har begåtts utomlands behandlades frågan om att ta bort kravet på dubbel straffbarhet även vid 2012 års reform. Regeringen bedömde då att mutbrotten inte uppfyllde de höga krav som dittills ställts för att göra undantag från kravet på dubbel straffbarhet och någon ändring föreslogs därför inte (prop. 2011/12:79 s. 40–41).

Kravet på dubbel straffbarhet vilar bl.a. på den folkrättsliga principen att stater inte ska gripa in i varandras inre angelägenheter. Kravet på dubbel straffbarhet grundas också i viss mån på den straffrättsliga legalitetsprincipen, som innebär bl.a. att det ska vara möjligt att förutse vad som vid varje tidpunkt utgör ett handlande som kan leda till straff. När undantag har skett har det bl.a. gällt brott som rymmer särskilt påtagliga moment av utnyttjande, grymhet, kränkning eller samhällsskadlighet. Mutbrott har inte ansetts utgöra brott av motsvarande kvalificerat allvar (prop. 2011/12:79 s. 40–41 och prop. 2018/19:164 s. 54). Undantag från kravet på dubbel straffbarhet har emellertid även kommit att avse brottslighet som är av inter-

nationell och gränsöverskridande karaktär. Det senare anfördes som skäl bl.a. när undantag från kravet på dubbel straffbarhet gjordes i fråga om människohandel, äktenskapstvång och hedersförtryck (bl.a. prop. 2009/10:152 s. 24). Det bakomliggande syftet med avskaffandet av kravet på dubbel straffbarhet har i dessa sammanhang angetts vara ökad möjlighet till bestraffning i Sverige, något som ansetts angeläget för sådan brottslighet som bedömts vara av allvarlig art.

Som redogjorts för inledningsvis är korruption ett fenomen som har stora samhällsskadliga effekter. Mot denna bakgrund och den internationella och gränsöverskridande karaktär som präglar vissa korruptionsbrott finns det anledning att på nytt överväga om kravet på dubbel straffbarhet bör kvarstå för korruptionsbrott som sker i en internationell kontext.

Ett annat sätt att stärka kampen mot korruption i svenska företags utländska affärsförbindelser är att se över vilka gärningar som kan medföra straffansvar. En del av detta rymms inom utredarens översyn av personkretsen i straffbestämmelserna om tagande av muta respektive givande av muta. Det kan därutöver finnas anledning att se över straffansvaret för de näringsidkare som under oklara omständigheter tillhandahåller pengar eller andra tillgångar i utländska affärsförbindelser och motsvarande gärningar som begås i Sverige.

Redan i samband med 2012 års reform förordade Åklagarmyndigheten ett straffansvar för oaktsamhet att ge upphov till fara för att mutbrott begås eftersom det bör anses vara klandervärt att överlämna medel under sådana omständigheter att det finns betydande risk för att de ska användas för mutor. Regeringen bedömde dock att nackdelarna med en sådan kriminalisering övervägde fördelarna och valde därför att i stället kriminalisera oaktsam medverkan till mutbrott genom straffbestämmelsen om vårdslös finansiering av mutbrott (prop. 2011/12:79 s. 36–37).

Bestämmelsen om vårdslös finansiering av mutbrott innebär att en näringsidkare som tillhandahåller pengar eller andra tillgångar åt den som företräder näringsidkaren i viss angelägenhet och därigenom av grov oaktsamhet främjar givande av muta, grovt givande av muta eller handel med inflytande i angelägenheten ska dömas för vårdslös finansiering av mutbrott till böter eller fängelse i högst två år (10 kap. 5 e § brottsbalken). Kriminaliseringen ansågs kunna vara ett verksamt och lagtekniskt möjligt medel för att främja framväxten av korrupsionsförebyggande åtgärder på företagens sida (prop. 2011/12:79 s. 36).

Straffbestämmelsen har inte lett till några lagföringar. För att säkerställa att det straffrättsliga regelverket mot korruption i utländska affärsförbindelser är effektivt och modernt finns det anledning att se över det gällande straffansvaret och på nytt överväga en kriminalisering av klandervärt risktagande.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om korruptionsbrott som begås utomlands bör undantas från kravet på dubbel straffbarhet,
- analysera och ta ställning till om straffansvaret för näringsidkares korruption i affärsförbindelser bör ändras eller förtydligas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utvidga det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel

En annan gärningstyp som beroende på omständigheterna kan sägas ha viss korruptionsanknytning är tjänstefel. Av tjänstefelsbestämmelsens nuvarande lydelse följer bl.a. att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften döms för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen med hänsyn till gärningspersonens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, ska det inte dömas till ansvar. Om brottet är grovt döms för grovt tjänstefel till fängelse i lägst sex månader och högst sex år (20 kap. 1 § brottsbalken).

