

Kommittédirektiv



En modernare mutbrottslagstiftning och en kod för beslutspåverkan inom näringslivet

Dir.
2009:15

Beslut vid regeringssammanträde den 19 mars 2009

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska se över den straffrättsliga regleringen av brotten mutbrott och bestickning. Syftet ska vara att åstadkomma en modernare samt mer ändamålsenlig och lättillgänglig reglering med tydliga kriterier för straffansvar.

Utredaren ska vidare bedöma lämpligheten av och vid behov föreslå en straffrättslig reglering av s.k. handel med inflytande.

En annan uppgift för utredaren ska vara att tillsammans med en till honom eller henne knuten arbetsgrupp ta fram förslag till en kod för beslutspåverkan inom näringslivet.

Nuvarande reglering

Straffansvar för de i svensk rätt grundläggande korruptionsbrotten, mutbrott och bestickning, föreskrivs i 20 kap. 2 § respektive 17 kap. 7 § brottbalken.

För *mutbrott* döms en arbetstagare som, för sig själv eller annan, tar emot, låter åt sig utlova eller begär en muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning. Straffbestämmelsen gäller även om arbetstagaren har begått gärningen innan han eller hon fick anställningen eller efter det att anställningen upphört. Bestämmelsen omfattar inte bara arbetstagare, utan även de uppdragstagare och funktionärer som räknas upp i bestämmelsens andra stycke. Straffet för mutbrott är böter eller fängel-

se i högst två år. Om brottet är grovt, är straffet fängelse i lägst sex månader eller högst sex år.

För *bestickning* döms den som till arbetstagare eller annan som räknas upp i bestämmelsen om mutbrott lämnar, utlovar eller erbjuder, för denne själv eller för annan, en muta eller annan otillbörlig belöning för tjänsteutövningen. Straffskalan överensstämmer med den som gäller för mutbrott. För grova fall av bestickning finns en särskild straffskala, som motsvarar den som uppställs för grova fall av mutbrott.

Ansvar för mutbrott kommer i fråga för var och en som är arbetstagare eller annars omfattas av personkretsen i 20 kap. 2 § andra stycket, alldeles oavsett om han eller hon fullgör sitt arbete i offentlig eller privat verksamhet. Mutansvaret är alltså generellt reglerat.

Behovet av en utredning

Bakgrund och utgångspunkter

Korruption är ytterst ett angrepp på beslutsprocesser i samhället och har i alla sina former negativa konsekvenser.

Inom den privata sektorn bidrar den till att snedvrída konkurrensförhållanden och motverkar ett fritt handelsutbyte. Inom den offentliga sektorn rubbar förekomsten av korruption förtroendet för förvaltning och demokratiska institutioner och kan i förlängningen påverka stabiliteten i samhället. På båda sektorerna skadar korruptionen också det förtroendeförhållande som måste råda mellan arbetsgivare och arbetstagare och mellan uppdragsgivare och uppdragstagare.

I det internationella samarbetet har intresset för korruptionsbekämpning vuxit markant under senare år. Sverige har under den senaste tioårsperioden tillträtt ett flertal internationella instrument på korruptionsbekämpningens område. Bland dessa finns Förenta nationernas (FN) konvention mot korruption, Organisationens för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) konvention om bekämpande av bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsförhållanden samt Europarådets straffrättsliga och civilrättsliga konventioner

mot korruption och tilläggsprotokollet till den förstnämnda. Vidare har det inom Europeiska unionen antagits rättsakter som tar sikte på kampen mot korruption, t.ex. rådets rambeslut 2003/568/RIF av den 22 juli 2003 om kampen mot korruption inom den privata sektorn.

Även rent nationella åtgärder finns att redovisa. Så inrättades år 2003 inom Åklagarmyndigheten en särskild riksenhet mot korruption. Det främsta syftet med åtgärden var att förbättra förutsättningarna för korruptionsbekämpning genom att koncentrera lagföringen av korruptionsbrott till en enda enhet med specialiserade åklagare.

Mutbrottslagstiftningen har kritiserats

I en tid som präglas av ökad vaksamhet mot korruption är det naturligt att intresset riktas mot den straffrättsliga reglering som finns på området. Av skilda aktörer har därvid kritik riktats mot den nuvarande regleringen.

