

Lagrådsremiss

En reformerad mutbrottslagstiftning

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 26 januari 2012

Sten Tolgfors

Patrik Örnsved
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Lagrådsremissen innehåller förslag som syftar till att åstadkomma en tydligare och mer ändamålsenlig mutbrottslagstiftning.

I lagrådsremissen föreslås bl.a. följande ändringar i brottsbalken. Brotten mutbrott och bestickning ska fortsättningsvis dels benämnas tagande av muta och givande av muta, dels placeras i ett och samma kapitel i balken. Detta kapitel ska vara 10 kap. Dessutom föreslås en väsentlig förenkling i sättet att ange den krets av personer som kan träffas av mutansvar. Förenklingen innebär att ansvar för tagande av muta och givande av muta ska kunna komma i fråga när en otillbörlig förmån tas emot av eller lämnas till var och en som är arbetstagare eller utövar uppdrag, utan den inskränkning som tidigare gällt i fråga om uppdragstagare. En anslutande nyhet är att mutansvar också ska kunna träffa den som är deltagare eller funktionär i en tävling som är föremål för allmänt anordnad vadhållning.

Utöver detta föreslås 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 utgör nykriminaliseringar och straffbelägger dels s.k. handel med inflytande, dels värdslös finansiering av mutbrott.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2012.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	3
2	Lagtext.....	4
2.1	Förslag till lag om ändring i brottsbalken	4
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning	9
2.3	Förslag till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551).....	10
3	Ärendet och dess beredning.....	11
4	Behovet av en reform.....	11
4.1	Gällande reglering.....	11
4.2	Framförd kritik och andra omvärldsfaktorer	15
4.3	Slutsatser	17
5	En reformerad mutbrottslagstiftning.....	19
5.1	Utgångspunkter	19
5.2	Bestämmelserna samlas	21
5.3	Hur straffbestämmelserna om korruptionshandlingar bör utformas	23
5.3.1	Trolöshet mot huvudman	23
5.3.2	Tagande och givande av muta	24
5.3.3	Grovt tagande och grovt givande av muta.....	29
5.3.4	Handel med inflytande	30
5.3.5	Vårdslös finansiering av mutbrott	34
5.4	Vad som bör gälla för åtalsprövning	37
5.5	Möjligheten för svensk domstol att döma över mutbrott som begåtts utomlands.....	38
6	Ikraftträdande.....	39
7	Ekonomiska konsekvenser.....	39
8	Författningskommentar.....	40
8.1	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	40
8.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning	51
8.3	Förslaget till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551).....	51
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Mutbrott (SOU 2010:38)	53
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag.....	60
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	64

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i brottbalken,
2. lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning,
3. lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken¹

dels att 17 kap. 7 och 17 §§ samt 20 kap. 2 § ska upphöra att gälla,

dels att 10 kap. 9 och 10 §§, 17 kap. 8 och 16 §§, 20 kap. 5 § och rubriken till 10 kap. ska ha följande lydelse,

dels att det i balken ska införas fem nya paragrafer, 10 kap. 5 a–5 e §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

10 kap. Om förskingring och annan trolöshet

Föreslagen lydelse

10 kap. Om förskingring, annan trolöshet och mutbrott

5 a §

Den som är arbetstagare eller utövar uppdrag och tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för utövningen av anställningen eller uppdraget döms för tagande av muta till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller den 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.

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

För tagande av muta enligt första och andra styckena döms också den som tar emot, godtar ett löfte om eller begär förmånen för någon annan än sig själv.

¹ Senaste lydelse av
17 kap. 7 § 2004:404
17 kap. 17 § 2011:511
20 kap. 2 § 2004:785.

5 b §

Den som lämnar, utlovar eller erbjuder en otillbörlig förmån i fall som avses i 5 a § döms för givande av muta till böter eller fängelse i högst två år.

5 c §

Är brott som avses i 5 a eller 5 b § att anse som grovt, döms för grovt tagande av muta eller grovt givande av muta till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen innefattat missbruk av eller angrepp på särskilt ansvarsfull ställning, avsett betydande värde eller ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art.

5 d §

För handel med inflytande döms till böter eller fängelse i högst två år den som i annat fall än som avses i 5 a eller 5 b §

1. tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för att påverka annans beslut eller åtgärd vid myndighetsutövning eller offentlig upphandling, eller

2. lämnar, utlovar eller erbjuder någon en otillbörlig förmån för att han eller hon ska påverka annans beslut eller åtgärd vid myndighetsutövning eller offentlig upphandling.

5 e §

En näringsidkare som tillhandahåller pengar eller andra tillgångar åt någon som företräder näringsidkaren i en viss angelägenhet och därigenom av grov oaktsamhet främjar givande av muta, grovt givande av muta eller handel med inflytande enligt 5 d § 2 i den angelägenheten döms för vårdslös finansiering av mutbrott

till böter eller fängelse i högst två år.

Vad som sägs i första stycket om näringsidkare tillämpas också på den som har en ledande ställning grundad på befogenhet att företräda näringsidkaren eller att fatta beslut på näringsidkarens vägnar.

9 §²

För försök till förskingring eller trolöshet mot huvudman samt för försök eller förberedelse till grov förskingring döms till ansvar enligt vad som föreskrivs i 23 kap.

För försök till förskingring eller trolöshet mot huvudman samt för försök eller förberedelse till grov förskingring döms till ansvar enligt vad som föreskrivs i 23 kap. *För förberedelse till grovt givande av muta döms också till ansvar enligt 23 kap.*

10 §³

Vad som föreskrivs i 8 kap. 13 § om inskränkning i åklagares åtalsrätt *skall* gälla även de brott som angetts i detta kapitel, dock inte grov förskingring och sådan trolöshet mot huvudman som är att anse som grov.

Vad 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 sådan trolöshet mot huvudman som är att anse som grov.

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

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

² Senaste lydelse 2011:511.

³ Senaste lydelse 1994:1411.

17 kap.

8 §⁴

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

Är brottet grovt, skall dömas till fängelse i högst fyra år. Vid bedömande *huruvida* brottet är grovt skall särskilt beaktas, om det förövats med våld eller hot om våld eller innefattat missbruk av tjänsteställning.

Den som *mottager, låter åt sig utlova* eller begär otillbörlig *belöning* för att i allmänt ärende rösta på visst sätt eller *icke* rösta, dömes, om det *ej* är *mutbrott*, för tagande av otillbörlig belöning 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 bedömande *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.

16 §⁵

För försök eller förberedelse till våld eller hot mot tjänsteman döms till ansvar enligt vad som föreskrivs i 23 kap., såvida inte brottet, om det fullbordats, skulle ha varit att anse som ringa. För försök eller förberedelse till främjande av flykt *samt för förberedelse till bestickning enligt 7 § andra stycket* döms också till ansvar enligt vad som anges i 23 kap.

För försök eller förberedelse till våld eller hot mot tjänsteman döms till ansvar enligt vad som föreskrivs i 23 kap., såvida inte brottet, om det fullbordats, skulle ha varit att anse som ringa. För försök eller förberedelse till främjande av flykt döms också till ansvar enligt vad som anges i 23 kap.

20 kap.

5 §⁶

Åklagare får, utan hinder av vad som annars är föreskrivet, åtala brott varigenom arbetstagare hos staten eller hos kommun eller an-

Utan hinder av vad som annars är föreskrivet får åklagare åtala brott varigenom följande personer har åsidosatt vad som åligger dem

⁴ Senaste lydelse 1977:103.

⁵ Senaste lydelse 2011:511.

⁶ Senaste lydelse 2010:1394.

nan som avses i 2 § andra stycket 1–4 har åsidosatt vad som åligger honom eller henne i utövningen av anställningen eller uppdraget.

i utövningen av anställningen eller uppdraget:

1. arbetstagare hos staten eller en kommun,

2. ledamot av styrelse, verk, nämnd, kommitté eller annan sådan myndighet som hör till staten eller till kommun, landsting eller kommunalförbund,

3. den som utövar uppdrag som är reglerat i författning,

4. den som omfattas av lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. eller som annars fullgör lagstadgad tjänsteplikt,

5. den som utan att inneha anställning eller uppdrag som avses i 1–4 utövar myndighet.

Utän hinder av bestämmelserna i första stycket ska dock gälla

1. vad som i denna balk föreskrivs om att åtal inte får ske utan förordnande av regeringen eller den regeringen har bemyndigat och

2. vad som i annan lag eller författning är föreskrivet om åtal för gärning, för vilken straff är föreskrivet endast om den förövas av innehavare av anställning eller uppdrag som avses i första stycket.

Har mutbrott begåtts av någon som inte omfattas av första stycket eller av 2 § andra stycket 8 eller 9 och inte heller är arbetstagare vid Internationella brottmålsdomstolen, främmande stats minister eller ledamot av främmande stats lagstiftande församling, får åklagare väcka åtal endast om brottet anges till åtal av arbets- eller uppdragsgivaren eller om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

Om det inte finns särskilda bestämmelser för ett visst fall, får åklagare åtala brott mot sådan tystnadsplikt som gäller till förmån för enskild målsägande endast om denne anger brottet till åtal eller åtal är påkallat från allmän synpunkt.

Om åtal för brott som i utövningen av anställningen eller uppdraget begåtts av riksdagsledamot, statsråd, justitieråd eller innehavare av anställning eller uppdrag hos riksdagen eller dess organ gäller särskilda bestämmelser.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012.

2.2 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

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

1. brott enligt 20 kap. 1 och 2 §§ samt 3 § första stycket *brottsbalken*,

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

Föreslagen lydelse

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) *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 § samt*

d) *brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § första stycket,*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012.

2.3 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, 6 a och 9 §§, 10 kap. 1, 3, 4 och 5 §§ samt 11 kap. 1, 2, 4 och 5 §§ brottsbalken, och

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

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 17 kap. 7 § eller 20 kap. 2 § 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 10 kap. 5 a–5 e §§ brottsbalken.

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 3 kap. 1 § lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, ska dock åtgärder enligt 43 och 44 §§ inte vidtas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012.

¹ Senaste lydelse 2010:834.

3 Ärendet och dess beredning

Ambitionen att med straffrättsliga medel motverka korruption föranledde senast mer genomgripande lagstiftningsåtgärder år 1977. Genom lagändringarna, som trädde i kraft den 1 januari 1978, infördes bl.a. ett för privat och offentlig verksamhet samordnat mutansvar. Dessförinnan fanns regleringen för den privata sektorn på annan plats än i brottsbalken och var annorlunda utformad än den som gällde för offentlig verksamhet.

Efter beslut av regeringen den 19 mars 2009 tillkallades en särskild utredare med uppdrag att bl.a. se över den straffrättsliga regleringen av det handlande som bestraffas genom brotten mutbrott och bestickning. Syftet var att åstadkomma en modernare samt mer ändamålsenlig och lättillgänglig reglering med tydliga kriterier för straffansvar. I uppdraget ingick vidare att bedöma lämpligheten av och vid behov föreslå en straffrättslig reglering av s.k. handel med inflytande. En annan uppgift för utredaren var att tillsammans med en grupp av näringslivsföreträdare ta fram förslag till en kod för beslutspåverkan inom näringslivet. Koden skulle vara ett led i självregleringen inom näringslivet och ha som syfte att sammanfatta och utveckla god svensk praxis på området.

Utredningen, som antog namnet Utredningen om mutor, överlämnade den 8 juni 2010 betänkandet Mutbrott (SOU 2010:38). Betänkandet har remissbehandlats.

En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju2010/4890/L5).

4 Behovet av en reform

4.1 Gällande reglering

Av den typiska korruptionssituationen berörs tre parter: en offentlig eller enskild funktionär, hans eller hennes huvudman och en bestickare. Mellan funktionären och huvudmannen råder ett plikt- och förtroendeförhållande som kan vara grundat på anställning eller uppdrag eller också följa av lag. Förhållandet mellan bestickaren och funktionären är att den förre har varit, är eller kan komma att bli beroende av den senares pliktutövning.

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

För *mutbrott* (ibland kallat den passiva gärningen) 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. Vidare omfattar den inte bara arbetstagare, utan även vissa utövare av uppdrag som räknas upp i bestämmelsens andra stycke. Straffet för mutbrott är

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

För *bestickning* (ibland kallat den aktiva gärningen) döms den som till arbetstagare eller annan som räknas upp i bestämmelsen om mutbrott lämnar, utlovar eller erbjuder – för denne själv eller för annan – 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.

Som redan framgått av avsnitt 3 kommer ansvar för mutbrott i fråga för var och en som omfattas av personkretsen i 20 kap. 2 § oavsett om han eller hon fullgör sitt arbete eller uppdrag i offentlig eller privat verksamhet. Mutansvaret är alltså generellt reglerat.

Gällande straffansvar är vidare anpassat till bl.a. följande internationella instrument, som tillträtts av Sverige: OECD-konventionen 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).

Vem omfattas av personkretsen?

Med arbetstagare förstås den som är arbetstagare i civilrättslig mening. Någon hänsyn till att anställningen är på hel- eller deltid eller av tillsvidare- eller visstidskaraktär ska inte tas. Inte heller har det någon betydelse om arbetsgivaren är en juridisk eller en fysisk person.

Enligt 20 kap. 2 § andra stycket ska vad som sägs om arbetstagare tillämpas även på

1. ledamot av styrelse, verk, nämnd, kommitté eller annan sådan myndighet som hör till staten eller till kommun, landsting eller kommunalförbund,

2. den som utövar uppdrag som är reglerat i författning,

3. den som omfattas av lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. eller annan som fullgör lagstadgad tjänsteplikt,

4. den som utan att inneha anställning eller uppdrag som nu har sagts utövar myndighet,

5. den som i annat fall än som avses i 1–4 på grund av förtroendeställning fått till uppgift att för någon annan

a) sköta en rättslig eller ekonomisk angelägenhet,

b) genomföra en vetenskaplig eller motsvarande utredning,

c) självständigt sköta en kvalificerad teknisk uppgift, eller

d) övervaka utförandet av en sådan uppgift som anges i a, b eller c,

6. främmande stats minister, ledamot av främmande stats lagstiftande församling eller ledamot av främmande stats organ motsvarande dem som avses i 1,

7. någon som, utan att inneha anställning eller uppdrag som nu har sagts, utövar främmande stats myndighet eller utländskt skiljemannauppdrag,

8. ledamot av kontrollorgan, beslutande organ eller parlamentarisk församling i mellanstatlig eller överstatlig organisation där Sverige är medlem, och

9. domare eller annan funktionär i internationell domstol vars domsrätt Sverige godtar.

Av uppräknigen i 20 kap. 2 § andra stycket träffas således bl.a. riksdagsledamöter (*punkt 1*), nämndemän, boutredningsmän, offentliga försvarare och konkursförvaltare (*punkt 2*) samt den som fullgör civilplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt (*punkt 3*). Vad som är avgörande för att kunna hänföras till *punkt 4* är det faktiska utövandet av offentlig myndighet. Till denna krets hör bl.a. dispaschör och vissa slag av skiljemän, t.ex. enligt lagen (1963:583) om avveckling av fideikommiss. Även en enligt lag förordnad ordningsvakt omfattas av punkt 4 när han eller hon avvisar, avlägsnar eller omhändertar någon. Sådana personer i förtroendeställning som träffas av *punkt 5* är bl.a. styrelseledamöter i associationer av olika slag samt likvidatorer, revisorer och andra med förvaltande eller kontrollerande uppgifter inom sådana juridiska personer. Ytterligare exempel är mäklare, handelsagenter, handelsresande, kommissionärer, revisorer som fullgör särskilda gransknings- eller värderingsuppdrag, auktionsförrättare, fastighetsförvaltare och andra som utför sysslomannauppdrag, dvs. uppdrag att för huvudmannens räkning företa en rättshandling eller åtgärd av förmögenhetsförvaltande karaktär. Till den krets som avses med punkt 5 hör t.ex. också en vetenskaplig konsult som har att bedöma om ett visst preparat uppfyller kraven för registrering som läkemedel eller en expert som bistår ett landstings läkemedelskommitté vid beslut om inköp av läkemedel. Även ledare av forsknings- eller utvecklingsprojekt omfattas, liksom föreståndare för datorcentraler och liknande tekniskt ansvariga personer i nyckelpositioner. Slutligen följer av *punkterna 6–9* att bl.a. EU-parlamentariker, EU-kommissionärer samt domare vid Europeiska unionens domstol och Internationella brottmålsdomstolen hör till den krets av personer som kan göras ansvarig för mutbrott enligt svensk lag.

Närmare om den brottsliga handlingen

Muttransaktionen består i att ta emot, låta åt sig utlova eller begära eller – sett från bestickarens sida – att ge, utlova eller erbjuda en förmån av visst slag. För att en förmån ska anses mottagen är det inte tillräckligt att den har kommit någon till handa. Därutöver förutsätts för ansvar att mottagaren dels känner till att förmånen kommit i hans eller hennes besittning, dels har gett uttryck för en vilja att behålla den eller annars förfoga över den. Att låta åt sig utlova en förmån är att med bestickaren komma överens om att en otillbörlig förmån ska utgå. Det saknar betydelse om en av dem senare inte vill fullfölja överenskommelsen.

Föremålet för transaktionen ska vara en muta eller annan otillbörlig belöning, dvs. en förmån av något slag. Ofta kan det röra sig om materiella förmåner med ekonomiskt värde, t.ex. penninggåvor, rabatter, upplåtelse av nyttjanderätt, provisioner, lån eller borgensåtaganden. Även förmåner av immateriell natur kan givetvis komma i fråga, t.ex. i form av rekommendationer eller betyg. Ibland kan förmånerna vara dolda och utgöras av arbetstjänster, nedsatta debiteringar, eftergivande av räntor och amorteringar eller oförklarligt höga konsultarvoden. En muta skiljer sig från andra otillbörliga förmåner genom att dess syfte är att muttagaren i fram-

tiden ska göra sig skyldig till pliktstridig tjänsteutövning. Om förmånen däremot inte kan antas ha haft sådant syfte eller sådan inverkan eller om den utgör ett tack för redan fullgjord tjänsteutövning – pliktstridig eller inte – kan den vara en otillbörlig belöning. Otillbörligheten ska avgöras genom en bedömning av den aktuella transaktionen i dess helhet.