Frågan om det straffrättsliga ansvaret för offentligt anställda har varit föremål för analys och ändringar vid ett flertal tillfällen. Före den s.k. ämbetsansvarsreformen, som genomfördes under mitten av 1970-talet, omfattades i princip varje fel eller försummelse i tjänsten av tjänstefelsansvaret. Reformen innebar en betydande avkriminalisering och ansvaret för tjänstefel begränsades till den del av den offentliga verksamheten som innefattar myndighetsutövning (prop. 1975:78). Som ersättning för det i flera delar upphävda straffansvaret infördes samtidigt ett nytt utomstraffrättsligt sanktionssystem som senare kom att överföras till lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA).

En kommitté fick senare i uppdrag att göra en förutsättningslös granskning av ansvarssystemet inom den offentliga sektorn och kon-

staterade att de gränser som dragits kring det straffrättsliga området borde bestå och några ändringar i fråga om det straffrättsliga ansvaret gjordes därför inte (Ds Ju 1983:7). En reform som innebar en viss vidgning av det straffrättsliga ansvaret genomfördes i stället 1989 och sedan dess omfattar ansvaret åtgärder som vidtagits vid myndighetsutövning. Straffansvaret begränsades samtidigt så att gärningar som är ringa inte ska leda till ansvar (prop. 1988/89:113).

Frågan om huruvida det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör utvidgas analyserades senast inom ramen för Utredningen om ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner och några andra straffrättsliga frågor. Utredaren konstaterade att den nuvarande utformningen av straffbestämmelsen om tjänstefel inte medför några större tillämpningssvårigheter och att de principiella skäl som kan anföras för ett utvidgat tjänstefelsansvar inte väger upp riskerna med en utvidgning (SOU 2022:2 En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner). Det föreslogs därför inte någon ändring i det straffrättsliga tjänstefelsansvaret.

Regeringen bedömer trots detta att det kan finnas anledning att nu överväga att skärpa och utöka det straffrättsliga tjänstefelsansvaret. Ett tungt vägande skäl för ett skärpt tjänstefelsansvar är allmänhetens berättigade krav på att offentlig verksamhet ska bedrivas på ett ansvarsfullt och korrekt sätt. Med detta krav följer att offentlig maktutövning måste medföra ansvar för felaktigt agerande. Därmed är det nödvändigt att det finns ett effektivt system för individuellt ansvarsutkrävande när det begås felaktigheter inom den offentliga sektorn.

Att utöka ansvaret skulle kunna medföra ett ökat förtroende för den offentliga verksamheten och stärka medborgarnas rättssäkerhet. Detta är viktigt, inte minst i tider då aktörer utnyttjar och förstärker den misstro och misstänksamhet som kan finnas mot den offentliga förvaltningen. Dessutom skulle ett utökat straffansvar kunna bidra till att stärka tjänstemännens ställning gentemot otillbörliga politiska påtryckningar och därigenom säkerställa förvaltningens självständighet. Det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör därför på nytt ses över, med inriktningen att det straffbara området ska utvidgas för att ansvaret ska omfatta även annat än åtgärder som vidtas vid myndighetsutövning (se riksdagens tillkännagivande bet. 2017/18:KU37 punkt 8, rskr. 2017/18:229).

Regeringen anser att det inom ramen för dessa överväganden finns anledning att utreda om det straffrättsliga tjänstefelsansvaret bör förändras i vissa specifika avseenden. Det gäller sådana åtgärder som strider mot grundlagsskyddade medborgerliga fri- och rättigheter, medför stora ekonomiska konsekvenser eller består av s.k. domstolstrots. Det finns skäl att undersöka närmare om sådana åtgärder är kriminaliserade i tillräcklig utsträckning och överväga om tjänstefelsansvaret bör utökas. I en sådan analys bör det särskilt övervägas om straffansvaret bör utökas till åtgärder som har vidtagits av personer som omfattas av dagens undantag för förtroendevalda.

Det bör även analyseras om förmågan att hantera pressade situationer på ett rimligt sätt samt gott omdöme tillmäts tillräcklig betydelse vid bedömningen av ”vad som gäller för uppgiften”.

