

Kommittédirektiv

Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel

Beslut vid regeringssammanträde den 1 februari 2024

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över den straffrättsliga lagstiftningen om korruption och tjänstefel. Syftet med översynen är att säkerställa att lagstiftningen är effektiv, ändamålsenlig och anpassad till Sveriges internationella åtaganden.

Utredaren ska bl.a.

- utvärdera tillämpningen av 2012 års reform och ta ställning till om den straffrättsliga lagstiftningen är effektiv och modern eller om det finns behov av förändringar och lämna nödvändiga författningsförslag,
- bedöma vilka författningsändringar eller andra åtgärder som behövs för att anpassa svensk rätt till det nya EU-direktivet om bekämpning av korruption, och
- ta ställning till om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör utvidgas och, oavsett ställningstagande i sak, lämna författningsförslag som innebär att tjänstefelsansvaret utvidgas till att omfatta även annat än åtgärder som vidtagits vid myndighetsutövning.

Uppdraget ska redovisas senast den 25 juli 2025.

Korruption i alla dess former måste motverkas

I Sverige finns inte någon vedertagen definition av korruption. Korruption kan emellertid sägas innebära att någon utnyttjar sin ställning för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller andra.

Till sin natur är korruption ofta dold och svåråtkomlig. Det innebär att förekomsten sällan är lätt eller omedelbart iakttagbar för andra och att det är förenat med svårigheter att klarlägga den verkliga omfattningen (se Statskontoret 2023:13). Ett etablerat sätt att mäta korruption är att i stället göra en uppskattning i form av index, där allmänhetens och olika experters egna erfarenheter av fenomenet och uppfattningen om det kan vägas samman, ibland även med den uppskattning som olika internationella organisationer gjort eller med statistiska data. Mätt så är Sverige bland de länder i världen som har minst korruption. Under senare år har emellertid korruptionen i Sverige, liksom i många andra länder, ökat enligt vissa internationella index. Korruption tycks dessutom alltmer vara ett medel som används av nätverk och aktörer inom organiserad brottslighet i syfte att få större makt och inflytande.

Oavsett vad som kan utrönas om den exakta omfattningen i Sverige så utgör korruption ett allvarligt samhällsproblem som i alla dess former innebär negativa konsekvenser. Inom den offentliga sektorn utgör korruption ett hot mot det demokratiska systemet och förtroendet för staten, kommuner och regioner. I privat sektor kan korruption snedvrída konkurrensen, missgynna det fria handelsutbytet och ha en hämmande effekt på handel och ekonomisk tillväxt. Att motverka korruption handlar därmed om att skydda grundläggande demokratiska principer om likabehandling, rättssäkerhet och effektivitet. Betydelsen av ett effektivt arbete mot korruption kan därför inte nog understrykas.

Uppdraget att se över den straffrättsliga lagstiftningen om korruption

Regeringen bedriver ett aktivt arbete mot korruption. I arbetet med att motverka korruption har den straffrättsliga lagstiftningen en central plats eftersom såväl själva kriminaliseringen som upptäckt och lagföring av brott har en förebyggande funktion.

Genomgripande straffrättsliga lagstiftningsåtgärder avseende korruptionsbrotten genomfördes senast 2012 (prop. 2011/12:79). Bakgrunden till reformen var bl.a. att kritik riktats mot lagstiftningens semantik, systematik

och innehåll. Ändringarna syftade till att åstadkomma en tydligare och mer ändamålsenlig lagstiftning. Reformen innebar bl.a. att straffbestämmelserna samlades i 10 kap. brottsbalken samtidigt som benämningen på de två grundläggande korruptionsbrotten ändrades till tagande av muta respektive givande av muta (5 a och 5 b §§), i stället för mutbrott och bestickning. Regleringen av den krets som kan träffas av mutansvar enligt dessa bestämmelser förenklades också och en ny bestämmelse infördes som anger omständigheter som kan medföra att tagande eller givande muta bedöms som grovt brott (5 c §). I övrigt infördes två nya brott nämligen handel med inflytande (5 d §) och vårdslös finansiering av mutbrott (5 e §).