För straffansvar krävs vidare att förmånen står i samband med arbetstagarens tjänsteutövning eller uppdragstagarens utförande av sitt uppdrag. Om en person ger, utlovar eller erbjuder en förmån åt någon på grund av annat förhållande dem emellan än den senares arbete eller uppdrag, kan transaktionen inte anses ha skett för utövningen av tjänsten eller uppdraget. Så kan vara fallet om parterna är umgängesvänner eller om förmånen utgör ersättning för något som mottagaren åtagit sig att utföra vid sidan av sin tjänst.

Straffskalor och brottens gradindelning

Straffet för mutbrott och bestickning är böter eller fängelse i högst två år. För grovt brott döms i båda fallen till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Särskild straffskala för ringa brott finns inte och inte heller någon regel om straffrihet vid ringa fall. Om förmånen skulle ha obetydligt värde, kan åklagaren ibland finna att belöningen inte är otillbörlig och därför inte utgör brott eller i annat fall att det inte är påkallat från allmän synpunkt att väcka åtal.

Vad som ska beaktas vid bedömning av om brottet är grovt anges inte i lagtexten. Dock är det tydligt att bl.a. förmåner som har samband med myndighetsutövning eller annan viktig offentlig verksamhet ska kunna utlösa tillämpning av de högsta straffsatserna. Givetvis gäller detta i särskild grad om den mutade har en ställning som är i starkt behov av integritetsskydd, att han eller hon har begått eller haft för avsikt att begå en pliktstridig handling eller orsakat stor skada. Emellertid ska en helhetsbedömning alltid göras och ingen av dessa omständigheter kan med automatik medföra att gärningen ska anses som grov. Annat som det kan komma i fråga att beakta vid bedömningen är om gärningen rört mycket stora belopp, skett systematiskt eller i stor omfattning.

Särskilda åtalsregler

Av 20 kap. 5 § tredje stycket och 17 kap. 17 § följer att vissa fall av mutbrott och bestickning får åtalas av åklagare bara om brottet anges till åtal av arbets- eller uppdragsgivaren till den som utsatts för bestickningen eller om åtal är påkallat från allmän synpunkt. Detta gäller när den utsatte *inte* är arbetstagare hos staten eller hos kommun, *inte* är en sådan funktionär som räknas upp i 20 kap. 2 § andra stycket 1–4, 8 eller 9 och *inte* heller är arbetstagare vid Internationella brottmålsdomstolen, främmande stats minister eller ledamot av främmande stats lagstiftande församling. Syftet med åtalsregeln är – som det anges i motiven – att mindre och med hänsyn till rådande sed eller uppfattning någorlunda ursäktliga fall ska kunna lämnas utan åtal i fall som berör arbets- och uppdragstagare inom den privata sektorn (se prop. 1975/76:176 s. 34).

Möjligheten att i Sverige lagföra mutbrott och bestickning som begåtts utomlands

Bestämmelser om svensk domstols behörighet att döma över brott som begåtts utomlands finns i 2 kap. brottsbalken. Innebörden av bestämmelserna är att domstolarna har en formellt sett mycket vidsträckt behörighet att döma över brott som har begåtts utomlands.

Som huvudregel gäller att det krävs viss anknytning till Sverige för att en svensk domstol ska kunna döma över ett brott begånget utomlands. En sådan anknytning kan t.ex. bestå i att gärningsmannen är svensk medborgare eller har hemvist i Sverige. Domstolens behörighet är emellertid ofta underkastad begränsningar i form av bl.a. krav på dubbel straffbarhet, vilket krav innebär att en gärning ska vara straffbar såväl i Sverige som i det land där den begicks för att en svensk domstol ska kunna döma över den. En annan begränsning som domstolen kan ha att iakttä innebär att den inte får döma till en påföljd som är att anse som strängare än det svåraste straff som är föreskrivet för brottet enligt lagen på gärningssorten.

För att det ska vara möjligt att i Sverige lagföra en person för mutbrott eller bestickning som begåtts utomlands måste kravet på dubbel straffbarhet vara uppfyllt. Även begränsningen i fråga om tillåtna påföljder gäller.

Besläktade gärningstyper

För trolöshet mot huvudman (10 kap. 5 § brottsbalken) döms bl.a. den som på grund av förtroendeställning fått till uppgift att för någon annan sköta eller övervaka skötseln av en ekonomisk angelägenhet och då missbrukar sin ställning på sådant sätt att huvudmannen orsakas en förmögenhetsskada. Förtroendeställningen kan ha sin grund i allmän eller enskild tjänst eller t.ex. ett fullmaktsförhållande.

Att någon tar muta kan utgöra sådant förtroendemissbruk som krävs för straffansvar för trolöshet mot huvudman. Ansvar för det brottet kan alltså komma i fråga om en anställd i ett företag tar emot en muta för att i gengäld sälja företagets produkter till underpris.

Av andra gärningstyper som innefattar oegentligt beteende i ett förtroendeförhållande eller på annat sätt har korruptionsanknytning kan nämnas tjänstefel (20 kap. 1 §) samt otillbörligt verkande vid röstning och tagande av otillbörlig belöning vid röstning (17 kap. 8 §).

4.2 Framförd kritik och andra omvärldsfaktorer

Semantik, systematik och innehåll

Mutbrottslagstiftningen har varit föremål för kritik från skilda håll. 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 i kombination med en detaljerad uppräknings i lagtext 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. I det sammanhanget har vissa kritiker 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 då 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 kunde rymmas inom en modifierad reglering av trolöshetsbrotten.

Påpekanden från internationella övervakningsorgan

Flera av de internationella instrument som Sverige har tillträtt på korruptionsbekämpningsområde – bl.a. de i avsnitt 4.1 nämnda Europarådets straffrättsliga konvention om korruption och OECD-konventionen om bekämpande av bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsförbindelser – 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.

Av artikel 12 i Europarådskonventionen 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 (prop. 2003/04:70 s. 32). Det övervakningsorgan som utvärderar staternas efterlevnad av konventionen – Gruppen av stater mot korruption (GRECO) – har under senare år i flera fall rekommenderat andra konventionsstater att på denna punkt ompröva sina motsvarande reservationer. En sådan rekommendation har därefter riktats också till Sverige. Samma övervakningsorgan har dessutom i allmänna termer rekommenderat Sverige att inte längre uppställa krav på dubbel straffbarhet som förutsättning för att här i landet kunna lagföra en person för mutbrott eller bestickning som begåtts utomlands.

Kan domstolarna döma över alla straffvärda korruptionshandlingar?

En central fråga är givetvis hur de sedan år 1977 i princip oförändrade straffbestämmelserna om mutbrott och bestickning har stått sig i ljuset av samhällsutvecklingen och vad som i det avseendet kan utläsas av rättstillämpningen. Visserligen har utredningen inte haft som uttalad uppgift att kartlägga tillämpningen av bestämmelserna, men redan genom de avgöranden av bl.a. hovrätter och Högsta domstolen som den refererar fram-

går att det finns exempel på dels handlande som i och för sig ansetts omfattat av kriminaliseringen men som i flera fall av likartade skäl inte för- anletts ansvar, dels korruptivt färgade beteenden som ansetts inte alls falla inom det straffbara området. I den förra kategorin finner man fall där den för utgången helt avgörande faktorn varit om muttagaren var att anse som arbetstagare eller anlitad på uppdragsbasis. Gemensamt för dessa avgö- randen är att omfattande bevisning fått föras om hur arbetet varit organi- serat i ett enskilt fall. Till den senare kategorin kan hänföras ärenden som innefattar att företag initierat och bekostat säljfrämjande åtgärder utan att tillräckligt ingående förvissa sig om att den som utförde åtgärderna skul- le avhålla sig från att i detta syfte ge mutor.

4.3 Slutsatser

Regleringen av mutbrott och bestickning bör ses över

Korruption bygger på samförstånd och ömsesidigt utbyte mellan bestick- aren och muttagaren och är därför till sin natur dold och svåråtkomlig. Dess skadeverkningar är allvarliga men är sällan lätt och omedelbart iakt- tagbara för andra. Att korruptionsfall alls upptäcks beror därför ofta på att korruptionshandlingen varit ensidig och att den som erbjudit eller be- gärt en muta således misslyckats i sitt uppsåt. Någon gång kan oegentlig- heterna också komma att påtalas av en kollega till muttagaren eller av en konkurrent till bestickaren och ibland kan avslöjandet vara ett resultat av att det tidigare samförståndet mellan parterna brustit. Av det anförda föl- jer alltså att det är förenat med svårigheter att klarlägga den verkliga ut- bredningen av korruption.

Som närmare kommer att utvecklas i avsnitt 5.1 är emellertid förekom- sten av korruption – oavsett vad som kan utrönas om dess exakta omfatta- ning – ytterst ett hot mot beslutsprocesser i samhället och därmed skadlig för medborgarna. Redan av detta skäl är det motiverat att från tid till an- nan och mot bakgrund av samhällsutvecklingen undersöka effektiviteten hos de straffrättsliga medel som satts in för att bekämpa korruption. Här- till kommer att det även i övrigt finns vägande skäl att överväga straffan- svarets utformning såvitt gäller brotten mutbrott och bestickning. Av des- sa vill regeringen peka på följande.

Den nuvarande bestämningen av den krets av personer som – utan att vara arbetstagare – ska omfattas av straffansvaret är inte bara omständlig och svår att tillämpa. Som framgått kan den också leda till att man vid lagföring av mutbrottslighet tvingas lägga oproportionerliga resurser på att utröna tjänstgöringsförhållanden och att i och för sig straffvärda kor- ruptionshandlingar kan komma att undgå ingripande på grund av vad som kan uppfattas som teknikaliteter hänförliga till arbetets organisering i ett enskilt fall. Att åstadkomma en personkretsbestämning som på en och samma gång effektivt pekar ut alla dem som bör kunna träffas av mutansvar och tydligt utesluter dem som inte bör komma i fråga är givet- vis en lagtekniskt mycket utmanande uppgift. Det finns emellertid starka skäl att undersöka om den kan utföras på ett annat och bättre sätt än för närvarande. Likaså bör det övervägas om det över huvud taget är möjligt

att utforma en lagtext som med större precision ger besked om ett visst handlande är brottsligt eller inte.

Vidare ska man inte heller underskatta den olägenhet som följer av att brottsbalkens reglering av mutbrottslighet är splittrad på flera kapitel. En koncentrerad av bestämmelserna till ett enda kapitel skulle bl.a. göra det tydligare hur de förhåller sig till varandra och bör därför övervägas redan med nuvarande nivå på kriminaliseringen. Vad som sägs här nedan om nykriminalisering kan göra behovet av ett sådant sammanförande än mer påtagligt.

Viss nykriminalisering av korruptiva beteenden bör övervägas

Att korruption kan förekomma också i andra förtroenderelationer än anställnings- och uppdragsförhållanden är utan vidare klart, men har hittills inte föranlett kriminalisering. Så kan man t.ex. tänka sig situationer som går ut på att en icke anställd idrottsman till skada för klubbens anseende tar muta för att inte göra sitt bästa i en tävling eller att en medlem av ett politiskt parti tar muta för att begå en illojal handling mot partiet. Att tagande och givande av muta i sådana sammanhang inte omfattas av straffansvar framstår för regeringen som en i de flesta fall fortfarande rimlig avgränsning. Annorlunda kan det emellertid förhålla sig om situationen skulle beröra även något annat beaktansvärt intresse. För bl.a. idrottens del måste anses att ett sådant tillkommande intresse numera utgörs av integriteten hos de system för kommersiell vadhållning som upprätthålls i anslutning till tävlingar och som omsätter mycket stora belopp. Det finns därför anledning att överväga om tagande och givande av muta i framtiden bör vara straffbart även i det fallet att den som tar emot mutan är deltagare eller funktionär i en tävling som är föremål för allmänt anordnad vadhållning och mutan har ett samband med hans eller hennes fullgörande av uppgifter vid tävlingen.

Regeringen ser dock inte skäl att begränsa övervägandena om nykriminalisering till detta. I två fall bör det dessutom övervägas att utsträcka kriminaliseringen till andra *typer* av korruptionshandlingar än den som för närvarande är straffbelagd genom brotten mutbrott och bestickning.

Det första fallet rör den besläktade korruptionstyp som benämns handel med inflytande och som beskrivits i avsnitt 4.2. Mot bakgrund av lagstiftningsåtgärder i bl.a. grannländer och vad som uttalats av internationella övervakningsorgan bör frågan om att kriminalisera detta beteende tas under förnyat övervägande.

Det andra fallet tar sikte på bl.a. den situationen att ett företag i sin verksamhet inom eller utom Sverige ger finansiering åt dotterföretag eller anlidade mellanmän för att dessa ska bearbeta en viss marknad och då inte i tillräcklig utsträckning utövar kontroll över den verksamhet som finansieras. Med sådana fall för ögonen bör det övervägas om det är möjligt och lämpligt att kriminalisera det beteendet att företagets företrädare genom att avhända sig kontrollen över medlens användning av oaktsamhet skapar förutsättningar för att korruptionshandlingar begås.

5 En reformerad mutbrottslagstiftning

5.1 Utgångspunkter

Regeringens bedömning: Det är mutbrottslighetens skadliga inverkan på samhällslivet i dess helhet som är den yttersta grunden för kriminaliseringen. Mutansvaret bör därför även fortsättningsvis vara generellt reglerat och således omfatta brottslighet på både offentlig och privat sektor. De reformerade reglerna måste ha förutsättningar att stå sig över tiden och innebära att Sverige säkert uppfyller sina internationella åtaganden.

Utredningens bedömning överensstämmer i sina huvuddrag med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna ansluter sig till utredningens bedömning eller lämnar den utan erinran. Dock påpekar *Justitiekanslern* att utredningen inte fullgjort den i direktiven givna uppgiften att överväga det samordnade mutansvaret och i det sammanhanget analysera och ta ställning till vilka skyddsintressen som bör ligga till grund för en modern reglering av mutbrott och bestickning.

Skälen för regeringens bedömning

Generella skadeverkningar kräver generell reglering

Av utredningens förslag är det naturligtvis möjligt att utläsa dess bakomliggande överväganden i frågorna om det samordnade mutansvaret och vilka skyddsintressen som bör ligga till grund för framtidens mutbrottsreglering. Som *Justitiekanslern* noterar är detta emellertid inte uttryckligen redovisat i betänkandet. Regeringen gör för sin del följande analys.

Om mutbrottslighet kan sägas att den angriper beslut som någon anför trots att fatta på någon annans vägnar. Med beslut avses då inte bara formella beslut, utan över huvud taget en offentlig eller enskild funktionärs tjänsteutövning i situationer där han eller hon har att träffa ett val mellan två eller flera alternativ. Målet för angreppet är beslutsprocessen i dess helhet – alltså både beslutsfattandet och beredningen av beslutsunderlaget – och mutans syfte är ytterst att bestickaren direkt eller indirekt ska få fördel av att beslutet inte fattas i korrekt ordning eller på helt och hållet sakliga grunder. Givetvis är mutbrottslighet därför en fara i varje samhälle som – likt det svenska – måste förlita sig på den korrekta utövningen av ett stort antal delegerade beslutsfunktioner i både förvaltning och näringsliv.

Den mest påtagliga av mutbrottslighetens skadeverkningar är risken att den mutade gör sig skyldig till *oriktig tjänsteutövning*. Att en funktionär på grund av muta handlar i strid med huvudmannens intresse är typiskt sett alltid ägnat att skada huvudmannen, alldeles oavsett på vilken samhällssektor denne verkar. Skulle emellertid huvudmannen vara det allmänna och funktionären ha myndighetsutövande uppgifter kan potentialen för graverande skador av flera skäl framstå som större. Eftersom myndighetsutövning ytterst är grundad på lag eller annan författning, äventy-

rar korruption i ett sådant sammanhang den riktiga tillämpningen av beslutad lagstiftning. Till detta ska läggas att det rör sig om sektorer där det allmänna ensamt har förbehållit sig beslutanderätten och där fattade beslut kan drivas igenom med samhällets tvångsmakt. Av dessa skäl måste korrekt myndighetsutövning vara ett primärt skyddsobjekt för mutbrottslagstiftningen. Emellertid är de skyddsvärda intressena fler än så. Det är uppenbart att det även i annan offentlig verksamhet – t.ex. sådan som innefattar offentlig upphandling – och inom den privata sektorn finns åtskilliga beslutsfunktioner som har ekonomisk och annan makt koncentrerad till sig i sådan omfattning att utövningen av dem aktualiserar intressen av likvärdig samhällsvikt. Även andra beslutsfunktioner är därför viktiga skyddsobjekt för mutbrottslagstiftningen.

Det står vidare klart att förtroendet för huvudmannens verksamhet – offentlig eller privat – rubbas av att anställda eller uppdragstagare utåt visar sin illojalitet genom att ta mutor. Utöver den risk för oriktig tjänsteutövning som mutbrottsligheten för med sig är den alltså också ägnad att *skada huvudmannens anseende*. Att allmänheten inte längre kan förlita sig på att offentliga organ bedriver sin verksamhet med absolut hederlighet och opartiskhet är givetvis den yttersta svårhetsgraden av denna skadeverkan. Men på samma sätt kan det vara förödande för ett seriöst arbetande företag att få ord om sig att ha arbets- eller uppdragstagare som tar mutor. Även i detta hänseende har mutbrottsligheten således skadeverkningar som är allmängiltiga för och lika beaktansvärda på flera samhällssektorer.

Inte heller när det gäller de skadeverkningar i övrigt som brukar tillskrivas korruptionen är det befogat att tala om ett specifikt offentligt intresse. Att etablering av ett mutsystem leder till ständigt nya anspråk på mutor och att verksamheten på sikt blir ineffektiv, dyr och långsam drabbar således generellt och utan urskillning. Detsamma gäller den rättvise-skada som uppstår när vissa avnämare av en verksamhet skaffar sig obehörigt företräde framför andra.

Vad som nu sagts visar att den yttersta grunden för att motverka mutbrottslighet är att söka i dess skadliga inverkan på samhällslivet som helhet. Det saknas därför skäl att överväga en ordning som skulle innebära att bekämpningen av mutbrottslighet skedde med olika straffbestämmelser beroende på om den förekom på offentlig eller privat sektor. För regeringen är det tvärtom uppenbart att mutansvaret även i framtiden bör vara generellt reglerat.

Bestämmelserna ska stå sig över tiden

En annan av regeringens utgångspunkter är naturligtvis – här liksom annars – att arbetet med att utforma straffbestämmelserna ska resultera i en ändamålsenlig och lättillgänglig reglering som har förutsättningar att stå sig över tiden.

Mot denna bakgrund bör till en början följande noteras om den nuvarande regleringen.