Vidare bör det undersökas om begränsningen i straffansvaret för gärningar som är att anse som ringa är adekvat utformad eller om den behöver förtydligas eller förändras.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör utvidgas,
- oavsett ställningstagande i sak, lämna författningsförslag som innebär att tjänstefelsansvaret utvidgas till att omfatta även annat än åtgärder som vidtagits vid myndighetsutövning, och
- lämna andra nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska säkerställa att förslagen är förenliga med Sveriges internationella åtaganden. Utredaren ska också bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas. Konsekvensanalysen ska påbörjas så tidigt som möjligt.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Under uppdraget ska utredaren samråda med statliga myndigheter, kommuner, regioner, arbetstagarorganisationer, arbetsgivarorganisationer och andra organisationer i den utsträckning det bedöms lämpligt.

Utredaren ska hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och EU. Utredaren ska särskilt följa de förhandlingar som pågår inom EU avseende förslaget till nytt direktiv om bekämpning av korruption (COM (2023) 234 final). I den mån utredarens analyser har betydelse för Sveriges ståndpunkter i förhandlingarna bör Justitiedepartementet underrättas.

Utredaren ska också hålla sig informerad om och, i den mån det bedöms nödvändigt och lämpligt, samråda med andra utredningar som kan vara relevanta för uppdraget, t.ex. Straffreformutredningen (Ju 2023:14) och 2023 års insynskommitté (Ju 2023:07). Utredaren ska vidare vid behov beakta de förslag som lämnats i betänkandet Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier (SOU 2024:1).

När det gäller den straffrättsliga lagstiftningen mot korruption ska utredaren göra de internationella jämförelser som kan anses vara relevanta.

Uppdraget ska redovisas senast den 25 juli 2025.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2025:57

Tilläggsdirektiv till Utredningen om straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel (Ju 2024:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 5 juni 2025

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 1 februari 2024 kommittédirektiv om straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel (dir. 2024:14). Enligt kommittédirektiven ska utredaren bl.a. utvärdera tillämpningen av 2012 års reform avseende korruptionsbrotten och ta ställning till om den straffrättsliga lagstiftningen är effektiv och modern eller om det finns behov av förändringar och lämna nödvändiga författningsförslag. Utredaren ska även bedöma vilka författningsändringar eller andra åtgärder som behövs för att anpassa svensk rätt till det nya EU-direktivet om bekämpning av korruption.

Förhandlingarna inom EU om det nya EU-direktivet om bekämpning av korruption har tagit längre tid än vad som kunde förväntas när kommittédirektiven beslutades och pågår fortfarande. Uppdraget ändras nu på så sätt att utredaren inte längre ska bedöma vilka författningsändringar eller andra åtgärder som behövs för att anpassa svensk rätt till det nya EU-direktivet om bekämpning av korruption.

Utredningstiden ligger fast. Uppdraget ska alltså redovisas senast den 25 juli 2025.

(Justitiedepartementet)

Tjänstefelsdomar i hovrätterna mellan 2020 och 2024

Datum	Mål nr	Domstol	Tiltalads yrke	Gärning	Påföljd
2024-12-13	B 5179-24	Hovrätten för Västra Sverige	Åklagare	Deltagit vid handläggningen och beslutsfattandet i ett tjänstestillsättningsärende i strid med FL:s bestämmelser om jäv.	Böter
2024-12-12	B 12294-24	Svea hovrätt	Polis	Underlåtit att rapportera grov narkotikabrottslighet och uppmanat till åtgärder som försvärat utredning.	Villkorlig dom (Vd) + böter (grovt)
2024-11-20	B 3026-24	Hovrätten över Skåne och Blekinge	Löjtnant, Försvarsmakten	Förvarat vapen utan uppsikt.	Böter
2024-10-14	B 13704-23	Svea hovrätt	Läkare	Underlåtit att göra anmälan till Socialtjänsten.	Frikänd
2024-10-11	B 16043-23	Svea hovrätt	Besiktnings tekniker	Utfärdat besiktningsprotokoll för eget eller närstående fordon trots att det inte funnit förutsättningar för det p.g.a. jäv.	Fängelse (även annan brottslighet) (grovt)
2024-06-18	B 3202-23	Hovrätten för västra Sverige	Polis	Bl.a. hållit förhör med misstänkt utan instruktioner från åklagaren och utan att dokumentera.	Vd
2024-06-05	B 5202-23	Hovrätten för västra Sverige	Nämndledamöter	Beviljat bygglov trots att det inte var lagenligt.	Frikända (ringa)

