

## **Betänkandet "Mutbrott" (SOU 2010:38); remiss Ju2010/4890/L5**

### *1. Allmänt*

Institutet Mot Mutor (IMM), som var initiativtagare till utredningen – på basis av rapporten "En kritisk analys av den svenska mutlagstiftningen" – och varit väl representerat i utredningsarbetet, vill uttrycka sin stora tillfredsställelse med huvuddelen av utredningens resultat.

Flertalet förslag innebär klara förbättringar i jämförelse med dagens lagstiftning. Hit hör att självreglering ges ökad vikt och att en näringslivskod ska tillmätas stor betydelse för otilbörlighetsbedömningen; att personkatalogen tas bort och alla slags uppdragstagare omfattas av straffansvaret; att vissa omständigheter som konstituerar grovt mutbrott tas in i lagtexten; samt att åtalsreglerna ändras. Ett par bestämmelser utgör en väl motiverad vidgning av det straffbara området. Hit hör bestämmelsen om mutbrott avseende kommersiell vadhållning (5 a § 3) liksom bestämmelsen om vårdslös finansiering av muta (5 d §).

IMM tillstyrker alla här nämnda förslag.

### *2. Självreglering; näringslivskoden*

Det är för näringslivet av största värde att utredningen vill ge självreglering en central plats i bekämpningen av mutbrott och utredningen beskriver väl de fördelar som är förenade med en självreglering. Den näringslivskod som utarbetats inom ramen för utredningen utgör en mycket god grund för denna självreglering. Koden är såväl detaljerad som sträng. IMM välkomnar inte minst att koden ska tillmätas avgörande inflytande på tillämpningen av straffbestämmelserna i fråga om företrädare för näringslivet. På så vis reduceras rättsosäkerheten. I tillägg till koden kan branschvisa koder antas. Dessa koder, som inte får vara mindre stränga än den överordnade koden, bidrar till att företag i en bransch inte frestas att konkurrera med oetiska förmåner. Det här sagda hindrar naturligtvis inte att domstolarna ytterst bestämmer var gränsen för straffansvar ska gå.

Med självreglering följer ansvar. IMM är berett att axla sin del av detta och bekräftar sin beredvillighet att fastställa och förvalta koden samt att i mån av behov utveckla denna. Ytterligare medel kommer att skjutas till och IMM:s verksamhet kommer att kunna byggas ut, bl.a. i form av förstärkta informations- och rådgivningsinsatser. Förutsättningarna att inrätta en nämnd (s. 220) kommer att prövas i positiv anda.

### 3. Tydlighet och förutsebarhet

Det är numera en strävan att göra juridiska texter begripligare för sina adressater, en ambition som är ett huvudtema i t.ex. Förtroendeutredningen (SOU 2008:106). En motsvarande strävan borde utmärka den straffrättsliga lagstiftningen. Det är IMM:s mening att den föreslagna lagstiftningen i vissa avseenden borde göras tydligare och lättare att tillämpa med följd att förutsebarheten förbättras. Detta är önskvärt inte minst med tanke på att Europarådet/GRECO påtalat att det är svårt att förutse de svenska bestämmelsernas rättsliga följder.

### 4. Lagstiftningens struktur; ett särskilt kapitel

Utredaren framhåller värdet av en "samlad reglering." IMM som instämmer anser att det därför vore önskvärt att mutbrottet reglerades i ett särskilt kapitel i brottsbalken eller möjligen i en egen lag. En sådan ordning skulle markera en politisk vilja att kraftfullt bekämpa mutbrottsligheten, såsom skett i många länder världen över under senare tid, t.ex. i Storbritannien där en särskild lag införts. För en särreglering talar även att en sådan skulle skapa bättre överblick och ökad tydlighet till gagn för en mer förutsebar tillämpning, något som var huvudsyftet med utredningens tillkomst.