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

struktionen 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 konstruktionen därmed är resultatet av ett avsiktligt och nödvändigt ställningstagande från lagstiftarens sida, dels att närmare ledning för tolkning av begreppet måste ges i rättspraxis.

Mot varandra har här vägt 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 som inte leder till osäkerhet om vilka beteenden som är förbjudna. När denna avvägning nu företas på nytt kan regeringen inte finna att den bör utfalla på något annat sätt. Som framgått av avsnitt 4.2 är innebörden av den kritik som riktats mot otillbörlighetskravet att det ger otillräcklig vägledning för gränsdragningen mellan vad som är mutor och vad som är godtagbara kontakt- och relationsbefrämjande förmåner. Ett tillgodoseende av denna kritik skulle emellertid kräva att lagens otillbörlighetsbegrepp förankrades i olika yttre, faktiska omständigheter. Detta är uteslutet redan av det skälet att transaktionens otillbörlighet liksom hittills måste bestämmas på grundval av en samlad bedömning av alla i det enskilda fallet relevanta omständigheter. Det är därför varken möjligt eller önskvärt att välja ut och i lagtexten föra in enstaka faktorer – såsom förmånens art eller ekonomiska värde – och tillmäta dessa avgörande betydelse.

Det sagda visar alltså att en reglering med förutsättningar att stå sig över tiden även fortsättningsvis måste bygga på otillbörlighetsbegreppet. Att detta begrepp på andra vägar kan konkretiseras och få sin innebörd utvecklad är därvid lika självklart för framtiden som det varit hittills. Det är således uppenbart att vägledning för bedömningen kan hämtas i lagens motiv och i rättspraxis. Även innehållet i eventuella föreskrifter eller instruktioner för en viss tjänst eller ett visst uppdrag är givetvis av betydelse, liksom de uppförandekoder som kan finnas för olika aspekter av såväl offentlig som privat verksamhet.

Ett säkert uppfyllande av internationella åtaganden

Vissa av de internationella instrument som Sverige har tillträtt på korruptionsbekämpningens område har föranlett mindre justeringar i bl.a. straffbestämmelsen om mutbrott. I allt arbete med att reformera mutbrottslagstiftningen måste det därför noga iakttas att denna anpassning inte på något sätt går förlorad. En självklar utgångspunkt för arbetet ska vara att det uppställs en hög säkerhetsmarginal i detta hänseende.

5.2 Bestämmelserna samlas

<p>Regeringens förslag: Bestämmelserna om straff för den som tar emot eller lämnar en muta ska samlas i 10 kap. brottsbalken.</p>
--

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans motsätter sig att bestämmelserna samlas och de flesta instanserna accepterar utredningens förslag till placering. Emellertid ifrågasätter bl.a. *Justitiekanslern*, *Rikspolisstyrelsen* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* om inte bestämmelserna bör placeras i något annat befintligt kapitel än 10 kap. Några remissinstanser (bl.a. *Sveriges advokatsamfund*, *Svenskt Näringsliv* och *Institutet mot mutor*) förordar för sin del att bestämmelserna samlas i en egen lag eller i ett nytt, särskilt kapitel i brottsbalken.

Skälen för regeringens förslag: Att samla straffbestämmelserna om tagande och givande av muta på ett och samma ställe är som framgått en angelägen sak och kan åstadkommas på i huvudsak tre olika sätt. Så kan ske genom att bestämmelserna tas in i en helt ny lag eller i ett för ändamålet nyskapat kapitel i brottsbalken eller i något av de befintliga kapitlen i den balken.

För regeringen står det klart att den senare lösningen är att föredra.

En sedan länge grundläggande tanke är att central straffrättslig reglering ska finnas i brottsbalken. Straffbestämmelserna om tagande och givande av muta är givetvis av sådan central karaktär och ska därför även fortsättningsvis vara placerade i brottsbalken. Placeringen ska då vara i något av balkens befintliga kapitel. Att göra våld på balkens systematik genom att skapa ett nytt kapitel för dessa brott bör av principiella skäl inte komma i fråga och är inte heller sakligt motiverat.

I frågan om vilket av balkens kapitel som bör rymma bestämmelserna gör regeringen följande överväganden.

Straffbestämmelserna om tagande och givande av muta har för närvarande sin plats i 20 kap. ("om tjänstefel") respektive 17 kap. ("om brott mot allmän verksamhet m.m."). Detta kunde i och för sig tala för att samla dem i något av dessa kapitel. Emellertid är denna placering redan i dag diskutabel, eftersom den dåligt korresponderar med vidden av de intressen som bestämmelserna är avsedda att skydda. Vad som nu och i framtiden ska skyddas mot korruptionens skadeverkningar är ju inte bara offentlig utan också privat verksamhet.

Mot denna bakgrund kunde i stället balkens 10 kap. ("om förskingring och annan trolöshet") framstå som en lämplig placering. I det kapitlet samlas straffbestämmelser – bl.a. om trolöshet mot huvudman – som i de flesta fall har det gemensamt att gärningsmannen på ett eller annat sätt intar en förtroendeställning och att gärningen således innefattar brott mot en förväntad lojalitet. En sådan beskrivning träffar i viss mån även mutbrottsligheten. Som framgått är det utmärkande för korruptionssituationen att en av de direkt berörda parterna är den mutades huvudman. Att en arbetstagare eller uppdragstagare låter sig mutas innefattar därför ett åsidosättande av den lojalitetsplikt gentemot huvudmannen som följer av anställnings- eller uppdragsavtalet. Det framstår därmed inte som främmande att placera brotten i 10 kap. och med beaktande av tillgängliga alternativ bör en sådan lösning väljas.

Vad som nu sagts innebär emellertid inte att kriminaliseringen av korruptionshandlingar ska anses ha som sitt väsentliga syfte att värna den nu uppmärksammade lojalitetsplikten. Som regeringen framhåller i avsnitt 5.1 är det snarare korruptionens allmänt skadliga inverkan på samhällslivet som helhet som är det viktigaste skälet att ingripa straffrättsligt.

5.3 Hur straffbestämmelserna om korruptionshandlingar bör utformas

5.3.1 Trolöshet mot huvudman

Regeringens bedömning: Att någon låter sig mutas kan redan enligt gällande rätt vara ett sådant missbruk av förtroendeställning som förleder ansvar för trolöshet mot huvudman. Det finns dock inte tillräckliga skäl att ändra den straffbestämmelsen så att detta uttryckligen framgår.

Utredningens förslag innebär att det i straffbestämmelsen om trolöshet mot huvudman ska 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. Enligt utredningen skulle härigenom uppnås att det blev tydligt att förtroendemissbruket kan utgöras av att gärningsmannen låter sig mutas.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker utredningens förslag eller lämnar det utan erinran. Några remissinstanser har emellertid betänkligheter. Så anser t.ex. *Åklagarmyndigheten*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Malmö tingsrätt* och *Handelshögskolan vid Göteborgs universitet* att det saknas uttalat behov av den föreslagna ändringen och att den dessutom för med sig flera olägenheter. Enligt Åklagarmyndigheten medför tillägget att tyngdpunkten i bestämmelsen förskjuts mot ett slags vinningsrekvisit, vilket försvagar bestämmelsens karaktär av trolöshetsbrott och kan leda till att andra fall av trolöshet mot huvudman än sådana där belöning har utlovats eller tagits emot kommer att bedömas mildare än vad som är fallet i dag. Ekobrottsmyndigheten delar uppfattningen att det föreslagna tillägget skulle skymma det traditionella trolöshetsbrottet och menar därutöver att det i de flesta fall inte längre skulle vara möjligt att samtidigt döma för både trolöshet mot huvudman och brott som består i tagande av muta.

Skälen för regeringens bedömning: Av avsnitt 4.1 har framgått att den omständigheten att någon låter sig mutas kan utgöra sådant förtroendemissbruk som krävs för straffansvar för trolöshet mot huvudman. Med sitt förslag vill utredningen åstadkomma att detta uttryckligen framgår av lagtexten.

Det ligger i öppen dag att varje ändring i en så central straffbestämmelse som den nu aktuella måste förutsätta bl.a. att det finns ett uttalat behov och att ändringen inte riskerar att försvåra tillämpningen av bestämmelsen. I båda dessa hänseenden finner regeringen anledning till visst tvivel. Som framhålls av flera remissinstanser leder det knappast till några tillämpningsproblem att bestämmelsen om trolöshet mot huvudman inte uttryckligen nämner tagande av muta som exempel på lojalitetsbrott som kan utgöra missbruk av förtroendeställning. Däremot är det tydligt att ett sådant omnämnande kunde riskera att leda till just tillämpningsproblem. Allvarligast är då att ett framhållande av korruptionshandlingar framför annat förtroendemissbruk kan ta udden av bestämmelsen som ett allmän-giltigt utformat trolöshetsbrott. Både *Åklagarmyndigheten* och *Ekobrottsmyndigheten* ger uttryck för denna farhåga och pekar dessutom var och

en för sig på ytterligare tänkbara olägenheter, bl.a. i påföljdshänseende och såvitt gäller möjligheten att i brottskonkurrens döma för både trolöshet mot huvudman och tagande av muta.

För regeringen har de nu angivna betänkligheterna sådan tyngd att utredningens förslag i denna del inte bör genomföras.

5.3.2 Tagande och givande av muta

Regeringens förslag: I stället för mutbrott och bestickning ska de båda grundläggande korruptionsbrotten benämnas tagande av muta respektive givande av muta.

Ansvar för *tagande av muta* ska i huvudfallet förutsätta att en arbetstagare eller den som utövar uppdrag tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för utövningen av anställningen eller uppdraget. Straffansvar införs 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.

Brottet *givande av muta* ska vara en spegelbild av tagande av muta och kunna föranleda straffansvar för den som i motsvarande fall lämnar, utlovar eller erbjuder en otillbörlig förmån.

Regeringens bedömning: Det bör även fortsättningsvis anges i lagtexten att straffansvar kan komma i fråga också om gärningen har begåtts innan mottagaren fått en sådan ställning som avses i bestämmelserna respektive efter det att ställningen upphört. Liksom tidigare bör det också framgå att det är brottsligt att lämna eller ta emot förmånen för någon annan än mottagaren själv.

Utredningens förslag överensstämmer i sina huvuddrag med regeringens. Dock föreslår utredningen en lagtext där otillbörligheten inte längre knyts till själva förmånen utan till den påverkan förmånen kan vara ägnad att ha på utövningen av tjänsten eller uppdraget. Utredningen föreslår också en särskild gärningsform som tar sikte på det fallet att mottagaren av förmånen är verksam med myndighetsutövning eller offentlig upphandling och vill för det fallet uppställa ett krav på direkt uppsåt. Vidare anser utredningen att det även utan särskild angivelse i lag måste gälla att gärningarna kan begås såväl innan mottagaren fått den aktuella ställningen som efter det att den upphört. Inte heller ser utredningen behov av att i lagen klargöra att straffansvar kan bli aktuellt även om förmånen getts eller tagits emot för någon annan än mottagaren själv.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag eller lämnar det utan erinran. Vissa instanser pekar emellertid på möjliga tillämpningsproblem eller har andra synpunkter på lagförslagens närmare utformning. Så anser – till en början – både *Svea hovrätt* och *Sveriges advokatsamfund* att de föreslagna brottsbenämningarna inte är helt rättvisande och att andra bör övervägas. Enligt hovrätten bör benämningen mutbrott användas för att beteckna både den passiva och den aktiva gärningen. Advokatsamfundets lösning går däremot ut på att de hittillsvarande benämningarna mutbrott och bestickning behålls. När det så gäller möjliga problem vid tillämpningen av de föreslagna bestämmel-

serna pekar *Stockholms tingsrätt* på att formuleringar som ”otillbörligt” och ”ägnad att” gör att regleringen framstår som svårtillämpad. Även *Ekobrottsmyndigheten* och *Göta hovrätt* är inne på den linjen och menar att det bör övervägas att i lagtexten precisera vad som ska vara otillbörligt genom att ange omständigheter som ska beaktas vid den bedömningen. För *Åklagarmyndigheten* framstår det på ett principiellt plan som tveksamt att knyta otillbörligheten till effekten – dvs. påverkan – i stället för som hittills själva förmånen, eftersom det inte helt kan uteslutas att utredningens förslag öppnar för en mer individualiserad bedömning där mottagarens egna ekonomiska förhållanden och andra individuella omständigheter får spela en större roll i den straffrättsliga bedömningen. Vidare anser Åklagarmyndigheten – och har i den delen samma inställning som *Svea hovrätt* – att det inte bör komma i fråga att uppställa krav på direkt uppsåt i den gärningsform som tar sikte på att mottagaren av förmånen är verksam med myndighetsutövning eller offentlig upphandling. Enligt Åklagarmyndigheten kunde detta leda till en inskränkning av straffansvaret i förhållande till gällande reglering. Både *Svea hovrätt* och *Malmö tingsrätt* har betänkligheter när det gäller utredningens förslag att från lagtexten ta bort klagorandets att straffansvar kan bli aktuellt även om förmånen getts eller tagits emot för någon annan än mottagaren själv. *Göta hovrätt* anser för sin del att det även i framtiden bör framgå av lagtexten att gärningarna kan begås såväl innan mottagaren fått den aktuella ställningen som efter det att den upphört. Slutligen efterfrågar *Svenska Journalistförbundet* och *TCO* en analys av vad den utvidgade personkretsen kan innebära för mediebranschen med dess särskilda förhållanden.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Allmänt om hur brotten bör konstrueras och benämnas

Det är uppenbart att regeringens ambition att skapa en lättillgänglig reglering bör få genomslag både i brottens konstruktion och i de benämningar som kommer till användning för att beteckna dem.

I det senare hänseendet står utan vidare klart att brottsbenämningen bestickning bör undvikas för framtiden. Lika klart är emellertid att det även framgent kommer att finnas behov av separata benämningar på de passiva och aktiva gärningarna. Att som gemensam benämning använda mutbrott kommer därför inte i fråga. I stället bör brotten benämnas tagande av muta respektive givande av muta.

När det sedan gäller frågan om brottens övergripande konstruktion bör till en början följande noteras.

Som framgått av avsnitt 5.1 är det en utgångspunkt för regeringen att korrekt myndighetsutövning ska vara ett primärt skyddsobjekt för mutbrottslagstiftningen. Av samma avsnitt har dock framgått att det även i annan offentlig verksamhet och i privat sektor finns ett stort antal beslutsfunktioner som likaledes måste vara viktiga skyddsobjekt.

Mot denna bakgrund kan regeringen inte se samma behov som utredningen av en särskild gärningsform – och som med krav på särskild form av uppsåt – tar sikte på det fallet att mottagaren av en förmån är verksam med myndighetsutövning eller offentlig upphandling. Tvärtom talar mut-

brottslighetens skadliga inverkan på samhällslivet som helhet för att bestämmelserna bör konstrueras på samma sätt alldeles oavsett om de avser brottslighet på offentlig eller privat sektor. Med en sådan inriktning undviks också de möjliga bevis- och tillämpningssvårigheter som flera remissinstanser pekar på i anledning av det av utredningen föreslagna kravet på direkt uppsåt.

Liksom hittills bör beskrivningen av gärningen således inte vara uppdelad på fall som är att hänföra till offentlig respektive privat sektor. Även när det gäller den brottsliga transaktionen finns skäl att i allt väsentligt bibehålla den nuvarande konstruktionen. Med en lätt språklig justering bör den därför även fortsättningsvis bestå i att gärningsmannen ”tar emot, godtar ett löfte om eller begär” respektive ”lämnar, utlovar eller erbjuder”. I fråga om det som ska vara föremål för transaktionen finns däremot skäl att göra följande överväganden.

Att de nuvarande straffbestämmelserna talar om ”muta” eller ”belöning” har sin grund i den åtskillnad som traditionellt har gjorts mellan dessa begrepp och som före år 1978 också återspeglades i benämningen på brottet i 20 kap. 2 §, som var ”tagande av muta eller av otillbörlig belöning”. Mutan ansågs skilja ut sig på så sätt att dess syfte var att mottagaren i framtiden skulle göra sig skyldig till pliktstridig tjänsteutövning. Förelåg inte sådant syfte eller sådan påverkan eller var det fråga om ett tack för redan utförd tjänsteutövning, användes i stället det vidare begreppet otillbörlig belöning. Att brottsbenämningen i 20 kap. 2 § sedermera ändrats till mutbrott föranledde inte lagstiftaren att gå ifrån bruket av begreppen muta och belöning.

Några starka skäl att i lagtexten upprätthålla den berörda distinktionen kan regeringen inte se. I stället framstår det som lämpligt att ersätta begreppen med det som är av beskaffenhet att kunna vara muta eller belöning, nämligen ”förmån”. Vad som ska krävas för straffansvar i fråga om otillbörlighet framgår i det följande.

Vad otillbörligheten ska knytas till

Utredningens förslag leder till en lösning som innebär att det för straffbarhet förutsätts att den lämnade förmånen ska vara ägnad att otillbörligt påverka eller belöna mottagarens sätt att utföra sina arbetsuppgifter eller sitt uppdrag. Till skillnad från vad som hittills varit fallet skulle otillbörlighetsbedömningen därmed inte längre vara kopplad till förmånen. Enligt utredningen ger detta en reglering som bättre framhäver det otillbörliga agerandet och effekterna av att en förmån erbjuds eller lämnas.

För regeringen är det dock tveksamt om dessa skäl har tillräcklig styrka för att motivera en annan ordning än den nuvarande. En första omständighet att beakta är då att det redan av motiven till dagens reglering tydligt framgår att vad som är otillbörligt ska bestämmas på grundval av en samlad bedömning av alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet. Att lagtexten knyter otillbörligheten till förmånen kan därför inte tas till intäkt för att bedömningen skulle vara så begränsad. Till detta kommer att man med utredningens lösning av allt att döma inte träffar de viktiga fall där korruptionshandlingen visserligen inte objektivt sett är ägnad att påverka mottagarens – t.ex. en domares – handlande men där det straffvärda består i angreppet på tjänstens integritet. Som *Åklagarmyndigheten*

framhåller kan det slutligen inte heller uteslutas att en koppling av otillbörligheten till påverkansrisken kan bjuda in till mer individualiserade bedömningar där mottagarens egna ekonomiska förhållanden blir en faktor att beakta.

Det sagda visar att utredningens förslag är förenat med nackdelar och att dessa inte uppvägs av de återopade fördelarna. Mot denna bakgrund ska otillbörligheten även fortsättningsvis vara knuten till förmånen.