Datum	Mål nr	Domstol	Tilltalads yrke	Gärning	Påföljd
2024-05-20	B 561-24	Göta hovrätt	Polis	Förföljt må på motorcykel trots att sådana synnerliga skäl som krävs inte förelåg.	Böter
2024-05-10	B 15072-22	Svea hovrätt	Polis	Belagt må med handfängsel och sedan utövat våld mot må, som orsakat dennes död.	Böter
2024-03-20	B 13141-23	Svea hovrätt	Besiktnings- tekniker	Utfärdat besiktningsprotokoll avseende fordonen trots jäv.	Fängelse 8 mån (även grovt mutbrott)
2024-03-19	B 13802-22	Svea hovrätt	Ordnings- vakt	Använt våld mot må trots att det inte fanns grund för åtgärden.	Böter
2024-03-15	B 4878-23	Hovrätten över Skåne och Blekinge	Polis	Använt pepparspray och höjt sitt vapen utan att det varit befogat.	Vd och böter
2024-02-27	B 4598-23	Göta hovrätt	Polisassi- stent	Angett i protokoll att vägmärken med hastighetsbegränsning kontrollerats trots att sådana saknades.	Böter
2024-02-16	B 614-23	Hovrätten för övre Norrland	Polis	Förföljt må på motorcykel trots att sådana synnerliga skäl som krävs inte förelåg.	Böter
2024-02-09	B 2718-23	Hovrätten över Skåne och Blekinge	Polisassi- stent	Belagt må med handfängsel trots att laga stöd för detta saknats.	Vd + shtj (även annan brottslig- het)
2023-12-14	B 2635-23	Hovrätten för västra Sverige	Poliser	Underlåtit att vidta erforderliga utredningsåtgärder och upprätta anmälan när de beordrats till lägenhetsbråk.	Böter

Datum	Mål nr	Domstol	Tilltalads yrke	Gärning	Påföljd
2023-11-28	B 12218-23	Svea hovrätt	Gränskontrollant	Underlåtit att lämna fullständiga uppgifter om sina iakttagelser i samband med att en person varit föremål för viss inresekontroll.	Böter
2023-11-16	B 9991-22	Svea hovrätt	Poliser	Genomfört en provokativ åtgärd utan att det redovisats, underlåtit att ta påträffad narkotika i beslag, underlåtit att anmäla och upprätta protokoll. Använt våld och kroppsvisiterat utan laga stöd.	Böter, Vd
2023-10-27	B 13018-22	Svea hovrätt	Civil utredare, polisen	Vid förhör inte delgett misstanke och sedan ändå fört in uppgift om att så hade gjorts i förhörprotokollet.	Vd + böter (även annan brottslighet)
2023-10-05	B 2005-22	Hovrätten för nedre Norrland	Ordningsvakt	Brukat våld som med hänsyn till omständigheterna varit obefogat och oförsvarligt.	Frikänd
2023-10-05	B 5104-23	Svea hovrätt	Poliser	Beslutat om och genomfört en kroppsvisitation trots att det saknats laga stöd för åtgärden.	Frikända (ej oakt-samt)
2023-06-02	B 3568-21	Svea hovrätt	Ambassadtjänsteman	Fattat beslut om visum i 122 ärenden trots att kraven inte varit uppfyllda och utan att kontrollera uppgifterna i ansökningarna.	VD och böter
2023-05-26	B 697-22	Svea hovrätt	Polis	När han varit ledig, trätt i tjänst som polis trots att han var berusad och, trots att förutsättningarna för det inte varit uppfyllda, beslutat om och verkställt en kroppsvisitation.	Böter