Straffansvaret är anpassat till de internationella instrument som Sverige har tillträtt på korruptionsbekämpningsområdet. Bland dessa finns OECD:s konvention om bekämpande av bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsförbindelser (prop. 1998/99:32), Europarådets straffrättsliga konvention om korruption (prop. 2003/04:70) och Förenta nationernas konvention mot korruption (prop. 2006/07:74). Även Europeiska unionen har antagit rättsakter inom området, däribland rådets rambeslut 2003/568/RIF om kampen mot korruption i den privata sektorn och konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i. Flera av instrumenten är försedda med övervakningsmekanismer, bl.a. övervakar Europarådets antikorrupsionsorgan Greco staternas efterlevnad av bl.a. Europarådets straffrättsliga konvention om korruption. Inom ramen för dessa övervakningsmekanismer utvärderas löpande hur konventionsstaterna uppfyller de åtaganden som instrumenten innehåller. I sammanhanget kan det också noteras att OECD 2021 antog nya rekommendationer mot mutor i internationella affärstransaktioner som komplettering till OECD-konventionen.

Den svenska straffrättslagstiftningen har även efter 2012 års reform varit föremål för kritik i olika avseenden, bl.a. från OECD och Europeiska kommissionen men även i den allmänna debatten. Framför allt är det frågor kopplade till straffbestämmelsernas utformning och möjligheten att döma över brott som begåtts utomlands som har fått kritik. Det kan också noteras att de brott som infördes 2012, dvs. handel med inflytande och vårdslös finansiering av mutbrott, inte har lett till någon lagföring genom åtal, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse.

Är lagstiftningen modern, effektiv och anpassad till Sveriges internationella åtaganden?

Mot bakgrund av den tid som gått sedan 2012 års reform och den kritik som fortsatt riktas mot lagstiftningen finns det anledning att se över lagstiftningens effektivitet.

Till detta kommer att brottsligheten, precis som samhället i övrigt, är i ständig förändring. Sedan 2012 års reform har antalet gränsöverskridande korruptionsfall stadigt ökat och under senare år har korruption dessutom alltmer kommit att associeras med organiserad brottslighet. De tolv myndigheter som ingår i den gemensamma satsningen mot organiserad brottslighet har i sin senaste lägesbild lyft fram – som ett allvarligt hot som påverkar samhället i stort – att nätverk och aktörer inom organiserad brottslighet sannolikt fått större makt och inflytande genom infiltration och andra former av otillåten påverkan, däribland korruption. Genom att de kriminella aktörerna på så sätt ökar sitt handlingsutrymme kan de få en maktbas i lokalsamhället med medföljande risker för påverkan av exempelvis demokratiska eller förvaltningsrättsliga processer (Myndighetsgemensam lägesbild 2023). Detta visar tillsammans med andra omständigheter att hotbilden från organiserad brottslighet i dag är mer komplex och mångfasetterad än tidigare.

Att trycka tillbaka den organiserade brottsligheten är en av regeringens mest prioriterade uppgifter. För att arbetet ska vara framgångsrikt behöver samhällets medel för att motverka brottsligheten utvecklas i takt med att de kriminellas tillvägagångssätt förändras. Mot denna bakgrund finns det anledning att säkerställa att den straffrättsliga lagstiftningen mot korruption ger de verktyg som behövs för att kunna beivra korruption i dag och i framtiden.

Av betydelse i sammanhanget är också att Europeiska kommissionen har bedömt att den EU-rättsliga lagstiftningen på korruptionsområdet behöver uppdateras. Den 3 maj 2023 presenterades ett förslag till ett nytt direktiv om bekämpning av korruption (COM (2023) 234 final). Förslaget innehåller bestämmelser om bl.a. förebyggande åtgärder och brottsbekämpande verktyg men även om definitioner av och påföljder för olika typer av korruptionsbrott. Förslaget förhandlas för närvarande inom EU. Den svenska regeringen motsvarar i vissa delar de krav som förslaget till direktiv ställer men det kan förutses att vissa författningsändringar kommer att krävas. När

det gäller de förebyggande åtgärderna som omfattas av förslaget till direktiv kan det t.ex. finnas anledning att särskilt uppmärksamma vissa av de rekommendationer som Greco lämnade till Sverige 2019 om åtgärder för att förebygga korruption och öka transparens och integritet på den högsta verkställande politiska nivån. Det gäller särskilt rekommendationer som inte redan bedömts genomförda och för vilka det inte är relevanta åtgärder på gång.