Vem som ska omfattas av ansvar i huvudfallet ...

När det övervägs vilken krets av personer som – med nuvarande nivå på kriminaliseringen – ska kunna omfattas av ansvar för tagande av muta och givande av muta är det en helt avgörande principiell utgångspunkt att ansvar ska kunna träffa alla straffvärda fall och att lagens tillämpning inte framstår som slumpmässig.

Som framgått innebär dagens ordning att det i straffbestämmelsen om mutbrott anges att ansvar för det brottet kan komma i fråga för dels alla arbetstagare, dels de uppdragstagare och andra funktionärer som nämns i en nio punkter lång uppräkningslista. Samma personkrets skyddas mot att bli mutad genom att straffbestämmelsen om bestickning anger att ansvar för en givare av en förmån bara kan komma i fråga om mottagaren är arbetstagare eller en sådan person som omfattas av uppräkningslistan. Enligt motiven var skälen till den gjorda begränsningen på uppdragstagar sidan att ett mutansvar för uppdragstagare i allmänhet skulle komma att omfatta en alltför bred och varierande personkrets (se prop. 1975/76:176 s. 34).

Flera skäl talar för att tiden nu är mogen att göra en annan bedömning i denna fråga. Det är t.ex. tydligt att den använda lagstiftningstekniken ger upphov till betydande gränsdragningsosäkerheter. I rättstillämpningen är det många gånger besvärligt att avgöra om en viss uppdragstagare ska eller inte ska hänföras till den ansvariga kretsen. I förekommande fall kan det dessutom – på grund av uppräkningslistans delvis överlappande karaktär – vara svårt att avgöra till vilken punkt i förteckningen som en viss uppdragstagare ska hänföras. En allvarlig konsekvens är också att man med en konstruktion som den nuvarande är dåligt rustad att möta samhällsförändringar och de åtaganden som följer av internationella instrument som ingås på korruptionsbekämpningens område. Inte minst den senare typen av åtaganden har medfört att uppräkningslistan återkommande behövt justeras för att omfatta ytterligare kategorier av uppdragstagare och funktionärer. Den förmodligen svåraste nackdelen med den gällande ordningen är emellertid att den kan synas rymma sådana inslag av slumpmässighet som enligt det nyss sagda till varje pris måste undvikas. Så kan det – beroende på hur arbetet organiserats i det enskilda fallet – någon gång inträffa att man är förhindrad att ingripa mot straffvärda korruptionshandlingar bara av det skälet att vissa uppgifter kommit att fullgöras på uppdragsbasis i stället för inom ramen för en anställning. Tillfälligheter kan därmed komma att innebära att personer som i ett visst fall i skyddsvärdehänseende borde vara underkastade straffansvar – t.ex. en egen företagsmedarbetare med självständigt uppdrag – inte omfattas av personkretsen.

Vad som nu sagts leder till slutsatsen att en annan ordning bör användas för att peka ut dem som ska omfattas av straffansvar. Denna nya ord-

ning ska innebära att personkretsen anges omfatta arbetstagare och dem som utövar uppdrag.

Till den senare kategorin ska givetvis hänföras alla som nu nämns i uppräkningslistan. Därutöver ska alla som fullgör materiella eller immateriella uppdrag omfattas. Att detta leder till en personkrets som är bredare och mer varierad än den nuvarande är uppenbart. Några påtagliga nackdelar följer emellertid inte av detta, varken i allmänhet eller – vilket ett par remissinstanser befarat – för mediebranschen. Skulle t.ex. förtroendeställningen mellan en uppdragstagare och dennes huvudman i något fall framstå som mindre uttalad, är detta något som det blir anledning att beakta vid den åtalsprövning som regeringen föreslår i avsnitt 5.4. Liksom hittills finns dessutom möjlighet att vid bedömningen av gärningens otillbörlighet ta i beaktande sådant som kan tala för straffrihet.

... och i ett särskilt fall

I följande fall bör ansvar för tagande av muta och givande av muta kunna komma i fråga oavsett om mottagaren är eller inte är arbets- eller uppdragstagare och oavsett om han eller hon möjligen inte ens har en huvudman i förhållande till vilken en förtroenderelation råder.

I avsnitt 4.3 dras slutsatsen att det finns anledning att överväga om det i framtiden bör vara straffbart att ta emot eller lämna en otillbörlig förmån även i det fallet att mottagaren är deltagare eller funktionär i en tävling som är föremål för allmänt anordnad vadhållning och transaktionen har ett samband med hans eller hennes fullgörande av uppgifter vid tävlingen. Till stöd för slutsatsen åberopas att ett tillkommande beaktansvärt intresse numera utgörs av integriteten hos de system för kommersiell vadhållning som upprätthålls i anslutning till tävlingar.

Vid närmare påseende talar bl.a. följande skäl för att det finns behov av en sådan kriminalisering. 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 kan en motsvarande utveckling för svensk del inte uteslutas. De höga beloppen gör också att de ingripande sanktioner som en arrangör eller ett förbund kan ha möjlighet att tillgripa mot den som tar emot otillbörliga förmåner – t.ex. böter eller avstängning – i just dessa fall kan riskera att vara otillräckligt avhållande. I förhållande till förmånens givare är de givetvis helt utan verkan.

Inget har heller framkommit som motsäger behovet av eller på annat sätt hindrar att det införs ett straffansvar som tar sikte på att det tas emot eller lämnas otillbörliga förmåner för att påverka utgången eller förloppet av tävlingar som är föremål för allmänt anordnad vadhållning. Regeringen gör följande överväganden i fråga om ansvarets utformning.

Det nya straffansvaret bör vara en särskild gärningsform av tagande av muta och givande av muta och ska träffa det fallet att förmånens motta-

gare är någon som kan utöva ett direkt inflytande över tävlingens utgång och förlopp. Ansvaret ska därmed avse deltagare och funktionärer. Skulle en deltagare eller funktionär i denna sin egenskap vara att anse som arbets- eller uppdragstagare, blir straffansvar givetvis aktuellt redan enligt det nyss behandlade huvudfallet. För övriga fall – där fullgörandet av uppgifter vid tävlingen grundar sig på t.ex. medlemskap i en förening eller där deltagaren eller funktionären inte alls kan anses ha någon huvudman – ska det nya straffansvaret gälla. Därigenom uppnås en reglering som dels träffar alla i detta hänseende straffvärda fall, dels inte har förutsättningar att framstå som slumpmässig i sin tillämpning.

Vad som i övrigt bör framgå av lagen

Utredningens förslag till lagtext innebär att det inte längre uttryckligen skulle framgå att straffansvar kan bli aktuellt även om arbets- eller uppdragstagaren ”för annan” tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån. Med detta förslag, som kritiserats av ett par remissinstanser, vill utredningen bl.a. uppnå en förenkling av lagtexten.

Även för regeringen är det ett starkt intresse att skapa en lättillgänglig reglering. Som framgått av avsnitt 5.1 är det emellertid också en mycket viktig utgångspunkt att ingen åtgärd i arbetet med att reformera mutbrottslagstiftningen får leda till osäkerhet i frågan om Sverige fortsatt uppfyller sina internationella åtaganden. En viss sådan osäkerhet finns här, eftersom införandet av orden ”för sig själv eller för annan” i straffbestämmelsen om mutbrott föranleddes av Sveriges tillträde till ett par internationella instrument på korruptionsbekämpningens område (se prop. 1998/99:32 s. 73 f.). I motiven angavs att det fick anses oklart om straffansvaret omfattade sådana situationer där förmånen tillföll någon annan än funktionären själv, t.ex. hans eller hennes närstående eller en organisation med vilken funktionären kunde förknippas. Mot denna bakgrund kan det inte uteslutas att utredningens förslag i denna del leder till att anpassningen till de internationella instrumenten äventyras. Det bör därför inte genomföras.

Med sin valda lagtekniska lösning ser utredningen inte heller något behov av den nuvarande formuleringen i lagtexten att gärningen kan begås även innan mottagaren fått sin för straffansvaret avgörande ställning eller efter det att den upphört. När regeringen nu valt en annan lösning i aktuellt hänseende bör denna reglering dock bibehållas.

5.3.3 Grovt tagande och grovt givande av muta

Regeringens förslag: Grova svårhetsgrader ska finnas av brotten tagande av muta och givande av muta. I lagtexten ska det anges vissa omständigheter som ska särskilt beaktas vid bedömning av om brottet är grovt. Dessa omständigheter ska vara att gärningen innefattat missbruk av eller angrepp på särskilt ansvarsfull ställning, avsett betydande värde eller ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag eller lämnar det utan erinran. Dock anser *Svea hovrätt* att den omständighet som tar sikte på att gärningen varit av särskilt farlig art bör få en tydligare utformning.

Skälen för regeringens förslag: Gällande reglering av brotten mutbrott och bestickning innebär att det uppställs en särskild straffskala för grova fall – fängelse i lägst sex månader och högst sex år – men utan angivande av vilka kriterier som ska särskilt beaktas vid bedömande av om brottet är grovt.

Grova svårhetsgrader ska givetvis finnas också av de nya brotten tagande av muta och givande av muta och straffskalan ska därvid vara densamma som tidigare gällt för grova fall. I likhet med vad som numera oftast gäller bör emellertid lagtexten därutöver ge besked om vad som ska särskilt beaktas vid bedömande av om brottet är grovt. Att sådana kriterier anges är ägnat att främja enhetlighet i tillämpningen och kan inte undvaras.

I fråga om utformningen av kriterierna gör regeringen följande överväganden.

Det säger sig självt 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. Emellertid bör det finnas möjlighet att i kvalificerande riktning beakta att det rör sig om angrepp på beslut även vid annan myndighetsutövning, i övrig offentlig förvaltning – t.ex. i ärenden om offentlig upphandling – och i anslutning till t.ex. stora investeringsbeslut i näringslivet. Ett av kriterierna som kan föranleda att brottet anses grovt ska därför vara att gärningen innefattat missbruk av eller angrepp på särskilt ansvarsfull ställning.

Liksom för flera andra av de brottstyper som regleras i 10 kap. brottsbalken bör bland de omständigheter som kan göra tagande av muta eller givande av muta grovt tas upp att gärningen avsett betydande värde eller ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art. Genom det senare kriteriet fångas in bl.a. det fallet att gärningsmannen använt falska handlingar eller vilseledande bokföring. Vad *Svea hovrätt* anför om utformningen av detta kriterium är beaktat genom kriteriet om särskilt ansvarsfull ställning.

5.3.4 Handel med inflytande

Regeringens förslag: En straffbestämmelse om s.k. handel med inflytande ska införas och placeras i 10 kap. brottsbalken. Ansvar ska träffa den som – i annat fall än som avses med bestämmelserna om tagande av muta och givande av muta – tar emot, godtar ett löfte om eller begär respektive lämnar, utlovar eller erbjuder någon en otillbörlig förmån för att påverka annans beslut eller åtgärd vid myndighetsutövning eller offentlig upphandling. Brottbenämningen ska vara handel med inflytande och straffet böter eller fängelse i högst två år.

Utredningens förslag överensstämmer i sina huvuddrag med regeringens men har en annan lagteknisk lösning.

Remissinstanserna: För de flesta remissinstanserna är utredningens förslag godtagbart. Emellertid ifrågasätter *Svea hovrätt* om inte utredningens övriga lagförslag redan träffar den avsedda situationen. Skulle så inte vara fallet, anser hovrätten att bestämmelsen i vart fall bör få en annan språklig utformning. *Institutet mot mutor* anser att den föreslagna bestämmelsen är kryptisk och att gärningen bör regleras i en särskild paragraf.

Skälen för regeringens förslag

Vad är handel med inflytande?

Två av de internationella instrument som Sverige har tillträtt på korruptionsbekämpningsområde – Europarådets straffrättsliga konvention om korruption och Förenta nationernas konvention mot korruption – uppger bestämmelser om kriminalisering av handel med inflytande.

Av artikel 12 i Europarådskonventionen framgår att handel med inflytande är att – å ena sidan – utlova, lämna eller erbjuda en otillbörlig förmån åt någon som påstår eller bekräftar sig kunna utöva ett oegentligt inflytande över vissa närmare angivna kategorier av beslutsfattare. 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 utövas eller leder till det avsedda resultatet. De kategorier av beslutsfattare som avses med artikeln är inhemska eller utländska offentliga tjänstemän, medlemmar av inhemska eller utländska offentliga församlingar, tjänstemän i internationella organisationer, medlemmar av internationella parlamentariska församlingar (t.ex. ledamöter av EU-parlamentet) samt domare och tjänstemän i internationella domstolar. Beslutsfattare på privat sektor omfattas över huvud taget inte.

Enligt artikel 18 i FN-konventionen består handel med inflytande i att man åt en offentlig tjänsteman eller någon annan person utlovar, erbjuder eller lämnar en otillbörlig förmån för att denne ska missbruka sitt verkliga eller förmodade inflytande. Syftet ska vara att från en förvaltning eller offentlig myndighet få till stånd en otillbörlig förmån för gärningsmannen eller någon annan. På mottagarsidan ska det vara fråga om att under motsvarande omständigheter begära eller ta emot en otillbörlig förmån.

Det sagda visar att vad kriminaliseringen ska skydda är det offentliga livets korrekta och okorrumperade funktionssätt, såväl i förvaltning som politik. Med straff ska man alltså kunna angripa dels att personer som står makten nära profiterar på sin situation, dels att utomstående exploaterar dessa personers verkliga eller förmodade inflytandekapital. Därvid består det klandervärda i att betalning utväxlas i pengar eller andra förmåner för att olämpligt inflytande i det fördolda ska utövas över någon som har anförtratts visst beslutsfattande. Att inflytandet ska vara olämpligt innebär att det måste finnas ett korrupt uppsåt hos aktörerna. Erkända och seriösa former av lobbying faller därmed utanför den påbjudna kriminaliseringen.

Tidigare svenska överväganden

Frågan om det i svensk rätt borde införas straffansvar för handel med inflytande aktualiserades i anslutning till det lagstiftningsarbete som föregick Sveriges tillträde till Europarådskonventionen. Övervägandena utmynnade då i att någon motsvarighet till det straffansvar som beskrivs i artikel 12 inte borde införas och att möjligheten reservera sig mot bestämmelsen i stället skulle utnyttjas (se prop. 2003/04:70 s. 32). Som skäl för ställningstagandet anfördes bl.a. att en kriminalisering av handel med inflytande kunde komma i konflikt med den grundläggande rättigheten att yttra sin mening och på så sätt söka påverka makthavare och andra. Likaså ansågs det svårt att på ett rimligt sätt avgränsa det kriminaliserade området. Med hänsyn till utvecklingen på området kunde det dock finnas anledning att återkomma till frågan.

I anledning av Sveriges tillträde till FN-konventionen berördes frågan på nytt, eftersom det enligt den konventionen ankommer på konventionsstaterna att ”överväga” att göra handel med inflytande straffbart. Den tidigare bedömningen upprätthölls då (se prop. 2006/07:74 s. 25).

Bör handel med inflytande nu kriminaliseras?

Som framgått av avsnitt 4.3 är det berättigat att ånyo överväga om straffansvar bör införas för handel med inflytande. När så sker måste det vara en självklar utgångspunkt att förutsättningen för en sådan kriminalisering är att det kan identifieras straffvärda korruptionshandlingar som inte träffas av nuvarande reglering.

Till en början står klart att de nyss föreslagna bestämmelserna om tagande och givande av muta – liksom deras föregångare – är sådana att de i vissa fall kan komma till användning för att bestraffa handlande som utgör handel med inflytande. Som kommer att närmare utvecklas i avsnitt 8 förutsätter ansvar för tagande och givande av muta inte att den otillbörliga förmånen är inriktad på något som det slutligen ankommer på mottagaren att utföra. I stället är det tillräckligt att han eller hon kan utöva inflytande över en process, t.ex. i egenskap av föredragande åt en beslutsfattare eller såsom varande den som bereder ett beslutsunderlag. Om den som under sådana omständigheter tar emot en otillbörlig förmån är arbetstagare eller utövar uppdrag och detta sker för hans eller hennes tjänsteutövning, kan ansvar för tagande respektive givande av muta aktualiseras.

Emellertid är det uppenbart att det finns fall av handel med inflytande som inte omfattas av något nu gällande straffansvar. I den nyss beskrivna situationen skulle så vara fallet om den som tar emot förmånen visserligen arbetar på samma myndighet som den som ska fatta beslutet och i den meningen är arbetstagare, men inte har en sådan befattning att han eller hon inom ramen för sina arbetsuppgifter kan utöva det aktuella inflytandet över beslutsprocessen. Om inflytandet i stället är avsett att utövas i t.ex. det dagliga umgänget kolleger emellan, är förmånen inte mottagen för hans eller hennes tjänsteutövning och ansvar därmed uteslutet för tagande och givande av muta. Ännu längre bort från det som för närvarande kan bestraffas ligger naturligtvis ett fall av handel med inflytande som innebär att någon som är närstående till eller annars utanför tjäns-

ten bekant med en beslutsfattare tar emot en otillbörlig förmån för att påverka dennes beslut.

Det sagda visar att det finns korruptionshandlingar som företer likheter med tagande och givande av muta, men som inte är straffbelagda. Mellan dessa handlingar kan den inbördes skillnaden i straffvärde givetvis vara stor. Enligt regeringens mening innefattar emellertid handel med inflytande typiskt sett så klandervärt beteende att det i mera graverande fall bör vara förenat med straffansvar. Att det är möjligt att åstadkomma ett på så sätt inriktat ansvar framgår i det följande.

Hur regleringen bör utformas

När det tidigare övervägts om straffansvar för handel med inflytande borde införas – och tankarna då avfärdats – har bedömningen tagit sin utgångspunkt i konventionsbestämmelserna i deras fulla vidd. Som framgått är dessa mycket vidsträckta och träffar bl.a. verksamhet i parlamentariska församlingar och internationella organisationer. Mot denna bakgrund får utfallet av de tidigare bedömningarna anses rimligt. Emellertid måste frågan ställas om det inte är möjligt att åstadkomma ett precisare utpekande av straffvärda fall. Utredningen är också inne på den linjen.

Utredningens förslag leder till en lösning som innebär att straffansvar för beteende motsvarande handel med inflytande skulle komma i fråga bara om det förekommer för att påverka annans myndighetsutövning eller beslut vid offentlig upphandling. En sådan avgränsning är lämplig och bör väljas. Därigenom träffas centrala områden av samhällslivet samtidigt som påverkan på politisk åsiktsbildning inom och utom parlamentariska församlingar lämnas utanför. Särskilt det senare leder till att kriminaliseringen inte lär kunna anklagas för att inskränka den grundläggande rättigheten att själv eller genom anlitat ombud yttra sin mening och påverka makthavare. Praktiskt taget allt politiskt och annat påverkansarbete – lobbying – skulle redan av detta skäl falla utanför det straffbara området.