Den framförda kritiken har dels varit av semantisk och systematisk art, dels tagit sikte på regleringens innehåll. I den förra delen har det bl.a. gjorts gällande att givande och tagande av muta borde vara reglerat i samma kapitel i brottsbalken och att begreppet bestickning – såsom svårförståeligt för allmänheten – borde utmönstras ur lagtexten. I den senare delen har det ansetts att regleringen är otydlig och att det är svårt att utläsa av lagtexten om ett visst handlande är brottsligt eller inte. Kritiken tar här sikte på kravet att den mottagna eller lämnade belöningen ska vara ”otillbörlig”. Vidare har det ansetts att den personkrets som omfattas av mutansvaret inte bör bestämmas genom användning av arbetstagarbegreppet och en uppräkningslista av de uppdragstagare som omfattas av ansvaret. I stället borde avgränsningen ske genom en legaldefinition som sätter skyddet för mottagarens ställning, uppdrag eller tjänst i centrum. Det har också efterlysts ett tydliggörande av vilka intressen mutbrottslagstiftningen ska skydda och gjorts gällande att dessa skyddsintressen är olika för privat respektive offentlig sektor. Somliga kritiker har därvid menat att den nuvarande generella regleringen av mutansvaret har bidragit till att förta en del av allvaret i korruption inom den offentliga sektorn. Det har ansetts att man

med begreppet korruption i första hand bör förstå missbruk av offentlig tjänst för egen vinning och att mutansvaret på den privata sektorn skulle kunna rymmas inom en modifierad reglering av trolöshetsbrotten.

Ett ökat inslag av självreglering bör övervägas

Regleringen av mut- och bestickningsbrotten visar på den konflikt som ibland kan uppkomma mellan å ena sidan intresset av en allmängiltig strafflagstiftning med förutsättningar att stå sig över tiden och å andra sidan enskildas anspråk på konkret vägledning när det gäller omfattningen av det straffbara området.

Från näringslivets organisationer efterfrågas inte sällan klarare besked i lagtext om vad som ska anses vara tillåtna respektive otillåtna former för beslutspåverkan i affärlivet. Det görs då gällande att det nuvarande otillbörlighetskravet ger en otillräcklig vägledning för gränsdragningen mellan vad som är mut och vad som är godtagbara kontakt- och relationsbefrämjande förmåner. Det har också framhållits att lagens förarbeten inte innehåller tillräckliga råd och anvisningar i detta hänseende.

Att förhållandet till kunderna ofta är helt avgörande för ett företags framgång och fortlevnad är oomtvistat. Det är därför förståeligt att företrädare för näringslivet reser krav på klara och detaljerade förhållningsregler på området. Emellertid finns det i detta och andra fall en gräns för hur detaljerad en allmängiltig reglering kan göras. En alternativ lösning är därför att som ett led i självregleringen inom näringslivet åstadkomma en samlad och brett förankrad uppfattning om vad som ska vara tillåtna kontakt- och relationsbefrämjande förmåner. Detta bör ske genom att det utarbetas en kod för beslutspåverkan inom näringslivet.

Uppdraget

En särskild utredare ska utses och ges ett tvådelat uppdrag. Han eller hon ska för det första göra en översyn av mutbrottslagstiftningen i syfte att åstadkomma en modernare samt mer ändamålsenlig och lättillgänglig reglering med tydliga kriterier för

straffansvar. För det andra ska det vara utredarens uppgift att i dialog och nära samarbete med berörda intressenter ta fram förslag till en kod för beslutspåverkan inom näringslivet.

En översyn av mutbrottslagstiftningen

Det samordnade mutansvaret för privat och offentlig sektor

Sedan den 1 januari 1977 gäller att mutansvaret för arbets- och uppdragstagare i privat och offentlig verksamhet är samordnat. Dessförinnan fanns regleringen för den privata sektorn på annan plats än i brottsbalken och var annorlunda utformad än den som gällde för offentlig verksamhet. Som skäl för förändringen åberopades bl.a. att det allmänna i allt högre grad hade kommit att inrikta sin verksamhet på andra funktioner än de myndighetsutövande, dvs. uppgifter som även fullgjordes inom den privata sektorn. Dessutom hade anställningsförhållandena i privat och offentlig sektor blivit så lika att det var rimligt att alla anställda agerade under samma principiella ansvar (prop. 1975/76:176 s. 30 f.).

Utredaren ska överväga om några fördelar skulle stå att vinna med en reglering av mutansvaret som inte längre är samordnad för privat och offentlig verksamhet. Häri ligger att mot bakgrund av dagens förhållanden göra en förnyad värdering av de skäl som åberopades till stöd för 1977 års reform. Inom ramen för detta ska utredaren analysera och ta ställning till vilka skyddsintressen som bör ligga till grund för en modern reglering av mutbrott och bestickning. Om förändringar föreslås, ska utredaren redovisa hur förslagen förhåller sig till och inverkar på andra gärningstyper som kan sägas innefatta oegentligt beteende i ett förtroendeförhållande eller på annat sätt har korrupsionsanknytning, t.ex. trolöshet mot huvudman.