Datum	Mål nr	Domstol	Tilltalads yrke	Gärning	Påföljd
2023-05-16	B 358–23	Hovrätten över Skåne och Blekinge	Handläggare vid socialtjänsten	Underlåtit att i rätt tid anmäla omhändertagande till förvaltningsrätten (inte mejlat på rätt sätt).	Frikänd (ringa)
2023-04-21	B 9359-22	Svea hovrätt	Ordningsvakter	Omhändertagit må, belagt honom med handfängsel och hållit honom kvar ca 30 min utan laga stöd.	Böter
2023-03-23	B 817-22	Svea hovrätt	Poliser	Vidtagit ett antal åtgärder, bl.a. kroppsvisitation, utan laga stöd och inte dokumenterat det inträffade.	Böter
2023-02-24	B 4406-22	Hovrätten över Skåne och Blekinge	Polis	Avlossat två skott mot bil utan laga befogenhet eftersom sådan misstanke som krävs inte funnits.	Böter
2023-01-04	B 12875-21	Svea hovrätt	Polis	Hållit förhör med misstänkt utan att informera om den misstänktes rättigheter.	Frikänd (ringa)
2022-12-16	B 2712-22	Hovrätten för västra Sverige	Arrestvakter	Uppmärksammat att den anhållne mannen "rivit sönder ett lakan och rullat ihop ett annat" samt gjort knutar på lakanet och därefter underlåtit att ta bort lakanen och/eller meddela stationsbefälet om incidenten.	Böter
2022-11-29	B 11407-22	Svea hovrätt	Polis	Använt mer våld än vad som varit försvarligt.	Frikänd
2022-06-14	B 6501-21	Hovrätten för västra Sverige	Polis	Förföljt crossen i strid med de bestämmelser som gäller för förföljande av tvåhjuliga fordon, varpå personen på crossen dog.	Frikänd
2022-06-14	B 12275-21	Svea hovrätt	Polis	Avlossat skott mot må trots att inte proportionerligt, vilket lett till allvarliga skador på må.	Böter

Datum	Mål nr	Domstol	Tilltalads yrke	Gärning	Påföljd
2022-05-19	B 4046-20	Svea hovrätt	Socialsekreterare	Brustit vid utförande av en vårdnadsutredning (enskilt åtal).	Frikända
2022-05-04	B 39-22	Svea hovrätt	Polis	Beslutat och verkställt kroppsbesiktning utan laga stöd.	Böter (frikändes av HD)
2021-12-27	B 3289-21	Göta hovrätt	Socialsekreterare	Åkt till fel skola och hämtat fel barn till förhör.	Böter
2021-12-22	B 2721-21	Hovrätten för västra Sverige	Socialsekreterare	Lämnat ut sekretessbelagd information (tidpunkt för möte på familjerätten).	Frikänd (inte sekretess)
2021-12-16	B 13925-19	Svea hovrätt	Ordningsvakt	Använt mer våld än motiverat.	Böter
2021-12-01	B 8179-21	Svea hovrätt	Polis	Hållit förhör utan att delge misstanke om brott eller informera om rätten till försvar.	Böter
2021-11-15	B 2223-21	Göta hovrätt	Polis	Inlett ett förföljande av elcykel trots att det inte förelegat synnerliga skäl och hållit för kort avstånd till cykel, vilket lett till sammanstötning och skada.	Frikänd (ringa)
2021-10-28	B 248-21	Göta hovrätt	Arrestvakt	Brustit i dokumentation av genomförd tillsyn.	Frikänd
2021-09-22	B 1874-21	Hovrätten över Skåne och Blekinge	Arrestvakt	Inte utövat den tillsyn som ålegat honom.	Böter
2021-09-20	B 2298-21	Hovrätten för västra Sverige	Polisassistent	Vid en hastighetskontroll underlåtit att rapportera en bekant och omhändertaga dennes körkort trots att denne körde för fort.	Frikänd (men dömd för tagande av muta till böter)
2021-06-14	B 3360-20	Hovrätten över Skåne och Blekinge	Verksamhetschef LVM-vårdhem	Beslutat att skriva ut en person från LVM-vård trots att det saknades laglig grund för ett sådant beslut då syftet med vården inte var uppnått och trots att samråd inte skett med socialnämnden.	Böter

Datum	Mål nr	Domstol	Tilltalads yrke	Gärning	Påföljd
2021-06-11	B 367-21	Svea hovrätt	Rådman	Fattat beslut om att häkta en misstänkt person för brottet missbruk av urkund på grund av flyktfara trots att detta brott inte kan ligga till grund för detta häktningsskäl och sedan rättat beslutet trots att förutsättningar saknades.	Frikänd
2021-04-22	B 5988-20	Hovrätten för västra Sverige	Polis	Brukat våld som varit obefogat.	Böter
2021-03-09	B 12439-19	Svea hovrätt	Polis	Mottagit flertal anmälningar men underlåtit att upprätta rapport och/eller koppla samtalet vidare eller kontakta befäl.	Böter
2021-01-22	B 5966-19	Svea hovrätt	Ambassadtjänsteman	Tagit upp viseringsansökningar trots att behörighet saknats, handlagt visumärenden trots jäv, fattat beslut om att bevilja visering trots att kraven inte varit uppfyllda	Fängelse 1 år (grovt)
2020-06-17	B 1488-19	Svea hovrätt	Kriminalvårdsinspektör och avdelningschef	Inte vidtagit åtgärder så att intagen fick vård trots indikationer på att intagen var i behov av vård (den intagna avled av uttorkning).	Böter
2020-03-23	B 3163-19	Hovrätten för västra Sverige	Rådman och lagman	Rådmannen: underlåtit att handlägga målen. Lagmannen: underlåtit att vidta de åtgärder som varit påkallade för att föra tre tvistemål till avgörande inom skälig tid.	Böter (prövat av HD)