Skulle det emellertid någon gång förekomma påverkansarbete genom anlitat ombud på områdena för myndighetsutövning eller offentlig upphandling – t.ex. i ett koncessionsärende med politiska eller internationella implikationer – ska detta givetvis inte i sig utlösa straffansvar. I likhet med vad som gäller för andra straffbara korruptionshandlingar ska ett beteende som utgör handel med inflytande kunna bestraffas bara om det innefattar mottagande eller lämnande av en förmån som är otillbörlig. Detta är också i överensstämmelse med konventionsbestämmelserna, som talar om just otillbörlig förmån och dessutom om ”oegentligt inflytande” respektive ”missbruk av inflytande”. Att avgränsa det straffbara beteendet från seriöst påverkansarbete låter sig därför utan vidare göras.

Vad som nu sagts leder regeringen till slutsatsen att det är både möjligt och lämpligt att i viss utsträckning kriminalisera sådant beteende som enligt konventionerna utgör handel med inflytande. Avgörande har därvid varit att det gått att finna en i förhållande till konventionsbestämmelserna lämplig avgränsning av det straffbara området och att ett tydligt otillbörlighetsrekvisit uppställs för de fall som omfattas av straffbestämelsen.

Emellertid bör kriminaliseringen åstadkommas genom en annan lagteknisk lösning än utredningens och i stället innebära att gärningen regleras i en särskild paragraf och ges en egen brottsbenämning, som ska vara handel med inflytande. Ansvar ska därmed träffa den som – i annat fall än som avses med bestämmelserna om tagande av muta och givande av muta – tar emot, godtar ett löfte om eller begär respektive lämnar, utlovar eller erbjuder någon en otillbörlig förmån för att påverka annans beslut eller åtgärd vid myndighetsutövning eller offentlig upphandling. Straffet ska vara böter eller fängelse i högst två år.

5.3.5 Vårdslös finansiering av mutbrott

Regeringens förslag: En straffbestämmelse om vårdslös finansiering av mutbrott ska införas och placeras i 10 kap. brottsbalken. Bestämmelsen träffar det fallet att en näringsidkare eller någon med ledande ställning hos en näringsidkare tillhandahåller pengar eller andra tillgångar åt den som företräder näringsidkaren i en viss angelägenhet och därigenom av grov oaktsamhet främjar givande av muta, grovt givande av muta eller handel med inflytande i den angelägenheten.

Utredningens förslag överensstämmer i sina huvuddrag med regeringens men har en annan lagteknisk lösning.

Remissinstanserna: Med hänvisning till möjligheten att döma för medhjälp till givande av muta vill *Stockholms tingsrätt* ifrågasätta behovet av bestämmelsen. För övriga remissinstanser är det i och för sig godtagbart att det införs en ny straffbestämmelse. Emellertid efterfrågas ett par klargöranden och lämnas vissa synpunkter. Så anser t.ex. *Svea hovrätt* att det är oklart hur bestämmelsen ska tillämpas och vad som krävs för att förutsättningarna för straffansvar ska anses uppfyllda. Enligt hovrätten bör det också klargöras om bestämmelsen innebär att svensk lag ska tillämpas vid bedömningen av brottet givande av muta och vad som gäller när näringsidkarens företrädare har gjort sig skyldig till givande av muta enligt svensk lag men inte till motsvarande brott enligt lagen i det land där gärningen begicks. *Åklagarmyndigheten* föreslår för sin del att brottet konstrueras på samma sätt som skattebrottet, vilket skulle innebära att den straffbara handlingen knöts till att näringsidkaren genom bristande kontroll främjat fara eller allvarlig fara för brott. Enligt *Ekobrottsmyndigheten* finns risk att bestämmelsen inte kommer att kunna tillämpas i praktiken, främst av det skälet att det måste visas att finansieringen lett till att brottet givande av muta eller grovt givande av muta kommit till utförande. Slutligen ifrågasätter *Göta hovrätt* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* att ett oaktsamhetsbrott ska ha samma straffskala som de uppsåtliga brotten i 10 kap. brottsbalken.

Skälen för regeringens förslag

En allmän förpliktelse att förebygga korruption

Vid sitt tillträde till de internationella instrument som omtalats i bl.a. avsnitt 4.1 – OECD-konventionen, Europarådskonventionen och FN-kon-

ventionen – har staterna inte bara iklätt sig förpliktelser att utforma och anpassa sina straffbestämmelser på visst sätt. Det framgår också att de då varit övertygade om att kampen mot korruption förutsätter även förebyggande åtgärder.

Rätt utformade bör straffbestämmelser naturligtvis redan i sig själva ha en brottsförebyggande effekt. Heltäckande brottsbeskrivningar och lämpliga påföljder i kombination med en effektiv lagföring är ägnat att motverka brott hos de personer som omfattas av reglerna. Genom ekonomiska sanktioner som i händelse av brott i verksamheten kan riktas direkt mot näringsidkare – i Sverige företagsbot enligt 36 kap. brottsbalken – skapas dessutom incitament för företag att göra vad som krävs för att förebygga brottslighet i den egna driften.

Att det i seriös näringsverksamhet också finns ett starkt eget intresse att motverka korruption behöver inte betvivlas och tar sig bl.a. uttryck i de uppförandekoder som för näringslivets del tagits fram på både nationell och internationell plan. Som ett led i ambitionen att på alla plan förebygga denna brottslighet är det emellertid motiverat att ytterligare förstärka den potential till korruptionsförebyggande som finns hos företagen. Regeringen anser att det kan ske på följande sätt.

Det bör vara straffbart att av oaktsamhet skapa förutsättningar för mutbrott

Det är ingen ovanlig företeelse att svenska företag finansierar åtgärder av egna dotterföretag eller andra organisationer eller personer som syftar till att företaget ska få eller behålla kunder på en viss marknad. Sker detta i ett sammanhang eller i en miljö där korruption förekommer eller kan antas förekomma, finns det en beaktansvärd risk att överlämnade medel används för att bekosta givande av otillbörliga förmåner. Problemet är också uppmärksammat i de nyss omtalade uppförandekoderna, där företagen rekommenderas att både inför och under sådana engagemang noga kontrollera dem man samverkar med.

I straffrättsligt hänseende gäller följande i en sådan situation. Den som genom en mellanhand överför en muta kan – beroende på omständigheterna – dömas för givande av muta i gärningsmannaskap eller som på annat sätt medverkande enligt 23 kap. 4 § brottsbalken. En helt central förutsättning för detta är emellertid att den medverkande haft uppsåt att antingen utföra eller främja gärningen. Ingen möjlighet finns för närvarande att döma den som försett mellanhanden med finansiering och genom otillräckliga kontroll- och försiktighetsåtgärder gentemot denne av oaktsamhet skapat förutsättningar för att mutbrott kommer till utförande.

För regeringen står det klart att en kriminalisering av sådan vårdslöshet skulle vara ett både verksamt och lagtekniskt möjligt medel för att främja framväxten av ytterligare korruptionsförebyggande åtgärder på företagens sida. En motsvarande effekt torde inte heller vara möjlig att uppnå på annat sätt än genom lagstiftning. Till detta kommer att det får anses vara ett i grunden straffvärt beteende att organisera en näringsverksamhet på så sätt att det inte möjliggörs tillräcklig kontroll av den som under dessa omständigheter företräder ett företag.

Vad som nu sagts visar sammantaget att det är både möjligt och lämpligt att kriminalisera det beteendet att en företagsledning lämnar pengar till personer eller organisationer för att dessa ska främja företagets intressen och därvid – genom bristfällig kontroll av den verksamhet som finansieras – av oaktsamhet ger betingelser för att vissa mutbrott begås.

Närmare om regleringen

När det ska avgöras hur en sådan reglering bör utformas ser regeringen i huvudsak två alternativ. Det ena är att straffbelägga oaktsam medverkan till mutbrott. Det andra är att göra det straffbart att av oaktsamhet ge upphov till fara för att mutbrott begås.

Det senare alternativet förordas av *Åklagarmyndigheten* och innebär alltså – till skillnad från det förra – att mutbrott inte behöver ha kommit till utförande. De skäl som anförs för en sådan lösning är bl.a. 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 svårt att styrka ett mutbrott som begåtts utomlands.

Att en sådan lösning innebär fördelar i sistnämnda hänseende kan inte förnekas. Emellertid är den också behäftad med flera nackdelar. För regeringen är det t.ex. tydligt 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* jämför med – skulle nämligen 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 ger det uttryck för en alltför passiv syn på företagsledningens roll när det sägs att det skulle ligga utanför dess kontroll om de överlämnade medlen kom till användning vid företrädarens mutbrott. Tvärtom bör det vara en tydlig utgångspunkt för den nya regleringen att den ger 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 utesluter därför straffbarhet redan vid fara för mutbrott.

En reglering som innebär straffbeläggande av oaktsam medverkan till mutbrott har alltså försteg framför en som avser framkallande av fara för mutbrott och bör väljas. De mutbrott av företrädaren som denna medverkan ska avse bör vara givande av muta eller grovt givande av muta eller – på grund av dess likhet med dessa gärningar – den form av handel med inflytande som innebär att en otillbörlig förmån lämnas, utlovas eller erbjuds. Såvitt gäller graden av oaktsamhet bör krävas ett mer påtagligt avvikande från vad som kan anses vara ett normalt aktsamt beteende i den aktuella situationen. En förutsättning för straffansvar ska således vara att det rör sig om grov oaktsamhet. Skäl saknas att föreskriva lägre straff än vad som kan följa på den gärning som främjats. Straffet ska därför vara böter eller fängelse i högst två år.

Att oaktsam medverkan nu straffbeläggs i detta fall innebär att företrädaren – vare sig detta sker i Sverige eller utomlands – måste ha handlat på ett sådant sätt att givande av muta, grovt givande av muta eller handel med inflytande objektivt sett har kommit till utförande i angelägenheten. Lika lite som vid medverkansansvar enligt 23 kap. 4 § brottsbalken fordras däremot att företrädaren faktiskt kan fällas till ansvar för någon sådan gärning. Skulle det t.ex. av någon anledning brista i dennes uppsåt, hindrar alltså inte detta att ansvar döms ut för oaktsam medverkan. Har företrädarens gärning begåtts utomlands och finns det där någon praxis som kan innebära att bedömningen av om en förmån är otillbörlig är mindre sträng än här i landet, får detta vara en av flera omständigheter som beaktas vid den otillbörlighetsbedömning som ska göras inom ramen för det aktuella mutbrottet.

5.4 Vad som bör gälla för åtalsprövning

Regeringens förslag: Tagande av muta, givande av muta, handel med inflytande och vårdslös finansiering av mutbrott ska få åtalas av åklagare bara om åtal är påkallat från allmän synpunkt. Någon begränsning av åtalsplikten ska däremot inte gälla för grovt tagande av muta och grovt givande av muta, som alltså ska höra under allmänt åtal.

Utredningens förslag innebär att det införs en för alla mutbrott gemensam regel om åtalsprövning, som innebär att brotten får åtalas bara om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag eller lämnar det utan erinran. Dock anser *Åklagarmyndigheten* att en ändring i riktning mot en mer fakultativ åtalsprövning bör göras utifrån generella och principiella utgångspunkter och att det i förevarande fall inte finns anledning till särlösningar i större utsträckning än vad som redan gäller. Under alla förhållanden ställer sig myndigheten tveksam till åtalsprövning i fall av tagande och givande av muta som berör myndighetsutövning eller offentlig upphandling och alla fall av grovt tagande och grovt givande av muta. *Ekobrottsmyndigheten* förordar för sin del att tagande och givande av muta ska höra under allmänt åtal när brottet begåtts av eller varit riktat mot arbetstagare i stat eller kommun eller den som utövar myndighet. Detsamma ska enligt myndigheten gälla alla fall av grovt tagande och grovt givande av muta.

Skälen för regeringens förslag: Som framgått av avsnitt 4.1 innebär gällande reglering i åtalsprövningshänseende att åtal mot den som gett eller tagit emot en muta i vissa fall får väckas endast om brottet angetts till åtal av mottagarens arbets- eller uppdragsgivare eller om åtal är påkallat från allmän synpunkt. Detta gäller i huvudsak om mottagaren är arbetstagare på den privata sektorn eller tillhör en viss krets av uppdragstagare utan koppling till statliga, kommunala, författningsreglerade eller annars myndighetsutövande uppgifter.

Åtalsprövningsregeln tillkom som ett led i 1977 års lagändringar, som införde ett för privat och offentlig verksamhet samordnat mutansvar. Förslagen i denna lagrådsremiss utvidgar nu ansvaret ytterligare något

och leder till en personkrets som är bredare och mer varierad än den hittillsvarande. Med beaktande härav – och även av de nykriminaliseringar som föreslås – framstår behovet av en åtalsprövningsregel som minst lika stort som tidigare. En sådan regel ska alltså finnas.

När det ska avgöras hur regeln bör utformas beaktar regeringen följande aspekter.

Vad som anförs av *Åklagarmyndigheten* och *Ekobrottsmyndigheten* om att mutbrott på bl.a. områdena myndighetsutövning och offentlig upphandling inte bör omfattas av åtalsprövningsregeln får ses i ljuset av utredningens förslag till lagteknisk lösning för att peka ut dem som ska kunna omfattas av ansvar för tagande av muta och givande av muta. Av avsnitt 5.3.2 har framgått att regeringen inte sett behov av denna lösning, som innebar att det infördes en särskild gärningsform som – med särskilt uppsåtskrav – tog sikte på tagande och givande av muta vid fall av myndighetsutövning och offentlig upphandling. Eftersom beskrivningen av gärningen därmed inte kommer att vara uppdelad på fall som är att hänföra till offentlig respektive privat sektor – och inte heller olika fall inom det offentliga området – saknas förutsättningar att i åtalshänseende skilja ut de gärningstyper som myndigheterna visar på. I stället bör tagande av muta, givande av muta, handel med inflytande och vårdslös finansiering av mutbrott vara underkastade en generell åtalsprövningsregel av innebörd att åtal bara får väckas om det är påkallat från allmän synpunkt. Någon begränsning i åtalsplikten såvitt gäller grovt tagande av muta och grovt givande av muta bör däremot inte gälla. Dessa båda brott ska därför falla under allmänt åtal.

5.5 Möjligheten för svensk domstol att döma över mutbrott som begåtts utomlands

Regeringens bedömning: Liksom hittills bör det uppställas krav på dubbel straffbarhet för att svensk domstol ska kunna döma över utomlands begångna mutbrott.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Som enda remissinstans anser *Transparency International Sverige* att kravet på dubbel straffbarhet bör tas bort.

Bakgrund: Frågan om svensk domstols behörighet regleras i huvudsak i 2 kap. brottsbalken. Av 1 § framgår att svenska domstolar alltid är behöriga att döma över brott som är begångna i Sverige. Därutöver finns en vidsträckt behörighet att döma också över brott som har begåtts utomlands. Så omfattar den svenska domsrätten t.ex. i princip alla brott som i utlandet har begåtts av svenska medborgare eller av utlänningar med hemvist i Sverige (2 § första stycket). Vissa begränsningar uppställs dock i denna s.k. extraterritoriella behörighet. En sådan begränsning följer av 2 § andra stycket och innebär att gärningen ska vara straffbar enligt såväl svensk lag som lagen på gärningsorten. Det ska alltså föreligga dubbel straffbarhet.

Som yttersta skäl för kravet på dubbel straffbarhet åberopas traditionellt den folkrättsliga principen att stater inte ska gripa in i varandras inre

angelägenheter. Det brukar också ifrågasättas om det inte strider mot den straffrättsliga legalitetsprincipen att bestraffa en gärning som är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten.

Från kravet på dubbel straffbarhet har det i 2 § fjärde stycket gjorts undantag såvitt gäller dels vissa sexualbrott mot barn, dels vissa gärningsformer och svårhetsgrader av barnpornografibrottet, dels människohandel. I specialstraffrätten har motsvarande undantag gjorts för brott enligt lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor och lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall m.m. För samtliga dessa brott gäller alltså att de kan bestraffas i Sverige även om de skulle vara straffria i det land där de begicks.

Skälen för regeringens bedömning: Regleringen i 2 kap. brottsbalken innebär att svenska domstolar har en i internationell jämförelse vid behörighet att döma över brott som begåtts i annan stat. När denna behörighet i vissa fall utvidgats ytterligare genom avskaffande av det annars gällande kravet på dubbel straffbarhet har detta – som framgått – skett i fråga om brott som rymmer särskilt påtagliga moment av utnyttjande, grymhet, kränkning eller samhällsskadlighet.

För regleringen står det klart att motsvarande, höga krav även fortsättningsvis bör uppställas när det övervägs att göra undantag från kravet i 2 § andra stycket på dubbel straffbarhet. Mutbrotten uppfyller emellertid inte dessa krav. För att svensk domstol ska kunna döma över ett utomlands begånget sådant brott ska det därför också i fortsättningen fordras att gärningen är straffbar enligt såväl svensk lag som lagen på gärningsorten.

6 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2012.

Utredningens förslag: Frågan om ikraftträdande berörs inte särskilt av utredningen.

Remissinstanserna har inget att anföra i frågan.

Skälen för regeringens förslag: Det är angeläget att lagändringarna träder i kraft så snart som möjligt. Så torde dock inte kunna ske förrän tidigast den 1 juli 2012.

7 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: Lagförslagen kan väntas leda till vissa mindre kostnadsökningar för rättsväsendets myndigheter. Dessa kostnadsökningar ska finansieras inom ramen för befintliga anslag. För enskilda innebär förslagen inte några ökade kostnader eller administrativa bördor.

Utredningens bedömning är att lagförslagen inte kommer leda till ökade kostnader för rättsväsendets myndigheter och inte heller i övrigt påverka kostnader eller intäkter för staten, kommuner, landsting, företag och andra eller samhällsekonomin på ett sätt som är möjligt att beräkna i kronor och ören.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna godtar promemorians bedömning eller lämnar den utan erinran. Dock anser *Sveriges Kommuner och Landsting* att utredningen inte tillräckligt uppmärksammat behovet av riktlinjer och implementering av de nya reglerna hos offentlighetsrättsliga subjekt.