Sammantaget är det angeläget att se över den straffrättsliga lagstiftning som syftar till att motverka korruption för att säkerställa att lagstiftningen har den effekt som avsetts. Det är också angeläget att säkerställa att lagstiftningen är modern och anpassad till vad som följer av Sveriges internationella åtaganden.

Utredaren ska därför

- utvärdera tillämpningen av 2012 års reform och ta ställning till om den straffrättsliga lagstiftningen är effektiv och modern eller om det finns behov av förändringar,
- bedöma vilka författningsändringar eller andra åtgärder som behövs för att anpassa svensk rätt till det nya EU-direktivet om bekämpning av korruption, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Är straffansvaret för tagande av muta och givande av muta ändamålsenligt utformat?

Straffansvaret för de grundläggande korruptionsbrotten regleras i 10 kap. 5 a–5 c §§ brottsbalken. Av bestämmelserna följer bl.a. att den som tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för utövningen av en anställning eller ett uppdrag ska dömas för tagande av muta till böter eller fängelse i högst två år och att den som lämnar, utlovar eller erbjuder en otillbörlig förmån i dessa fall ska dömas för givande av muta till samma straff. Redan i samband med 2012 års reform framfördes kritik mot att otillbörlighetskravet i de då aktuella lydelseerna var vagt och att handlingar i såväl privat som offentlig sektor reglerades i samma bestämmelser.

Dessutom ansågs den dåvarande bestämningen av den krets av personer som – utan att vara arbetstagare – omfattades av straffrättsligt ansvar vara bl.a. omständlig och svår att tillämpa (prop. 2011/12:79 s. 16–17). Kritiken medförde inte några ändringar i förhållande till otillbörlighetskravet eller

regleringens generella karaktär. Däremot förenklades, och i viss mån utvidgades, den kritiserade personkretsen.

Mot bakgrund av den tid som gått sedan reformen trädde i kraft finns det anledning att nu särskilt överväga om personkretsen i straffbestämmelserna om tagande av muta och givande av muta är tillräckligt vid för att träffa alla straffvärda fall. Det gäller inte minst när det är fråga om mottagare i länder ledda av t.ex. diktatorer eller mottagare i andra auktoritära regimer. Det finns också anledning att närmare se över och ta ställning till om tidigare avvägningar avseende otillbörlighetskravet och den generella regleringen för privat och offentlig sektor är ändamålsenliga och om skälen för dessa avvägningar kvarstår (se bl.a. Lagrådets yttrande i prop. 2011/12:79 s. 73–74).

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om det reglerade straffansvaret för tagande av muta och givande av muta bör ändras eller förtydligas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör straffansvaret för förtroendemisbruk ändras?

Brottet trolöshet mot huvudman (10 kap. 5 § brottsbalken) kan också anses utgöra en form av korruptionsbrott, även om bestämmelsen inte i första hand tar sikte på korrupta handlingar utan förtroendemisbruk. Av straffbestämmelsen följer bl.a. att om någon som på grund av förtroendeställning fått till uppgift att för någon annan sköta en ekonomisk angelägenhet eller självständigt hantera en kvalificerad teknisk uppgift eller övervaka skötseln av en sådan angelägenhet eller uppgift, missbrukar sin förtroendeställning och därigenom skadar huvudmannen, ska han eller hon dömas för trolöshet mot huvudman till böter eller fängelse i högst två år. Om brottet är grovt döms för grov trolöshet mot huvudman till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Straffbestämmelsen om trolöshet mot huvudman kan sägas utgöra ett avsteg från den långvariga svenska traditionen att brott mot förpliktelser i avtalsförhållanden främst ska beivras med civilrättsliga påföljder i stället för med straffrättsliga sanktioner. Avsteget har förklarats med att ansvarssubjekten får anses ha en särskild maktposition i förhållande till den förmögenhet de sköter och förvaltar och genom att missbruka denna maktställning kan de

tillfoga huvudmannen skada på ett sätt som en utomstående normalt saknar möjlighet till (prop. 1985/86:65 s. 24–25).