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhändertar barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Ju.
57. Polisiär beredskap i fred, kris och krig. Ju.
58. En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. LI.
59. Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. Ju.
60. En starkare fondmarknad. Fi.
61. Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. S.
62. Ansvar för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. S.
63. Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. S.
64. En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. LI.
65. En mer flexibel hyresmarknad. Ju.
66. En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. Ju.
67. Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. LI.
68. Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. KN.
69. Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. LI.
70. Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. A.
71. Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. S.
72. Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. U.
73. En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. A.
74. Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. A.
75. Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. Fi.
76. Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. A.
77. En översyn av den statliga lönegarantin. A.
78. En reformerad underrättelseverksamhet. Fö.
79. Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. Fö.
80. Koordinatbestämda fastighetsgränser. Ju.

81. En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. Ju.
82. Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. LL.
83. Ett nationellt förbud mot tiggeri. Ju.
84. Hem för barn och unga. För en trygg, säker och meningsfull vård. S.
85. Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. LL.
86. Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret. Fö.
87. Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel. Ju.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]
- En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]
- Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. [70]
- En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. [73]
- Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. [74]
- Det handlar om oss
– så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. [76]
- En översyn av den statliga lönegarantin. [77]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatte-regler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]
- En starkare fondmarknad. [60]

- Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. [75]

Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]
- En reformerad underrättelse-verksamhet. [78]
- Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. [79]
- Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret. [86]

Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]
- Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]
- Straffbarhetsåldern. [11]
- Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]
- Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]
- Utmönstring av permanent uppehålls-tillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]
- Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]
- Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]
- Säkrare tivoli. [40]
- Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]
- Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]
- Tryggare idrottsarrangemang. [46]
- Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. [49]

Ökad insyn i politiska processer. [52]
Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. [54]
Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. [56]
Polisiär beredskap i fred, kris och krig. [57]
Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. [59]
En mer flexibel hyresmarknad. [65]
En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. [66]
Koordinatbestämda fastighetsgränser. [80]
En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. [81]
Ett nationellt förbud mot tiggeri. [83]
Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel. [87]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]
En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]
Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). [21]
Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. [22]
Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]
Bättre förutsättningar för klimatanpassning. [51]
Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. [68]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]
Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]
Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]
En ny nationell myndighet för viltförvaltning. [50]
En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. [58]
En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. [64]
Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. [67]
Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. [69]
Syssetsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. [82]
Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. [85]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]
Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]
Att omhänderta barn och unga. [38]
Digital teknik på lika villkor. En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. [39]
Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. [41]
Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. [43]
Stärkt pandemiberedskap. [48]

- Kvalificering till socialförsäkring
och ekonomiskt bistånd
för vissa grupper. [53]
- Sveriges internationella adoptionsverk-
samhet – lärdomar och vägen framåt.
Volym 1 och 2. [61]
- Ansvar för hälso- och sjukvården.
Volym 1 Bedömningar och förslag.
Volym 2 Underlagsrapporter. [62]
- Stärkt patientsäkerhet genom rätt
kompetens – utifrån hälso-
och sjukvårdens och tandvårdens
behov. [63]
- Fortsatt utveckling av en nationell läke-
medelslista – en del i en ny nationell
infrastruktur för datadelning.
Del 1 och 2. [71]
- Hem för barn och unga. För en trygg,
säker och meningsfull vård. [84]

Utbildningsdepartementet

- Bättre förutsättningar för trygghet
och studiero i skolan. [8]
- På språklig grund. [9]
- Ett likvärdigt betygssystem
Volym 1 och 2. [18]
- Kunskap för alla – nya läroplaner med
fokus på undervisning och lärande. [19]
- Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder
för god undervisning och läraryrkenas
attraktivitet. [26]
- En socionomutbildning i tiden. [27]
- Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]
- Förbättrat stöd i skolan. [44]
- Verktyg för en mer likvärdig
resursfördelning till skolan. [72]

Utrikesdepartementet

- Skydd för biologisk mångfald i
havsområden utanför nationell
jurisdiktion. [36]