Skälen för regeringens bedömning: De föreslagna lagändringarna innebär en nykriminalisering på så sätt att det införs straffbestämmelser om handel med inflytande och vårdslös finansiering av mutbrott samt tagande och givande av muta i samband med vissa tävlingar. Till detta kommer att den krets av personer som kan göra sig skyldig till tagande och givande av muta utvidgas något.

Ett aktivt utnyttjande av de möjligheter som lagändringarna ger får antas leda till vissa kostnadsökningar för rättsväsendet myndigheter. Något annat än en obetydlig ökning för polis, åklagare och domstolar lär det dock inte bli fråga om. Inte heller för Kriminalvården torde kostnadsökningarna bli annat än obetydliga. Det sagda leder till att det för rättsväsendets myndigheter i nuläget bedöms bli fråga om så små förändringar generellt att uppkommande kostnadsökningar ska finansieras inom ramen för befintliga anslag. Detsamma ska gälla för övriga offentlighetsrättsliga subjekt såvitt gäller det behov av riktlinjer och implementering som påtalats av en remissinstans.

De föreslagna ändringarna innebär inte några ökade kostnader eller administrativa bördor för enskilda.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

10 kap. Om förskingring, annan trolöshet och mutbrott

I kapitlet har fem nya paragrafer avseende korruptionshandlingar förts in, nämligen 5 a § om tagande av muta, 5 b § om givande av muta, 5 c § om grovt tagande respektive grovt givande av muta, 5 d § om handel med inflytande och 5 e § om vårdslös finansiering av mutbrott. Detta har föranlett att rubriken till 10 kap. numera talar också om mutbrott, som alltså är den samlande benämningen på de korruptionshandlingar som regleras i kapitlet. De nya bestämmelserna har tagits in omedelbart efter straffbestämmelsen om trolöshet mot huvudman (5 §).

Motiven till de samtidigt upphävda bestämmelserna om mutbrott och bestickning – 20 kap. 2 § respektive 17 kap. 7 § – har i flera hänseenden fortsatt betydelse och kan tjäna som vägledning också för tillämpningen av de nya bestämmelserna om tagande och givande av muta, även om de givetvis kan behöva läsas i ljuset av den samhällsutveckling som därefter

skett (se t.ex. prop. 1975/76:176, JuU 1976/77:17). Detsamma gäller den rättspraxis som utbildats i anslutning till dessa bestämmelser.

5 a § Den som är arbetstagare eller utövar uppdrag och tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för utövningen av anställningen eller uppdraget döms för tagande av muta till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller den 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.

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

För tagande av muta enligt första och andra styckena döms också den som tar emot, godtar ett löfte om eller begär förmånen för någon annan än sig själv.

I paragrafen, som är ny, straffbeläggs tagande av muta. Den ersätter därmed straffbestämmelsen om mutbrott i 20 kap. 2 §, som har upphävts. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.2.

Första stycket

Enligt första stycket består den straffbara gärningen i att under vissa förhållanden ta emot, godta ett löfte om eller begära en förmån. Någon ändring i förhållande till den upphävda bestämmelsen är inte avsedd varken i fråga om innebörden av muttransaktionen – att ta emot, godta ett löfte om eller begära – eller vad som ska avses med en förmån (se t.ex. prop. 1975/76:176 s. 29 f.). Att den tidigare bestämmelsens ”låta åt sig utlova” ersatts med ”godta ett löfte om” är således endast en språklig modernisering.

De närmare omständigheter under vilka förfarandet ska vara straffbart anges i två meningar.

Första meningen

I första meningen anges i vilka fall en arbetstagare eller den som utövar uppdrag kan ådra sig ansvar för tagande av muta. Av meningen framgår till en början att ansvaret är generellt utformat och därför träffar var och en som är anställd eller fullgör uppdrag. Inte heller är tillämpningsområdet begränsat till svenska anställnings- eller uppdragsförhållanden. Det är således straffbelagt i Sverige för en utländsk arbets- eller uppdragstagare att låta sig mutas och detta oavsett om han eller hon är i offentlig eller privat tjänst. Några krav på att huvudmannen ska utöva någon på visst sätt skyddsvärd verksamhet eller att arbetstagaren eller den som utövar uppdraget för sin del ska ha uppgifter som kan anses samhällsviktiga eller beroende av allmänhetens tillit uppställs inte. Arbetstagare är den som omfattas av det civilrättsliga arbetstagarbegreppet. Med ”den som ... utövar uppdrag” avses bl.a. alla dem som förekom i uppräkningsdelen i andra stycket av den upphävda 20 kap. 2 § (se härtill avsnitt 4.1). Till grund för uppdraget kan således ligga t.ex. val, förordnande, plikt eller avtal.

För ansvar krävs att det är en *otillbörlig* förmån som arbets- eller uppdragstagaren tagit emot, godtagit ett löfte om eller begärt och att så skett *för utövningen av anställningen eller uppdraget*.

I det sista kravet ligger att det dominerande sambandet mellan parterna ska vara ett tjänstesamband och att förmånen därmed 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 t.ex. ett vänskaps- eller bekantskapsförhållande eller annat samband utom tjänsten. För straffbarhet krävs inte att förmånen är inriktad på något som det slutligen ankommer på arbets- eller uppdragstagaren att utföra. Det är tillräckligt att han eller hon inom ramen för anställningen eller uppdraget kan utöva inflytande över en process, t.ex. i egenskap av föredragande åt en beslutsfattare eller såsom varande den som bereder ett beslutsunderlag. Inte heller krävs det att förmånen visas stå i samband med någon viss tjänsteåtgärd och än mindre behöver det bevisas att förmånen syftat till, föranlett eller belönat någon oriktig åtgärd eller någon åtgärd som gynnar den som lämnat, utlovat eller erbjudit förmånen. Skulle det emellertid visa sig att omständigheter av det slaget är för handen, kan det självklart ha betydelse i skärpande riktning för frågor om påföljd och brottsrubricering.

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. Att påverka en arbets- eller uppdragstagare är att försöka förmå honom eller henne att fatta ett visst beslut eller att vidta eller underlåta en viss åtgärd. Att belöna honom eller henne är däremot att i efterhand tacka för ett fattat beslut eller en vidtagen eller underlåten åtgärd. Ibland kan det vara uppenbart att det är fråga om en otillbörlig förmån som påverkat eller belönat. Så är t.ex. 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. 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. En förmån av obetydligt värde är oftast inte av beskaffenhet att kunna påverka eller belöna arbets- eller uppdragstagarens tjänsteutövning. Detsamma kan emellertid – beroende på omständigheterna – någon gång gälla även för en förmån som *inte* har ett helt obetydligt värde. Så kan vara fallet om förmånen har ett socialt eller verksamhetsmässigt berättigande, varmed menas att förmånen faller inom ramen för vanlig artighet människor emellan eller t.ex. utgör en allmän sedvänja eller accepterad kutym i seriös näringsverksamhet. Här emot ska emellertid ställas det fallet att 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. Något sådant får oftast utan tvekan anses uppfylla kriterierna för otillbörlighet. En förmån som tas emot i strid med huvudmannens uttalade vilja kan vidare

vara ägnad att påverka eller belöna tjänsteutövning även om värdet skulle vara relativt lågt, och särskilt torde detta gälla om förmånen tas emot dolt. I vissa fall – slutligen – måste en arbets- eller uppdragstagares uppgifter anses kräva ett så starkt integritetsskydd att redan förmåner av helt obetydligt värde fyller kraven på otillbörlighet. Detta gäller i hög grad i fråga om myndighetsutövning och närbesläktad verksamhet, t.ex. offentlig upphandling.

På otillbörlighetsbedömningen kan givetvis också andra omständigheter än de nu nämnda komma att inverka. Sådana kan framgå av den praxis som utbildats i anslutning till domstolarnas tillämpning av den nu upphävda 20 kap. 2 §, vilken praxis även fortsättningsvis är av betydelse. Att vägledning för bedömningen kan hämtas i de uppförandekoder som kan finnas för olika aspekter av såväl offentlig som privat verksamhet är vidare uppenbart.

Andra meningen

Enligt andra meningen kan ansvar för tagande av muta komma i fråga även för deltagare och funktionärer i vissa tävlingar. För detta krävs att tävlingen är föremål för allmänt anordnad vadhållning och att den förmån som deltagaren eller funktionären tar emot, godtar ett löfte om eller begär är otillbörlig.

Innebörden av otillbörlighetsbedömningen och vad det innebär att påverka respektive belöna har berörts i anslutning till vad som sagts om det enligt första meningen straffbelagda beteendet och har motsvarande tillämpning här.

Med tävling avses 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. Deltagare är den som själv är tävlande, individuellt eller i grupp. Till kategorin funktionärer hör givetvis 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 är emellertid att se som funktionärer. Så är t.ex. fallet med 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. För nu aktuella ändamål menas med funktionär också en person som utövar ledning över det sätt på vilket deltagaren eller deltagarna utför sina prestationer, t.ex. i egenskap av tränare, lagledare eller delegationsledare.

En viktig begränsning av det straffbara området följer av att den aktuella tävlingen ska vara föremål för allmänt anordnad vadhållning. Med vadhållning avses att pengar satsas på utfallet av en viss händelse och begreppet har här samma innebörd som i lotterilagen (1994:100). Enligt 3 § lotterilagen är vadhållning således en form av lotteri, vilket enligt samma bestämmelse i sin tur är en verksamhet där en eller flera deltagare – med eller utan insats – kan få en vinst till ett högre värde än vad var och en av de övriga deltagarna kan få. En vadhållning är allmänt anordnad om den är öppen för allmänheten.

Om deltagaren eller funktionären skulle vara arbetstagare eller uppdragstagare, tillämpas i stället första meningen.

Andra stycket

Av andra stycket framgår att vad som sägs i första stycket gäller även om gärningen har begåtts innan gärningsmannen fått en sådan ställning som avses där eller efter det att den upphört. Detta är i överensstämmelse med vad som gällde enligt den upphävda 20 kap. 2 §.

Tredje stycket

Det är givetvis angeläget att ingripande kan ske även mot den som inte för sig själv utan för någon annan tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån. Detta säkerställs genom tredje stycket, som gör det tydligt att mutansvar i de fall som avses med första och andra styckena inte förutsätter att förmånen är destinerad till den berörde arbets- eller uppdragstagaren eller deltagaren eller funktionären. Under de förutsättningar som anges i första och andra styckena kan ansvar för tagande av muta således inträda även om förmånen tillfaller vederbörandes familj eller nära släktingar eller en organisation eller annat organ med vilket han eller hon kan kopplas samman. Bestämmelsen har sin motsvarighet i den upphävda 20 kap. 2 §. Någon saklig skillnad i förhållande därtill är inte avsedd.

5 b § *Den som lämnar, utlovar eller erbjuder en otillbörlig förmån i fall som avses i 5 a § döms för givande av muta till böter eller fängelse i högst två år.*

I paragrafen, som är ny, straffbeläggs givande av muta. Den ersätter därmed straffbestämmelsen om bestickning i 17 kap. 7 §, som har upphävts. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.2.

Paragrafen utgör en spegelbild av 5 a §. Den brottsliga handlingen består således i att lämna, utlova eller erbjuda en otillbörlig förmån i de fall som avses i den paragrafen. Beträffande övriga förutsättningar för straffansvar kan i allt väsentligt hänvisas till vad som anförts under kommentaren till 5 a §.

När det ska avgöras om ett visst handlande som begåtts utomlands ska anses utgöra givande av muta enligt förevarande paragraf – behovet kan uppkomma vid lagföring i Sverige enligt förutsättningarna i 2 kap. 2 och 3 §§ – kan det inte undgåas att ett moment vid bedömningen av förmånens otillbörlighet kan behöva vara den praxis som utvecklats i det andra landet. Denna praxis kan innebära att bedömningen av om en förmån är otillbörlig är mindre sträng än vad den är här i landet. 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 (jfr JuU1976/77:17 s. 9 f.).

5 c § Är brott som avses i 5 a eller 5 b § att anse som grovt, döms för grovt tagande av muta eller grovt givande av muta till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen innefattat missbruk av eller angrepp på särskilt ansvarsfull ställning, avsett betydande värde eller ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art.

Paragrafen är ny. Den reglerar grovt tagande av muta respektive grovt givande av muta samt ger besked om tillämplig straffskala och de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömning av om brottet är grovt. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.3.

Straffskalan för de grova brotten är identisk med den som gällde för grova fall av mutbrott och bestickning enligt de upphävda 20 kap. 2 § och 17 kap. 7 §.

Vid brottsrubriceringen ska en samlad bedömning göras av samtliga relevanta omständigheter. Emellertid ska fyra omständigheter särskilt beaktas.

Den *första* av dem är ett uttryck för att vissa arbets- och uppdragstagares uppgifter kräver ett mycket starkt integritetsskydd och tar därför sikte på att gärningen innefattat missbruk av eller angrepp på särskilt ansvarsfull ställning. Så är utan tvekan fallet om gärningen involverat samhällets allra mest centrala beslutsfunktioner i riksdag eller regering eller t.ex. riksbanken. Hit kan naturligtvis hänföras också rättsstatens funktionsätt och annan myndighetsutövning som leder till beslut av stor betydelse för allmänheten. Missbruk av och angrepp på särskilt ansvarsfull ställning bör det emellertid i vissa fall kunna vara fråga om även när tagande av muta och givande av muta förekommer vid annan myndighetsutövning, i övrig offentlig förvaltning – t.ex. i ärenden om större offentliga upphandlingar – och i anslutning till t.ex. stora investeringsbeslut i näringslivet.

Den *andra* omständigheten är att gärningen har avsett betydande värde. Härmed avses värdet på den aktuella förmånen.

Den *tredje* omständigheten träffar det fallet att gärningen har ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning. I systematiken ligger därvid att det är fråga om ett upprepat beteende, allra helst om det har genomförts efter viss beräkning.

Ytterligare faktorer som kan göra att brottet bör bedömas som grovt fångas upp av den *fjärde* omständigheten, som anger att gärningen annars har varit av särskilt farlig art. Så kan vara fallet om den som tagit emot eller gett en otillbörlig förmån använt falska handlingar eller vilseledande bokföring. Så kan det också förhålla sig – vid tagande av muta – 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.

5 d § För handel med inflytande döms till böter eller fängelse i högst två år den som i annat fall än som avses i 5 a eller 5 b §

1. tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för att påverka annans beslut eller åtgärd vid myndighetsutövning eller offentlig upphandling, eller

2. lämnar, utlovar eller erbjuder någon en otillbörlig förmån för att han eller hon ska påverka annans beslut eller åtgärd vid myndighetsutövning eller offentlig upphandling.

Paragrafen är ny och anger i två punkter vilka som kan dömas för brottet handel med inflytande. Någon motsvarande kriminalisering har inte tidigare gällt. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.4.

Straffbestämmelsen träffar den som – i annat fall än som avses vid tagande av muta och givande av muta – tar emot, godtar ett löfte om eller begär respektive lämnar, utlovar eller erbjuder någon en otillbörlig förmån, allt för att påverka en tredje persons beslut eller åtgärd vid myndighetsutövning eller offentlig upphandling. Vad som ska avses med de olika transaktionerna, vad som kan utgöra förmån och vad som ska ligga till grund för otillbörlighetsbedömningen har berörts i kommentaren till 5 a och 5 b §§.

Att bestämmelsen är subsidiär till tagande av muta och givande av muta innebär att den träffar t.ex. det fallet att mottagaren av förmånen visserligen är arbetstagare eller fullgör uppdrag men inte inom ramen för utövningen av sin anställning eller sitt uppdrag kan ha sådan påverkan som avses med paragrafen. Så kan vara fallet om mottagaren är anställd på samma arbetsplats som beslutsfattaren men utan samröre med honom eller henne i själva tjänsteutövningen. En annan situation som inte träffas av bestämmelserna om tagande av muta och givande av muta men väl av förevarande paragraf är att den som tar emot förmånen är närstående – t.ex. make eller barn – till beslutsfattaren.

En förutsättning för straffansvar är att den otillbörliga förmånen ska bl.a. ges eller tas emot för att påverka en tredje persons beslut eller åtgärd vid myndighetsutövning eller offentlig upphandling. Av detta följer för det första att en mottagare objektivt sett ska ha haft förutsättningar att utöva sådan påverkan. Visar det sig att en otillbörlig förmån tagits emot för en påverkan som det inte funnits några som helst förutsättningar att utöva, föreligger inte brott enligt denna paragraf. Möjligen kan då ansvar för bedrägeri i stället komma i fråga. Den omständigheten att mottagaren verkligen haft förutsättningar att utöva påverkan men efter det att den otillbörliga förmånen togs emot må ha underlåtit att vidta några åtgärder i saken eller inte uppnått det av givaren önskade resultatet saknar däremot betydelse. I ett sådant fall kan ansvar för handel med inflytande lika fullt komma i fråga.

Att det är beslut eller åtgärd vid myndighetsutövning eller offentlig upphandling som ska påverkas innebär vidare att bestämmelsen bara tar sikte på viss offentlig verksamhet. Med myndighetsutövning avses här detsamma som i exempelvis 11 kap. 7 § 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. ”Offentlig upphandling” används här i en generell bemärkelse och är avsett att träffa 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. För svenska förhållanden finns bestämmelser härom i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjäns-

ter, lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet samt lagen (2008:962) om valfrihetsystem. Att det som ska påverkas är ”beslut eller åtgärd” vid myndighetsutövning eller offentlig upphandling innebär att bestämmelsen träffar alla former av ställningstaganden under handläggningen av ett ärende eller i samband med ett upphandlingsförfarande, även underlåtelse att vidta en åtgärd.

5 e § En näringsidkare som tillhandahåller pengar eller andra tillgångar åt någon som företräder näringsidkaren i en viss angelägenhet och därigenom av grov oaktsamhet främjar givande av muta, grovt givande av muta eller handel med inflytande enligt 5 d § 2 i den angelägenheten döms för vårdslös finansiering av mutbrott till böter eller fängelse i högst två år.

Vad som sägs i första stycket om näringsidkare tillämpas också på den som har en ledande ställning grundad på befogenhet att företräda näringsidkaren eller att fatta beslut på näringsidkarens vägnar.

I paragrafen, som är ny, straffbeläggs vårdslös finansiering av mutbrott. Någon motsvarighet finns inte i tidigare gällande straffbestämmelser om mutbrottslighet. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.5.