Bestämmelsen om trolöshet mot huvudman har nyligen uppmärksammats i rättstillämpningen när det gäller frågan om i vilken utsträckning den som för en upphandlande myndighet eller enhet deltar i en offentlig upphandling får anses inneha en förtroendeställning med uppgift att sköta ekonomiska angelägenheter. Högsta domstolen beslutade förra året att inte meddela prövningstillstånd efter ett överklagande från riksåklagaren avseende denna fråga, sedan två personer friats av hovrätten från åtal för grov trolöshet mot huvudman (Högsta domstolens beslut den 12 juli 2023 i mål nr B 3534-23).

Bakgrunden till överklagandet var att två personer, som hade uppdrag som medlemmar i en expertgrupp inom ramen för en offentlig upphandling, av hovrätten inte ansågs ha haft sådana ekonomiska förtroendeställningar som förutsätts för att ansvar för trolöshet mot huvudman ska kunna utdömas. De hade inte haft rätt att fatta bindande beslut för upphandlingsmyndigheterna och ansågs inte heller i övrigt ha haft ett så självständigt uppdrag som krävs för att de skulle anses ha haft en ekonomisk förtroendeställning, en tolkning som riksåklagaren menade var alltför snäv, bl.a. utifrån de tvingande förfaranderegler som gäller vid en upphandling.

Offentliga upphandlingar omsätter omkring 800 miljarder kronor varje år och är därmed ett särskilt riskområde för korruption. Alla former av korruption inom offentliga upphandlingar innebär en potentiell risk för stora skador och kan i förlängningen vara systemhotande. Det är angeläget att motverka sådana företeelser och att kunna beivra dem på ett adekvat sätt. För att den straffrättsliga lagstiftningen ska vara effektiv behöver det stå klart vilken position som ett ansvarssubjekt måste inta för att trolöshetsansvar ska kunna bli aktuellt. Detta gäller även andra situationer där personer kan utöva ett avgörande inflytande över huvudmannens egendom, trots att de inte är beslutsfattare i formell mening eller ansvaret är uppdelat mellan olika personer och funktioner.

Dessutom måste det vara möjligt att ingripa mot alla straffvärda handlingar. I det sammanhanget kan det ifrågasättas om inte straffansvar bör träffa även den som, utan att vara självständig, t.ex. genom sina arbetsuppgifter kan anses ha en sådan maktställning som gör det möjligt att tillfoga skada på ett sätt som en utomstående saknar möjlighet till. Det finns mot denna

bakgrund anledning att se över straffbestämmelsen om trolöshet mot huvudman och ta ställning till om bestämmelsen bör ändras eller förtydligas i något avseende eller om straffansvaret för förtroendemissbruk på annat sätt bör utvidgas.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om tillämpningsområdet för straffbestämmelsen om trolöshet mot huvudman bör ändras eller förtydligas eller om det finns behov av att på annat sätt utvidga straffansvaret för förtroendemissbruk, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Vilka ytterligare möjligheter finns att bekämpa korruption utomlands?

Givet de negativa konsekvenser som följer av korruption i privat sektor är det angeläget att bekämpa korruption även inom näringslivet. Som globalt exportland med många multinationella företag är Sverige inte förskonat från den korruption som finns runtom i världen, och misstankar om svenska företags korrupta beteenden i utländska affärsförbindelser har också på olika sätt kommit att uppmärksammas under de senaste åren. Sverige har bl.a. fått kritik för att misstankar om denna typ av brottslighet sällan leder till lagföring.

Kritiken har bl.a. kommit från Europeiska kommissionen. I rättsstatsrapporten för 2022 fanns för första gången landsspecifika rekommendationer och Sverige rekommenderades då bl.a. att intensifiera kampen mot mutor i utlandet. Det framfördes att det finns behov av att ändra befintliga rättsliga definitioner och genomföra förbättringar vad gäller lagföringar. Rekommendationerna följdes upp förra året och Sverige ansågs visserligen ha gjort vissa framsteg gällande insatserna för att lagföra mutbrott i utlandet men rekommenderades på nytt att stärka kampen mot mutor i utlandet genom att ändra de befintliga rättsliga definitionerna för att förbättra möjligheterna till lagföring när det gäller mutor i utlandet.