Personkretsen

I 20 kap. 2 § andra stycket brottsbalken anges den krets av personer som kan träffas av straffansvar för mutbrott. På grund av hänvisning från 17 kap. 7 § blir den kretsen avgörande också

för avgränsningen av brottet bestickning. Till kretsen hör inte bara arbetstagare utan även de uppdragstagare och funktionärer i övrigt som räknas upp i bestämmelsen.

Det har gjorts gällande att denna detaljerade och delvis överlappande uppräknings av personer gör bestämmelserna svårtillämpade och att uppräkningsen borde ersättas av en legaldefinition som sätter skyddet för mottagarens uppdrag eller tjänst i centrum.

Mot denna bakgrund ska utredaren överväga och ta ställning till om lagen på annat sätt eller enklare än för närvarande bör ange de personer som kan göra sig skyldiga till mutbrott. Utredaren ska vid sina överväganden och vid utformningen av eventuella förslag särskilt beakta Sveriges internationella åtaganden, som i flera fall utgjort skälen för senare års tillägg till och ändringar i personkretsen.

Otillbörligheten

Användningen av begreppet ”muta eller annan otillbörlig belöning” för att bestämma vad som ska vara mutbrott och bestickning gör att det straffbara området inte kan utläsas direkt ur lagtexten.

Till stöd för konstruktionen har traditionellt anförts dels att vad som är otillbörligt beror på sed och bruk i samhället och vid varje tid rådande uppfattning och därför knappast kan preciseras i lagtext, dels att konstruktionen därmed är resultatet av ett avsiktligt och nödvändigt ställningstagande från lagstiftarens sida, dels att närmare ledning för tolkning av begreppet får ges i rättspraxis.

Mot varandra har här vägts å ena sidan intresset av en flexibel reglering som är tillräckligt vid för att träffa 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 vars tillämpning inte uppfattas som slumpmässig och som inte leder till osäkerhet om vilka beteenden som är förbjudna. Det finns skäl att på nytt överväga om denna avvägning har gjorts på ett ändamålsenligt sätt. Utredaren ska därför utreda och ta ställning till om några

förändringar är påkallade i detta hänseende, t.ex. på så sätt att otillbörlighetsbegreppet ersätts av en tydligare formulerad förutsättning för straffansvar eller att dess innebörd på annat sätt förtydligas. Att bestämma innehållet i begreppet genom angivande av bestämda värdegränser för tillåtna belöningar eller förmåner ingår dock inte i uppdraget.

Övervägandena i denna del ska samordnas med den del av utredarens uppdrag som avser att ta fram en kod för beslutspåverkan inom näringslivet.

Påpekanden från internationella övervakningsorgan

Flera av de internationella instrument som Sverige har tillträtt på korruptionsbekämpningsområde är försedda med övervakningsmekanismer. Inom ramen för dessa utvärderas löpande hur konventionsstaterna uppfyller de åtaganden som instrumenten innehåller. I anledning av sådan utvärdering har vissa frågor om den svenska regleringen uppkommit, bl.a. omfattningen av straffansvaret för bestickning och avsaknaden av uttrycklig kriminalisering av s.k. handel med inflytande.

Vid bedömningen av Sveriges efterlevnad av OECD-konventionen om bekämpande av bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsförhållanden har det inom OECD:s arbetsgrupp mot bestickning rekommenderats att kretsen av personer som åtnjuter bestickningsskydd utvidgas till att omfatta också valda tjänstemän i internationella organisationer där Sverige inte är medlem. Inom ramen för sina överväganden i övrigt om personkretsens utformning ska utredaren analysera denna kritik och vid behov föreslå åtgärder för att komma till rätta med den.

Av artikel 12 i Europarådets straffrättsliga konvention om korruption framgår att staterna ska kriminalisera s.k. handel med inflytande. Det som ska göras straffbart är bl.a. att utlova, lämna eller erbjuda en otillbörlig förmån till någon som påstår eller bekräftar sig kunna utöva ett oegentligt inflytande över t.ex. en offentlig tjänsteman, parlamentariker eller minister. Mot tillämpningen av denna artikel har Sverige reserverat sig och då anfört att straffvärd påverkan av personer som träffas av be-

skrivningen redan är kriminaliserad och att en kriminalisering i övrigt i enlighet med artikeln mycket lätt kunde komma i strid med den grundläggande rättigheten att i en demokrati kunna yttra sin mening och på så sätt söka påverka makthavare och andra (prop. 2003/04:70 s. 33). Det övervakningsorgan som utvärderar staternas efterlevnad av Europarådskonventionen – Gruppen av stater mot korruption (GRECO) – har under senare tid i flera fall rekommenderat andra konventionsstater att ompröva sina på motsvarande grunder gjorda reservationer. Frågan togs också upp under gruppens senaste utvärderingsbesök här i augusti 2008 och en rekommendation av samma innebörd kommer av allt att döma att inom kort riktas också mot Sverige. Mot denna bakgrund ska utredaren på nytt överväga behovet av en kriminalisering av handel med inflytande och i förekommande fall föreslå hur ett sådant straffansvar bör utformas.