Första stycket

Genom bestämmelsen straffbeläggs vissa fall av oaktsam medverkan till olika mutbrott. Den skiljer sig därmed från 23 kap. 4 § brottsbalken, enligt vilken den som främjar en gärning med råd eller dåd kan dömas för medverkan till brottet. Den senare bestämmelsen innebär att den som tillhandahållit pengar eller andra tillgångar för att användas som t.ex. muta kan dömas för medhjälp till givande av muta, om han eller hon inte är att anse som gärningsman. En helt central förutsättning för detta är dock att den medverkande haft uppsåt att främja gärningen. Den nya bestämmelsen innebär däremot att straffansvar kan komma i fråga även när sådant uppsåt inte kan visas.

Vad som straffbeläggs är att en näringsidkare eller – vilket framgår av andra stycket – någon med ledande ställning hos en näringsidkare tillhandahåller pengar eller andra tillgångar åt den som företräder näringsidkaren i en viss angelägenhet och därigenom av grov oaktsamhet främjar givande av muta, grovt givande av muta eller handel med inflytande i den angelägenheten.

Att tillhandahålla pengar eller andra tillgångar är att ställa en förmögenhetsmassa till någons förfogande i form av t.ex. en kassa eller ett konto. Mottagaren ska vara en fysisk eller juridisk person som i eller utanför Sverige företräder näringsidkaren i en viss angelägenhet. Ett sådant företräderskap kan givetvis grundas på avtal men också på ställning. Den som företräder näringsidkaren kan således vara en anställd. Ett annat inte ovanligt fall som kan komma att träffas av paragrafen är att ett exportföretag inför och under sitt deltagande i en större upphandling anlitar en konsult med utvecklad kännedom om den aktuella lokala marknaden. Ytterligare ett annat fall är att den som företräder näringsidkaren är dess dotterbolag och det bolagets anställda i det berörda landet.

För att straffansvar ska komma i fråga måste åtgärden att tillhandahålla tillgångarna ha 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 dessa straffbelagda gärningar objektivt sett har kommit till utförande i angelägenheten. Lika lite som vid medverkansansvar enligt 23 kap. 4 § fordras däremot att företrädaren faktiskt kan fällas till ansvar för någon sådan gärning. Ett skäl till att ansvar inte kan dömas ut kan därvid vara att gärningen begåtts utomlands och under sådana förhållanden att svensk domsrätt inte aktualiseras (jfr 2 kap. 2 §).

När det gäller att avgöra om den som utomlands företrätt näringsidkaren rent objektivt sett begått givande av muta, grovt givande av muta eller handel med inflytande kan fråga uppkomma vilken betydelse lokala förhållanden ska tillmätas vid bedömningen av den för dessa gärningar gemensamma brottsförutsättningen att det varit fråga om ”otillbörlig förmån”. Av kommentaren till 5 b § har framgått vad som ska gälla i det avseendet.

För straffansvar förutsätts slutligen att det är av grov oaktsamhet som näringsidkaren främjar givande av muta, grovt givande av muta eller handel med inflytande på företrädarens sida. 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 normal aktsamt beteende i den aktuella situationen. Vad som straffbeläggs är därmed att förse företrädaren med pengar eller andra tillgångar trots att det finns en beaktansvärd risk att handlandet främjar någon av de straffbelagda gärningarna. Klart är då att det bl.a. måste röra sig om en frånvaro på näringsidkarens sida av tillräckliga kontroll- och försiktighetsåtgärder gentemot den som ska företräda näringsidkaren och därför fördes med tillgångarna. Bortsett från fall där de tillhandahållna tillgångarna är obetydliga och företrädarskapet 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 rent allmänt kan göra det påkallat med en högre nivå av kontroll och försiktighet är givetvis att den aktuella företrädaren ska vara verksam i ett land eller en region där korruptionshandlingar kan anses vara en vanlig företeelse. Är företrädaren en anställd eller annan funktionär 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. Brister i detta hänseende kan föranleda bedömningen att företagsledningen inte gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga att personalen begår mutbrott i den i paragrafen beskrivna situationen och att grov oaktsamhet därför föreligger.

Andra stycket

Av andra stycket framgår att vad som sägs i första stycket om näringsidkare också tillämpas på den som har en ledande ställning grundad på befogenhet att företräda näringsidkaren eller att fatta beslut på näringsidka-

rens vägnar. Härmed avses bl.a. personer som – genom att de ingår i ett företags ledning eller under självständigt ansvar rapporterar till ledningen – kan sägas ha ett särskilt ansvar för att verksamheten bedrivs på ett lagrenligt sätt.

9 § För försök till förskingring eller trolöshet mot huvudman samt för försök eller förberedelse till grov förskingring döms till ansvar enligt vad som föreskrivs i 23 kap. *För förberedelse till grovt givande av muta döms också till ansvar enligt 23 kap.*

Paragrafen ger besked om i vilka fall osjälvständiga brottsformer av brotten i 10 kap. är kriminaliserade. Av en ny, andra mening framgår att även förberedelse till grovt givande av muta är straffbelagt. Ändringen är en följd av att straffbestämmelsen om bestickning i 17 kap. 7 § har upphävts och att motsvarande bestämmelse numera finns i 10 kap. Någon saklig nyhet följer inte av ändringen, eftersom även förberedelse till bestickning (grovt brott) var straffbelagt. (Jfr kommentaren till 17 kap. 16 §.)

10 § Vad 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 sådan trolöshet mot huvudman som är att anse som grov.

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

I paragrafen ges regler om begränsning av åklagares åtalsrätt i fråga om brotten i 10 kap. Ett nytt, tredje stycke har lagts till. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

Av 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 således inte grovt tagande av muta och grovt givande av muta, som därmed hör under allmänt åtal. Skälet härtill är givetvis att det rör sig om brott med högre straffvärde.

17 kap. Om brott mot allmän verksamhet m.m.

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 bedömande 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.

I paragrafen straffbeläggs otillbörligt verkande vid röstning respektive tagande av otillbörlig förmån vid röstning. Beskrivningen och benämningen av det senare brottet har ändrats på så sätt att ordet belöning ersatts av förmån. Ändringen är påkallad av det samband som bör råda mellan förevarande paragraf och regleringen av mutbrotten och att det i den senare regleringen inte längre talas om belöning. Ingen saklig ändring följer av detta (jfr prop. 1975/76:176 s. 41 och SOU 1974:37 s. 108). I övrigt har redaktionella ändringar gjorts för att anpassa paragrafen till den reglering av bl.a. tagande av muta som numera finns i 10 kap. Inte heller här har ändringarna någon saklig betydelse.

16 § För försök eller förberedelse till våld eller hot mot tjänsteman döms till ansvar enligt vad som föreskrivs i 23 kap., såvida inte brottet, om det fullbordats, skulle ha varit att anse som ringa. För försök eller förberedelse till främjande av flykt döms också till ansvar enligt vad som anges i 23 kap.

Paragrafen ger besked om i vilka fall osjälvständiga brottsformer av brotten i 17 kap. är kriminaliserade. Andra meningens ändrats på så sätt att det numera inte anges att förberedelse till bestickning (grovt brott) ska vara straffbelagt. Ändringen är en följd av att straffbestämmelsen om bestickning i 17 kap. 7 § har upphävts och att motsvarande bestämmelse nu finns i 10 kap. (Jfr kommentaren till 10 kap. 9 §.)

20 kap. Om tjänstefel m.m.

5 § *Utan hinder av vad som annars är föreskrivet får åklagare åtala brott varigenom följande personer har åsidosatt vad som åligger dem i utövningen av anställningen eller uppdraget:*

- 1. arbetstagare hos staten eller en kommun,*
- 2. ledamot av styrelse, verk, nämnd, kommitté eller annan sådan myndighet som hör till staten eller till kommun, landsting eller kommunalförbund,*
- 3. den som utövar uppdrag som är reglerat i författning,*
- 4. den som omfattas av lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. eller som annars fullgör lagstadgad tjänsteplikt,*
- 5. den som utan att inneha anställning eller uppdrag som avses i 1–4 utövar myndighet.*

Utan hinder av bestämmelserna i första stycket ska dock gälla

1. vad som i denna balk föreskrivs om att åtal inte får ske utan förordnande av regeringen eller den regeringen har bemyndigat och
2. vad som i annan lag eller författning är föreskrivet om åtal för gärning, för vilken straff är föreskrivet endast om den förövas av innehavare av anställning eller uppdrag som avses i första stycket.

Om det inte finns särskilda bestämmelser för ett visst fall, får åklagare åtala brott mot sådan tystnadsplikt som gäller till förmån för enskild målsägande endast om denne anger brottet till åtal eller åtal är påkallat från allmän synpunkt.

Om åtal för brott som i utövningen av anställningen eller uppdraget begåtts av riksdagsledamot, statsråd, justitieråd eller innehavare av anställning eller uppdrag hos riksdagen eller dess organ gäller särskilda bestämmelser.

Paragrafen anger i vilka fall allmän åklagare får väcka åtal för brott varigenom arbetstagare hos staten eller en kommun samt vissa andra personkategorier har åsidosatt vad som åligger dem i utövningen av anställningen eller uppdraget.

En redaktionell ändring har gjorts i *första stycket*, innebärande att de personkategorier som tidigare pekades ut genom hänvisning till den nu upphävda 20 kap. 2 § andra stycket i stället anges uttryckligen i lagtexten. *Andra stycket* är oförändrat. De nuvarande *tredje och fjärde styckena* motsvaras helt av de tidigare fjärde och femte styckena. Det tidigare tredje stycket – som innehöll en åtalsprövningsregel – har upphävts och motsvarande fråga regleras nu i 10 kap. 10 § tredje stycket.

8.2 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) *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 § samt*

d) *brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § första stycket,*

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

Paragrafen ger besked om i vilka fall åtalsanmälan ska göras. En redaktionell ändring har gjorts i anledning av att straffbestämmelserna om tagande av muta numera finns i 10 kap. 5 a och c §§ brottsbalken.

8.3 Förslaget till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551)

9 kap. Revision

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

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

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.

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 3 kap. 1 § lagen (2009:62) 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 mutbrottslighet. Ändringen innebär att hänvisning görs till de nya bestämmelserna om mutbrott i 10 kap. brottsbalken och att revisorns skyldigheter i aktuellt hänseende därmed utsträcks till att omfatta även de nya brotten, handel med inflytande och vårdslös finansiering av mutbrott.

Sammanfattning av betänkandet Mutbrott (SOU 2010:38)

Nya straffbestämmelser

En samlad reglering

De nuvarande bestämmelserna i brottsbalken om mutbrott är fördelade på tre paragrafer som finns i var sitt kapitel i brottsbalken. Bestämmelserna har med rätta kritiserats för att vara svårbegripliga.

Utredningen lämnar nu förslag till ändringar som innebär att bestämmelserna om mutbrott ordnas i fem paragrafer, som alla ska finnas i ett enda kapitel i brottsbalken, nämligen 10 kap. som föreslås få rubriken Om förskingring, annan trolöshet och mutbrott. I kapitlets 5 § behandlas trolöshet mot huvudman, i 5 a § givande av muta, i 5 b § tagande av muta, i 5 c § grovt givande och tagande av muta samt i 5 d § vårdslös finansiering av muta.

Dessutom innehåller betänkandet förslag till Svensk kod om gåvor, belöningar och andra förmåner i näringslivet. Koden utgör en del av näringslivets självreglering.

Förslagen syftar till att åstadkomma en modern, ändamålsenlig och lättillgänglig reglering av mutbrotten med tydligare gränser för vad som är straffbart.

Genom den föreslagna, samlade regleringen i brottsbalken i kombination med den föreslagna koden kommer företag och enskilda liksom brottsbekämpande myndigheter att få klarare besked om vad som utgör tillåten och otillåten påverkan på myndighetsutövning och offentlig upphandling. Genom koden får företagen också riktlinjer för vad som är godtagbart respektive förkastligt när det gäller förmåner som företagen lämnar i syfte att främja sin affärsverksamhet.

Straffbestämmelserna kompletteras av en näringsrättslig kod

Det går inte att i lagtext ge detaljerade och konkreta riktlinjer om när en förmån utgör en muta. Lagtexten om mutbrott måste i stället, liksom i dag, begränsas till korta och allmänt hållna bestämmelser om vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för straffansvar.

En viktig ”rättskälla” för domstolarna och andra som ska tillämpa de nya bestämmelserna blir den kod om förmåner som utredningen tagit fram tillsammans med företrädare för näringslivet, se nedan.

De nya bestämmelserna om mutbrott har utformats enligt följande.

Personkretsen

I 20 kap. 2 § brottsbalken finns i dag en katalog över vilka som kan straffas för mutbrott (tagande av muta). Samma personkrets omfattas enligt 17 kap. 7 § av ansvaret för bestickning (givande av muta). Uppräknings-tekniken i förening med att mutbestämmelserna återfinns i tre olika kapitel gör att de nuvarande lagtexterna är svårlästa med alla korshänvisningar.

Den uttryckligt angivna personkretsen för mutbrott och bestickning ger gränsdragningsproblem. Samhällsförändringar gör också att katalogen fortlöpande måste justeras för att fånga upp nya personkategorier. Personer som rimligen bör omfattas av mutansvar finns i dag inte upptagna i katalogen.

Den nuvarande ordningen innebär bl.a. att en egenföretagare med självständigt uppdrag inte är med i den nämnda katalogen. Det är således straffritt om en frilansande journalist tar emot pengar från näringslivet eller från en politisk organisation för att skriva eller inte skriva en nyhetsartikel om ett misskött företag eller om vem som finansierar ett politiskt parti.

Utredningen föreslår att den nuvarande uppräkningskatalogen tas bort vilket får till följd att alla arbets- och uppdragstagare omfattas av straffansvar för mutbrott. En viss begränsning av personkretsen sker i stället genom kravet på att en åtgärd ska otillbörligt påverka arbets- eller uppdragstagarens sätt att utföra sitt arbete eller uppdrag.

Otillbörlig påverkan

I 17 kap. 7 § och 20 kap. 2 § brottsbalken talas om ”muta eller annan otillbörlig belöning”. Lagtexten ger sken av att det är belöningen, dvs. pengar eller andra förmåner, som i sig som är otillbörlig. Men så ska bestämmelsen inte läsas. Otillbörligheten hänför sig till transaktionen i sin helhet.

Utredningen föreslår att straffbestämmelserna förtydligas så att det av lagtexten framgår att det för mutansvar krävs att åtgärden påverkar myndighetsutövning eller offentlig upphandling alternativt mottagarens sätt att fullgöra sina arbetsuppgifter eller sitt uppdrag. Det bör också framgå att denna påverkan vid en samlad bedömning framstår som otillbörlig.

Vid bedömningen av om en åtgärd varit ägnad att otillbörligt påverka mottagarens arbete eller uppdrag är främst följande faktorer av betydelse.

1. Förmånens karaktär och värde.
2. Sambandet mellan förmånen och mottagarens arbete eller uppdrag.
3. Mottagarens ställning i förhållande till dels förmångivaren, dels mottagarens arbets- eller uppdragsgivare.
4. På vilket sätt förmånen överlämnas, t.ex. om det sker dolt eller öppet, om förmånen lämnas bara till en viss anställd eller till många anställda och om förmånen lämnas på mottagarens initiativ.
5. Allmän sedvana och branschpraxis när det gäller förmåner.

Trolöshet mot huvudman – 10 kap. 5 § brottsbalken

De nya straffbestämmelserna tar sikte på några olika typfall. Det första typfallet avser mutor som ges till eller tas emot av anställda i olika företag och organisationer i syfte att gynna givaren eller någon annan till skada för företaget eller organisationen. Det är med andra ord fråga om en överenskommelse där givaren, mottagaren eller någon annan skor sig på tredje mans bekostnad.

Exempel på detta är en försäljningschef som låter sig mutas att sälja företagens produkter till underpris. Sådana förfaranden faller i dag in under straffbestämmelsen i 10 kap. 5 § om trolöshet mot huvudman.

Utredningen föreslår en förtydligande skrivning i denna bestämmelse så att det klart framgår att den omfattar mutbrott. Mottagaren döms i dessa fall som gärningsman och givaren som medhjälpare. Bestämmelsen syftar primärt till att skydda huvudmannens intressen och vållar normalt inte några gränsdragningsproblem.

Mutor vid myndighetsutövning och offentlig upphandling – 10 kap. 5 a § 1 brottsbalken

Det andra typfallet utgörs av mutor som ges i syfte att påverka myndighetsutövning eller offentlig upphandling. Exempel på detta är att en domare tar emot pengar för att i strid med gällande rätt ge en dom med ett för givaren gynnsamt innehåll.

Utredningen föreslår en ny bestämmelse som tar sikte på detta typfall. Bestämmelsen syftar primärt till att skydda förtroendet för viktiga samhällsfunktioner. Inte heller dessa typfall ger några egentliga gränsdragningsproblem.

Illojal konkurrens m.m. – 10 kap. 5 a § 2 brottsbalken

Det tredje typfallet utgörs av mutor som lämnas för att få köpa eller sälja varor eller tjänster och som därmed sätter den fria konkurrensen ur spel. Utredningen har inte till uppgift att föreslå några nya konkurrensskade regler men finner att det, i avsaknad av sådana regler, är närmast ofrånkomligt att vissa förfaranden med inslag av illojal konkurrens omfattas av straffansvaret för mutbrott.

Det fjärde typfallet avser förmåner som ges i samband med bemärkelsedagar, högtider eller som ett led i affärsrelationer eller marknadsföring. Givaren hoppas att mottagaren som tack ska verka för att givaren får en välvillig behandling av mottagarens företag, och att mottagaren förstår detta. I vissa sammanhang är det fullt legitimt att lämna en sådan förmån, medan det i andra fall måste anses så klandervärt att det är straffbart.

För att täcka in dessa typfall föreslår utredningen straffansvar för åtgärder som är ägnade att otillbörligt påverka en anställds eller uppdragstagares sätt att fullgöra sina arbetsuppgifter eller sitt uppdrag.

Mutor vid tävlingar – 10 kap. 5 a § 3 brottsbalken

I uppmärksammade fall utomlands har det framkommit att tävlingsdeltagare tagit mutor för att inte göra sitt bästa, något som har gett vinst för mutgivare som slagit vad om utgången. Det är inte osannolikt att sådana mutor redan förekommer i Sverige, om än i begränsad omfattning. Med hänsyn till utvecklingen på spelmarknaden och de höga belopp det rör sig om finns det enligt utredningens mening risk för att sådan brottslighet kan bli vanlig även här.