En av de begränsningar i svensk lagstiftning som påtalats som problematisk från olika håll är kravet på dubbel straffbarhet, vilket innebär att det vanligen endast är möjligt att döma över brott som begåtts utomlands om gärningen är straffbar även där. Reglerna om domsrätt, inbegripet kravet på dubbel straffbarhet, övervägdes senast 2021 och medförde inte någon ändring i

förhållande till kravet på dubbel straffbarhet i nu aktuellt hänseende (prop. 2020/21:204). Särskilt i förhållande till mutbrott övervägdes frågan om att ta bort kravet på dubbel straffbarhet senast i samband med att företagsbottsregleringen skärptes och domsrättsreglerna vad gäller vissa internationella mutbrott utvidgades. Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2020 och syftade bl.a. till att säkerställa att Sverige lever upp till OECD-konventionen. När det gäller kravet på dubbel straffbarhet genomfördes emellertid inte några förändringar (prop. 2018/19:164).

Vid tillträdet till Europarådets straffrättsliga konvention om korruption förklarade Sverige att Sverige förbehåller sig rätten att bl.a. upprätthålla krav på dubbel straffbarhet (prop. 2003/04:70), en reservation som därefter har förlängts och fortfarande gäller. Eftersom Greco i allmänna termer hade rekommenderat Sverige att avskaffa kravet på dubbel straffbarhet som förutsättning för att kunna lagföra en person för det som i dag utgör givande respektive tagande av muta om gärningen har begåtts utomlands behandlades frågan om att ta bort kravet på dubbel straffbarhet även vid 2012 års reform. Regeringen bedömde då att mutbrotten inte uppfyllde de höga krav som ditills ställts för att göra undantag från kravet på dubbel straffbarhet och någon ändring föreslogs därför inte (prop. 2011/12:79 s. 40–41).

Kravet på dubbel straffbarhet vilar bl.a. på den folkrättsliga principen att stater inte ska gripa in i varandras inre angelägenheter. Kravet på dubbel straffbarhet grundas också i viss mån på den straffrättsliga legalitetsprincipen, som innebär bl.a. att det ska vara möjligt att förutse vad som vid varje tidpunkt utgör ett handlande som kan leda till straff. När undantag har skett har det bl.a. gällt brott som rymmer särskilt påtagliga moment av utnyttjande, grymhet, kränkning eller samhällsskadlighet. Mutbrott har inte ansetts utgöra brott av motsvarande kvalificerat allvar (prop. 2011/12:79 s. 40–41 och prop. 2018/19:164 s. 54). Undantag från kravet på dubbel straffbarhet har emellertid även kommit att avse brottslighet som är av internationell och gränsöverskridande karaktär. Det senare anfördes som skäl bl.a. när undantag från kravet på dubbel straffbarhet gjordes i fråga om människohandel, äktenskapstvång och hedersförtryck (bl.a. prop. 2009/10:152 s. 24). Det bakomliggande syftet med avskaffandet av kravet på dubbel straffbarhet har i dessa sammanhang angetts vara ökad möjlighet till bestraffning i Sverige, något som ansetts angeläget för sådan brottslighet som bedömts vara av allvarlig art.

Som redogjorts för inledningsvis är korruption ett fenomen som har stora samhällsskadliga effekter. Mot denna bakgrund och den internationella och gränsöverskridande karaktär som präglar vissa korruptionsbrott finns det anledning att på nytt överväga om kravet på dubbel straffbarhet bör kvarstå för korruptionsbrott som sker i en internationell kontext.

Ett annat sätt att stärka kampen mot korruption i svenska företags utländska affärsförbindelser är att se över vilka gärningar som kan medföra straffansvar. En del av detta ryms inom utredarens översyn av personkretsen i straffbestämmelserna om tagande av muta respektive givande av muta. Det kan därutöver finnas anledning att se över straffansvaret för de näringsidkare som under oklara omständigheter tillhandahåller pengar eller andra tillgångar i utländska affärsförbindelser och motsvarande gärningar som begås i Sverige.