Övrigt

Utredaren ska utreda och ta ställning till om det i lagtexten bör införas exemplifieringar som anger när ett givande respektive tagande av muta ska anses som ett grovt brott. Sådan ledning saknas för närvarande.

I den mån det inte redan följer av uppdraget i övrigt ska utredaren därutöver göra en redaktionell översyn av regleringen av brotten mutbrott och bestickning. Häri ingår att överväga om en annan brottsbenämning än den nuvarande bör införas för den handling som består i att ge en muta. Även frågan om i vilket eller vilka kapitel i brottsbalken de båda brotten bör vara placerade ska utredas.

En kod för beslutspåverkan inom näringslivet

Av artikel 12.1 i Förenta nationernas konvention mot korruption framgår att konventionsstaterna ska vidta åtgärder för att förebygga korruption på den privata sektorn. Enligt artikel 12.2 kan åtgärder i detta syfte bl.a. bestå i att främja utveckling av uppförandekoder för kommersiell verksamhet.

Det står klart att det förebyggande arbetet mot korruption är av stor betydelse och att uppförandekoder är ett verksamt medel i detta arbete. På global nivå har en sådan kod tagits fram av Internationella handelskammaren (ICC). För svenska förhållanden finns den av Institutet mot mutor framtagna skriften ”Vägledande etiska regler för kontakt- och relationsbefrämjande förmåner i affärsverksamhet”.

Konventionsåtagandet innebär att det ankommer på Sverige att bedriva ett aktivt arbete för att förebygga korruption på den privata sektorn. Mot denna bakgrund ska det vara en uppgift för utredaren att med hjälp av och i nära samverkan med näringslivets organisationer och andra berörda utarbeta ett förslag till en kod för beslutspåverkan inom näringslivet. Koden ska vara ett led i självregleringen inom näringslivet och ha som syfte att sammanfatta och utveckla god svensk praxis på området. I sitt arbete ska utredaren beakta och bygga vidare på de dokument som tagits fram av ICC och Institutet mot mutor.

En självklar målsättning med koden ska vara att med större precision än vad som är möjligt i en allmängiltigt utformad lagtext ge så klara besked som möjligt om vad som är tillåtna kontakt- och relationsbefrämjande förmåner i affärsverksamhet. En utgångspunkt för arbetet ska därför vara att det mot en person som följt kodens rekommendationer normalt inte med fog ska kunna göras gällande att han eller hon har gjort sig skyldig till mutbrott eller bestickning. Däremot kan inte sådana krav på precision ställas att allt handlande som strider mot koden med nödvändighet också ska betraktas som brottsligt.

I uppdraget ingår även att föreslå på vilket sätt, av vilket organ och med vilken finansiering koden ska förvaltas för framtiden. Vid utarbetandet av sitt förslag i denna del ska utredaren beakta att uppgifterna för ett sådant organ bl.a. bör innefatta att slutligt fastställa koden efter genomförd remissbehandling, att bistå användarna med rådgivning och tolkning i frågor om tillämpning av koden, att hålla kontakt med användarna av koden och samla in erfarenheter av dess praktiska tillämpning, att på grundval av detta med jämna mellanrum ta fram en rapport över kodens tillämpning och att vid behov uppdatera och vidareutveckla koden.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Skulle utredaren finna att uppdraget kräver att han eller hon tar upp även andra frågor än dem som hittills nämnts, får utredaren göra det.

Utredaren ska redovisa gällande rätt och eventuellt pågående lagstiftningsarbete i länder som utredaren bedömer vara av intresse och i övrigt göra de internationella jämförelser som anses befogade. Regleringen i andra nordiska länder bör ges en särskild belysning och beaktas i arbetet.

Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv i den analys som görs. Vidare ska all statistik som utredaren kan komma att redovisa vara köns- och åldersuppdelad.

Utredarens arbete med att ta fram förslag till en kod för beslutspåverkan inom näringslivet ska bedrivas inom en till honom eller henne knuten arbetsgrupp med representation av näringslivets organisationer. I detta arbete ska utredaren vinnlägga sig om ett mycket nära och förtroendefullt samarbete med berörda intressenter. Även vid fullgörande av övriga delar av uppdraget ska utredaren vid behov inhämta synpunkter från berörda myndigheter och organisationer.

Utredaren ska föreslå de författningsändringar som bedöms vara behövliga.

Utredaren ska redovisa vilka budgetära konsekvenser förslagen kan komma att medföra och lämna förslag på hur dessa kostnader kan finansieras.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2010. Om utredaren anser det lämpligt, kan någon del av uppdraget redovisas i ett delbetänkande.

(Justitiedepartementet)