Tävlingsdeltagare är ibland anställda av föreningar, t.ex. fotbolls- och hockeyspelare. I sådana fall kan ett mutansvar komma ifråga redan med

gällande lagstiftning för den anställde som låter sig mutas och för mutgivaren. Ibland finns dock inte någon anställning och inte heller något egentligt uppdragsförhållande och då är förfarandet inte straffbart som mutbrott.

De sanktionsmekanismer som finns inom idrottsrörelsen för att beivra mutbrott, t.ex. avstängning, kan inte anses vara tillräckligt ingripande för att skydda spelmarknaden eller idrottsrörelsen mot en organiserad brottslighet som arbetar med vadslagning om utgången i uppgjorda matcher.

Utredningen föreslår därför en särskild bestämmelse som tar sikte på förmåner som lämnas för att påverka utgången i tävlingar som är föremål för kommersiell vadslagning.

Vårdslös finansiering av muta – 10 kap. 5 d §

Den som främjar gärning med råd och dåd kan enligt 23 kap. 4 § dömas för medverkan till brottet. Det innebär att den som tillhandahållit pengar eller andra tillgångar för att användas vid mutbrott kan dömas för medhjälp till mutbrott, om han eller hon inte döms som gärningsman. En förutsättning för detta är dock att den medverkande haft uppsåt att främja gärningen.

Utredningen anser att även grovt oaktsam medverkan till mutbrott ska vara straffbar och föreslår en särskild straffbestämmelse om vårdslös finansiering av muta. En företrädare för ett företag ska kunna dömas för sådant brott om han eller hon på företagets vägnar erbjuder, lovar eller lämnar pengar eller andra tillgångar till någon som på grund av ställning eller avtal företräder företaget i viss angelägenhet och därvid av grov oaktsamhet främjar givande av muta eller grovt givande av muta i den angelägenheten.

En förutsättning för straffansvar är att tillgångarna lämnas till någon som på grund av ställning eller avtal företräder företaget i en viss angelägenhet. Detta kan vara t.ex. en befattningshavare i ett bolag inom samma koncern eller ett intressebolag eller någon som på grund av uppdragsavtal företräder företaget i angelägenheten. Begreppen koncern och intressebolag används av utredningen med samma betydelse som i 1 kap. 4 § respektive 1 kap. 5 § årsredovisningslagen (1995:1554).

Bestämmelsen är tänkt att fungera tillsammans med bl.a. den föreslagna koden om gåvor och andra förmåner i näringslivet. I koden föreslås åtgärder som företagen ska vidta för att förebygga mutbrott och otydlig påverkan. Ett företag som följt koden i dessa avseenden kan inte anses ha handlat grovt oaktsamt, även om det skulle visa sig att företaget anlitat en agent som trots alla försiktighetsmått som företaget vidtagit använt sig av mutor när han eller hon sålt företagets produkter.

Mutbrottet kan ha begåtts såväl utomlands som i Sverige. Har finansären fört över pengar från Sverige eller är det fråga om ett svenskt företag som är finansär, finns det som regel sådan svensk anknytning som gör att det inte finns något krav på dubbel straffbarhet enligt 2 kap. 3 § brottsbalken. Finansieringen måste dock avse givande av muta enligt 5 a § eller grovt givande av muta enligt 5 c §. Det är tillräckligt för ansvar att åklagaren kan visa att ett sådant brott har begåtts, även om det kan vara oklart av vem. Har mutbrottet begåtts utomlands, kan vid bedöm-

ningen av om förfarandet varit ägnat att utgöra en otillbörlig påverkan hänsyn tas även till lokala seder. Bilaga 1

Straffet för vårdslös finansiering av muta är detsamma som för övriga mutbrott, böter eller fängelse i högst två år.

Vissa andra straffrättsliga frågor

Straffet för bestickning och mutbrott, trolöshet mot huvudman och tjänstefel är i dag böter eller fängelse i högst två år. I grova fall döms till fängelse lägst sex månader och högst sex år. Utredningen har inte i uppdrag att göra någon allmän översyn av straffskalorna rörande olika former av mutbrott. Under utredningens gång har inte heller framkommit att det finns behov av att ändra straffskalorna. Gällande straffskalor föreslås därför kvarstå oförändrade.

För *grovt givande och tagande av muta* föreslås en särskild straffbestämmelse i 10 kap. 5 c § brottsbalken. Utredningen föreslår att det i lagtexten anges några omständigheter som domstolen särskilt ska beakta vid bedömningen av om grovt brott föreligger. Så bör vara fallet om gärningen avsett betydande värde, ingått i en brottslighet som utövas systematiskt eller som annars varit av särskilt farlig art.

Åklagare har i dag vissa *begränsningar i åtalsplikten*. Åtal får i vissa fall väckas endast om arbets- eller uppdragsgivaren har angett brottet till åtal eller om åtal är påkallat från allmän synpunkt. Utredningen föreslår att regeln om att åtal får väckas endast om brottet angetts till åtal av arbets- eller uppdragsgivaren slopas. I stället bör det införas en generell bestämmelse som begränsar åtalsplikten till fall där åtal är påkallat från allmän synpunkt. Åtal är regelmässigt påkallat vid mutor som påverkar myndighetsutövning eller offentlig upphandling.

Straffbestämmelserna om mutbrott gäller inte bara för brott som begås i Sverige, utan också för brott som begås utomlands. I brottsbalken finns emellertid i dag ett krav på *dubbel straffbarhet* som innebär att svenska domstolar normalt inte kan döma till påföljd för mutor som ges utomlands, om det inte finns motsvarande straffbestämmelser i det land där brottet begicks. Om utredningens förslag till ny straffbestämmelse om vårdslös finansiering av muta genomförs begränsas effekterna av kravet på dubbel straffbarhet något. I sådana fall har brottet ofta begåtts i Sverige eller har på annat sätt en sådan anknytning till vårt land att svensk domsrätt föreligger.

Det förekommer att svenska företag utomlands betalar pengar eller lämna andra förmåner till utländska offentliga arbetstagare för att kunna komma till sin rätt, t.ex. för att inom rimlig tid få varor genom tullen. Det finns inte skäl att ha särskilda regler för sådana betalningar, s.k. *facilitation payments*. I den mån förutsättningarna för straffansvar är uppfyllda inklusive kravet på dubbel straffbarhet kan en svensk domstol således döma för mutbrott.

Handel med inflytande

Artikel 12 i Europarådets straffrättsliga konvention om korruption ålägger staterna att kriminalisera s.k. handel med inflytande. Det ska vara

straffbart bl.a. att ”utlova, lämna eller erbjuda, vare sig direkt eller indirekt, en otillbörlig förmån för någon som påstår sig eller bekräftar sig kunna utöva ett oegentligt inflytande” över vissa personers beslutsfattande, t.ex. en anställd beslutsfattare i offentlig sektor, parlamentariker eller minister. FN har i sin konvention mot korruption lämnat en rekommendation av liknande innebörd.

Handel med inflytande tar sikte på samspelet mellan tre aktörer. Allt kretsar kring en maktbärande och beslutsfattare (A) – som ska fatta beslut i en viss fråga. Kring beslutsfattaren cirklar en enskild eller en organisation (B) som har ett stort intresse av hur frågan avgörs och som önskar påverka utgången och anlitar C för detta. Vad A gör och inser saknar betydelse för frågan om B och C ska straffas för handel med inflytande. Det är också ovidkommande om mellanmannen C faktiskt har möjlighet att påverka beslutsfattaren A.

Det finns enligt utredningen inte skäl att införa straffbestämmelser om handel med inflytande som tar sikte på bidrag till politiska partier. Det finns inte heller skäl att genom straffbestämmelser inskränka möjligheten för en enskild, ett företag eller en intresseorganisation att anlita en konsult eller annat ombud för att påverka ledamöter i politiska församlingar.

Det finns dock särpräglade situationer där det enligt utredningens mening skulle vara direkt stötande, om de inte kan beivras straffrättsligt. Så kan vara fallet om en part i ett förvaltningsärende i hemlighet lämnar ersättning till en beslutsfattares make för att denne ska övertala sin hustru/beslutsfattaren att fatta ett för parten förmånligt beslut.

Utredningen föreslår därför att bestämmelserna om mutbrott utformas så att den ådrar sig straffansvar som erbjuder, lovar eller lämnar en förmån till någon för att denne på ett otillbörligt sätt ska påverka myndighetsutövning eller offentlig upphandling. Det samma gäller den som begär, godtar ett löfte om eller tar emot sådan ersättning.

En sådan reglering gör det också enklare att bestraffa fall där förmåner lämnas till någon som står en beslutsfattare nära i syfte att påverka dennes myndighetsutövning men det inte går att bevisa att den offentligt ställda kände till att en förmån lämnats i sådant syfte.

En kod om förmåner i näringslivet

Utredaren och en arbetsgrupp med representanter för näringslivet i Sverige har tagit fram ett förslag till *Svensk kod om gåvor, belöningar och andra förmåner i näringslivet*.

Koden ska utgöra en del av näringslivets självreglering. *Institutet Mot Mutor* har förklarat sig beredd att efter remissbehandling av detta betänkande fastställa och förvalta koden.

Koden syftar till att vägleda företag i frågor om hur förmåner i näringslivet får användas för att främja företagets verksamhet. Den är tänkt att komplettera de straffrättsliga bestämmelserna. I de straffrättsliga bestämmelserna om muta anges bl.a. att straffansvar kan inträda om förmåner ges som är ägnade att otillbörligt påverka en arbets- eller uppdragstagares arbete eller uppdrag.

Om företrädare för ett företag har följt koden, kan åtgärden inte anses vara ägnad att otillbörligt påverka mottagarens arbete eller uppdrag.

Därmed inte sagt att en företrädare som brutit mot koden med automatik gjort sig skyldig till brott. Koden är avsedd att ställa högre krav än de som följer av brottsbalkens bestämmelser om mutbrott. Det är därför inte nödvändigt att den som lämnat en förmån i strid med koden därmed också har gjort sig skyldig till otillbörlig påverkan i straffbestämmelsernas mening.

En för näringslivet generell kod kan omöjligen innehålla detaljerade regler om otillbörlig påverkan. Genom särskilda överenskommelser mellan branschorganisationer och företag inom samma bransch kan emellertid mer detaljerade och specifika bransch- eller marknadssystem tas fram.

I kodarbetet har hänsyn tagits till de regelverk som tidigare tagits fram av olika organisationer, t.ex. OECD, ICC, Transparency International och Institutet mot mutor.

Koden kommer att vara tillämplig för alla företag som är bokföringspliktiga enligt bokföringslagen eller lagen om utländska filialer. Om ett företag omfattas av koden, kan den få betydelse vid bedömning i domstol av om företags representanter gjort sig skyldiga till mutbrott eller inte. Koden kommer också att utgöra ett verktyg för företagets ägare, affärspartners och andra intressenter.

Koden innehåller riktlinjer om när det är tillåtet eller otillåtet för ett företag att erbjuda, utlova eller överlämna en förmån *till* anställda eller uppdragstagare i ett annat företag eller offentligt organ. Koden innehåller också riktlinjer till företag om när deras anställda och uppdragstagare bör få ta emot förmåner *från* någon annan.

I koden lämnas också riktlinjer till företag om förebyggande åtgärder och samarbetspartners.

Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Häri genom föreskrivs i fråga om brottsbalken
dels att 17 kap. 7 § och 20 kap. 2 § ska upphöra att gälla,
dels att 10 kap. 5 och 10 §§, 20 kap. 5 § och rubriken till 10 kap. ska ha följande lydelse,
dels att det i balken ska införas fyra nya paragrafer, 10 kap. 5 a–5 d §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse***10 kap. Om förskingring och annan trolöshet**

Om någon, som på grund av förtroendeställning fått till uppgift att för någon annan sköta ekonomisk angelägenhet eller självständigt handha kvalificerad teknisk uppgift eller övervaka skötseln av sådan angelägenhet eller uppgift, missbrukar sin förtroendeställning och därigenom skadar huvudmannen, döms han för trolöshet mot huvudman till böter eller fängelse i högst två år. Vad som har sagts nu gäller inte, om gärningen är belagd med straff enligt 1–3 §§.

Är brottet grovt, skall dömas till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömande *huruvida* brottet är grovt skall särskilt beaktas, om gärningsmannen begagnat falsk handling eller vilseledande bokföring eller tillfogat huvudmannen betydande eller synnerligen kännbar skada.

Missbrukar någon, som fått till uppgift att sköta rättslig angelägenhet för någon annan, till förfång för huvudmannen sin förtroendeställning,

*Föreslagen lydelse***10 kap. Om förskingring, annan trolöshet och mutbrott**5 §⁸

Om någon, som på grund av förtroendeställning fått till uppgift att för någon annan sköta ekonomisk angelägenhet eller självständigt handha kvalificerad teknisk uppgift eller övervaka skötseln av sådan angelägenhet eller uppgift, *begär, godtar ett löfte om eller tar emot en förmån för att i skötseln av huvudmannens angelägenheter gynna någon annans intresse eller på annat sätt* missbrukar sin förtroendeställning och därigenom skadar huvudmannen, döms han *eller hon* för trolöshet mot huvudman till böter eller fängelse i högst två år. Vad som har sagts nu gäller inte, om gärningen är belagd med straff enligt 1, 2 *eller* 3 §.

Är brottet grovt, *ska* dömas till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömande *av om* brottet är grovt *ska* särskilt beaktas, om gärningsmannen begagnat falsk handling eller vilseledande bokföring eller tillfogat huvudmannen betydande eller synnerligen kännbar skada.

⁸ Senaste lydelse 1986:123.

döms han enligt första stycket, även om angelägenheten inte är av ekonomisk eller teknisk art. Bilaga 2

5 a §

Den som erbjuder, lovar eller lämnar pengar eller annan förmån döms för givande av muta till böter eller fängelse i högst två år, om åtgärden

1. vidtas med avsikt att otillbörligt påverka eller belöna myndighetsutövning eller offentlig upphandling eller att belöna sådan påverkan,

2. i annat fall riktas mot en arbets- eller uppdragstagare och är ägnad att otillbörligt påverka eller belöna dennes sätt att utföra sina arbetsuppgifter eller sitt uppdrag, eller

3. riktas mot någon som deltar eller är funktionär i en tävling som är föremål för allmänt anordnad kommersiell vadhållning och åtgärden är ägnad att otillbörligt påverka utgången av tävlingen eller utgör en otillbörlig belöning åt deltagaren eller funktionären.

5 b §

Den som begär, godtar ett löfte om eller tar emot pengar eller annan förmån i fall som avses i 5 a § döms för tagande av muta till böter eller fängelse i högst två år.

5 c §

Är brott som avses i 5 a eller 5 b § att anse som grovt, döms för grovt tagande av muta eller grovt givande av muta till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömande av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen avsett betydande värde, ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller annars varit av särskilt farlig art.

Den som på ett företags vägnar erbjuder, lovar eller lämnar pengar eller andra tillgångar till någon som på grund av ställning eller avtal företräder företaget i viss angelägenhet och därvid av grov oaktsamhet främjar givande av muta eller grovt givande av muta i den angelägenheten, döms för vårdslös finansiering av muta till böter eller fängelse i högst två år.

10 §⁹

Vad som föreskrivs i 8 kap. 13 § om inskränkning i åklagares åtalsrätt skall gälla även de brott som angetts i detta kapitel, dock inte grov förskingring och sådan trolöshet mot huvudman som är att anse som grov.

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

Brott som avses i 5 a–5 d §§ får åtalas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

20 kap.5 §¹⁰

Åklagare får, utan hinder av vad som annars är föreskrivet, åtala brott varigenom arbetstagare hos staten eller hos kommun eller annan som avses i 2 § andra stycket 1–4 har åsidosatt vad som åligger honom eller henne i utövningen av anställningen eller uppdraget.

Utan hinder av bestämmelserna i första stycket ska dock gälla

1. vad som i denna balk föreskrivs om att åtal inte får ske utan förordnande av regeringen eller den regeringen har bemyndigat och

2. vad som i annan lag eller för-

⁹ Senaste lydelse 1994:1411.

¹⁰ Senaste lydelse 2009:1281.

fattning är föreskrivet om åtal för gärning, för vilken straff är stadgat endast om den förövas av innehavare av anställning eller uppdrag som avses i första stycket.

Har mutbrott begåtts av någon som inte omfattas av första stycket eller av 2 § andra stycket 8 eller 9 och inte heller är arbetstagare vid Internationella brottmålsdomstolen, främmande stats minister eller ledamot av främmande stats lagstiftande församling, får åklagare väcka åtal endast om brottet anges till åtal av arbets- eller uppdragsgivaren eller om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

Om det inte finns särskilda bestämmelser för ett visst fall, får åklagare åtala brott mot sådan tystnadsplikt som gäller till förmån för enskild målsägande endast om denne anger brottet till åtal eller åtal är påkallat från allmän synpunkt.

Om åtal för brott som i utövningen av tjänsten eller uppdraget begåtts av riksdagsledamot, statsråd, justitieråd, regeringsråd eller innehavare av tjänst eller uppdrag hos riksdagen eller dess organ gäller särskilda bestämmelser.

Denna lag träder i kraft den ...

Efter remiss har yttrande över betänkandet avgetts av Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Göta hovrätt, Stockholms tingsrätt, Malmö tingsrätt, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Revisorsnämnden, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (SIDA), Kommerskollegium, Exportkreditnämnden, Sveriges Exportråd, Stockholms handelskammare, Tullverket, Finansinspektionen, Skatteverket, Arbetsgivarverket, Lotteriinspektionen, Kammarkollegiet, Statskontoret, AB Svenska Spel, Uppsala universitet (Juridiska fakultetsnämnden), Göteborgs universitet (Handelshögskolans fakultetsnämnd), Konkurrensverket, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges advokatsamfund, Internationella Handelskammarens Svenska Nationalkommitté, Svensk Handel, Svenskt Näringsliv, Företagarna, Far, Sveriges Riksidrottsförbund, Svenska Journalistförbundet, Svenska Bankföreningen, Institutet Mot Mutor, Läkemedelsindustriföreningen, Sponsrings- och Eventföreningen, Sveriges Marknadsförbund och Transparency International Sverige.

Sydsvenska Industri- och Handelskammaren och AB Trav och Galopp har beretts tillfälle att avge yttrande men har avstått från att yttra sig.

Yttrande har också inkommit från Konkurrenskommissionen, TCO, Näringslivets Delegation för Marknadsrätt, Swedma och f.d. hovrättslagmannen Thorsten Cars.