Redan i samband med 2012 års reform förordade Åklagarmyndigheten ett straffansvar för oaktsamhet att ge upphov till fara för att mutbrott begås eftersom det bör anses vara klandervärt att överlämna medel under sådana omständigheter att det finns betydande risk för att de ska användas för mutor. Regeringen bedömde dock att nackdelarna med en sådan kriminalisering övervägde fördelarna och valde därför att i stället kriminalisera oaktsam medverkan till mutbrott genom straffbestämmelsen om vårdslös finansiering av mutbrott (prop. 2011/12:79 s. 36–37).

Bestämmelsen om vårdslös finansiering av mutbrott innebär att en näringsidkare som tillhandahåller pengar eller andra tillgångar åt den som företräder näringsidkaren i viss angelägenhet och därigenom av grov oaktsamhet främjar givande av muta, grovt givande av muta eller handel med inflytande i angelägenheten ska dömas för vårdslös finansiering av mutbrott till böter eller fängelse i högst två år (10 kap. 5 e § brottsbalken). Kriminaliseringen ansågs kunna vara ett verksamt och lagtekniskt möjligt medel för att främja framväxten av korruptionsförebyggande åtgärder på företagets sida (prop. 2011/12:79 s. 36). Straffbestämmelsen har inte lett till några lagföringar. För att säkerställa att det straffrättsliga regelverket mot korruption i utländska affärsförbindelser är effektivt och modernt finns det anledning att se över det gällande straffansvaret och på nytt överväga en kriminalisering av klandervärt risktagande.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om korruptionsbrott som begås utomlands bör undantas från kravet på dubbel straffbarhet,
- analysera och ta ställning till om straffansvaret för näringsidkares korruption i affärsförbindelser bör ändras eller förtydligas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utvidga det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel

En annan gärningstyp som beroende på omständigheterna kan sägas ha viss korruptionsanknytning är tjänstefel. Av tjänstefelsbestämmelsens nuvarande lydelse följer bl.a. att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften döms för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen med hänsyn till gärningspersonens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, ska det inte dömas till ansvar. Om brottet är grovt döms för grovt tjänstefel till fängelse i lägst sex månader och högst sex år (20 kap. 1 § brottsbalken).

Frågan om det straffrättsliga ansvaret för offentligt anställda har varit föremål för analys och ändringar vid ett flertal tillfällen. Före den s.k. ämbetsansvarsreformen, som genomfördes under mitten av 1970-talet, omfattades i princip varje fel eller försummelse i tjänsten av tjänstefelsansvaret. Reformen innebar en betydande avkriminalisering och ansvaret för tjänstefel begränsades till den del av den offentliga verksamheten som innefattar myndighetsutövning (prop. 1975:78). Som ersättning för det i flera delar upphävda straffansvaret infördes samtidigt ett nytt utomstraffrättsligt sanktionssystem som senare kom att överföras till lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA).

En kommitté fick senare i uppdrag att göra en förutsättningslös granskning av ansvarssystemet inom den offentliga sektorn och konstaterade att de gränser som dragits kring det straffrättsliga området borde bestå och några ändringar i fråga om det straffrättsliga ansvaret gjordes därför inte (Ds Ju 1983:7). En reform som innebar en viss vidgning av det straffrättsliga ansvaret genomfördes i stället 1989 och sedan dess omfattar ansvaret åtgärder som vidtagits vid myndighetsutövning. Straffansvaret begränsades

samtidigt så att gärningar som är ringa inte ska leda till ansvar (prop. 1988/89:113).

Frågan om huruvida det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör utvidgas analyserades senast inom ramen för Utredningen om ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner och några andra straffrättsliga frågor. Utredaren konstaterade att den nuvarande utformningen av straffbestämmelsen om tjänstefel inte medför några större tillämpningssvårigheter och att de principiella skäl som kan anföras för ett utvidgat tjänstefelsansvar inte väger upp riskerna med en utvidgning (SOU 2022:2 En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner). Det föreslogs därför inte någon ändring i det straffrättsliga tjänstefelsansvaret.

Regeringen bedömer trots detta att det kan finnas anledning att nu överväga att skärpa och utöka det straffrättsliga tjänstefelsansvaret. Ett tungt vägande skäl för ett skärpt tjänstefelsansvar är allmänhetens berättigade krav på att offentlig verksamhet ska bedrivas på ett ansvarsfullt och korrekt sätt. Med detta krav följer att offentlig maktutövning måste medföra ansvar för felaktigt agerande. Därmed är det nödvändigt att det finns ett effektivt system för individuellt ansvarsutkrävande när det begås felaktigheter inom den offentliga sektorn.

Att utöka ansvaret skulle kunna medföra ett ökat förtroende för den offentliga verksamheten och stärka medborgarnas rättssäkerhet. Detta är viktigt, inte minst i tider då aktörer utnyttjar och förstärker den misstro och misstänksamhet som kan finnas mot den offentliga förvaltningen. Dessutom skulle ett utökat straffansvar kunna bidra till att stärka tjänstemännens ställning gentemot otillbörliga politiska påtryckningar och därigenom säkerställa förvaltningens självständighet. Det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör därför på nytt ses över, med inriktningen att det straffbara området ska utvidgas för att ansvaret ska omfatta även annat än åtgärder som vidtas vid myndighetsutövning (se riksdagens tillkännagivande bet. 2017/18:KU37 punkt 8, rskr. 2017/18:229).

Regeringen anser att det inom ramen för dessa överväganden finns anledning att utreda om det straffrättsliga tjänstefelsansvaret bör förändras i vissa specifika avseenden. Det gäller sådana åtgärder som strider mot grundlagsskyddade medborgerliga fri- och rättigheter, medför stora ekonomiska konsekvenser eller består av s.k. domstolstrots. Det finns skäl

att undersöka närmare om sådana åtgärder är kriminaliserade i tillräcklig utsträckning och överväga om tjänstefelsansvaret bör utökas. I en sådan analys bör det särskilt övervägas om straffansvaret bör utökas till åtgärder som har vidtagits av personer som omfattas av dagens undantag för förtroendevalda.

Det bör även analyseras om förmågan att hantera pressade situationer på ett rimligt sätt samt gott omdöme tillmäts tillräcklig betydelse vid bedömningen av ”vad som gäller för uppgiften”.

Vidare bör det undersökas om begränsningen i straffansvaret för gärningar som är att anse som ringa är adekvat utformad eller om den behöver förtydligas eller förändras.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör utvidgas,
- oavsett ställningstagande i sak, lämna författningsförslag som innebär att tjänstefelsansvaret utvidgas till att omfatta även annat än åtgärder som vidtagits vid myndighetsutövning, och
- lämna andra nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska säkerställa att förslagen är förenliga med Sveriges internationella åtaganden. Utredaren ska också bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas. Konsekvensanalysen ska påbörjas så tidigt som möjligt.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Under uppdraget ska utredaren samråda med statliga myndigheter, kommuner, regioner, arbetstagarorganisationer, arbetsgivarorganisationer och andra organisationer i den utsträckning det bedöms lämpligt.

Utredaren ska hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och EU. Utredaren ska särskilt följa de förhandlingar som pågår inom EU avseende förslaget till

nytt direktiv om bekämpning av korruption (COM (2023) 234 final). I den mån utredarens analyser har betydelse för Sveriges ståndpunkter i förhandlingarna bör Justitiedepartementet underrättas.

Utredaren ska också hålla sig informerad om och, i den mån det bedöms nödvändigt och lämpligt, samråda med andra utredningar som kan vara relevanta för uppdraget, t.ex. Straffreformutredningen (Ju 2023:14) och 2023 års insynskommitté (Ju 2023:07). Utredaren ska vidare vid behov beakta de förslag som lämnats i betänkandet Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier (SOU 2024:1).

När det gäller den straffrättsliga lagstiftningen mot korruption ska utredaren göra de internationella jämförelser som kan anses vara relevanta.

Uppdraget ska redovisas senast den 25 juli 2025.

(Justitiedepartementet)