Mutbrottets särskilda karaktär talar likaså för att det regleras i ett eget kapitel eller egen lag. Till skillnad från de typiska trolöshetsbrotten innebär mutor ingrepp i beslutsprocesser, brottet inbegriper alltid två parter och saknar typiskt sett en tydlig målsägande.

Till bilden hör också att det även fortsättningsvis bör råda brottskonkurrens mellan mut- och trolöshetsbrott; en domstol bör alltså kunna döma för båda brotten när en person t.ex. tagit emot en otillbörlig förmån och hans upphandlingsbeslut påverkats. Även det som sägs nedan (5) om trolöshetsbrott talar för att mutbrottsbestämmelserna bör samlas i ett eget kapitel i brottsbalken eller en egen lag.

Det enda argument som utredningen för fram mot införandet av ett särskilt kapitel är att brottsbalken inte har ett a-kapitel, alltså närmast ett s.a.s. estetiskt argument (s. 148). Från början hade inte brottsbalken heller a-paragrafer men införandet av sådana har såvitt känt inte medfört några olägenheter.

Ett särskilt kapitel om mutbrott skulle förslagsvis ha följande innehåll:

1 § Myndighetsutövning och offentlig upphandling

2 § Andra fall i offentlig sektor

3 § Privat sektor (näringsverksamhet)

4 § Handel med inflytande

5 § Vadhållning

6 § Tagande av muta

7 § Vårdslös finansiering

8 § Grovt brott

9 § Åtalsprövning

### 5. Ett trolöshetsbrott?

Utredaren har valt att föra in mutbrottsbestämmelserna i kapitlet om trolöshet mot huvudman och framför några argument till stöd för förslaget. Den nya rubriken visar emellertid att han inte anser att mutbrottet är ett trolöshetsbrott, ett synsätt som i allt väsentligt är riktigt. Om t.ex. en brottsling mutar en domare är inte brottslingen trolös mot någon. Men inte heller domaren är trolös mot någon huvudman såsom är fallet vid t.ex. förskingring. Domaren är klandervärd därför att han eller hon handlar i strid med regeringsformen. Utredaren själv påpekar att bestickning sedd för sig inte är något trolöshetsbrott. Det är följaktligen i huvudsak bara privatanställda som tar mutor som naturligt hör hemma i trolöshetskapitlet samtidigt som erfarenheten visar att det är sällan som trolöshetsparagrafen kan tillämpas på mutbrott. Det förhållandet att mutbrottet – till skillnad från trolöshetsbrotten – typiskt sett inte förutsätter skada (effekt) för straffansvar talar också klart emot en placering av mutbrottet i trolöshetskapitlet. Enligt IMM:s mening saknas skäl att ändra 5 § 1 st.; det förtydligande exemplet bör alltså utgå.

Även de omständigheter som enligt 5 § 2 st. innebär att ett trolöshetsbrott är att anse som grovt pekar på att mutbrottet passar mindre väl in i detta kapitel. Två av dessa omständigheter – begagnande av falsk handling och vilseledande bokföring – passar väl för t.ex. förskingring men mindre väl för mutbrott. Utredarens förslag innebär att de omständigheter som enligt 5 § 2 st konstituerar ett grovt brott är andra än de omständigheter som tas upp i föreslagna 5 c §.

### 6. 5 a § 1 st.

Orden "till någon" bör föras in i lagtexten.

### 7. 5 a § 1

Rekvisitet "otillbörligt" kan med fördel utgå, särskilt med tanke på att det krävs direkt uppsåt för bestämmelsens tillämplighet. De fåtaliga fall där en mindre förmån kan vara acceptabel bör kunna hanteras av rättstillämpningen.

### 8. 5 a § 2

Utredaren skriver att det "[f]ör fällande dom bör krävas att den förmån som lämnats eller utlovats varit ägnad att påverka mottagarens beteende..." och tillägger: "Vidare måste

krävas att denna beteendepåverkan får effekter på det sätt mottagaren utför sina arbetsuppgifter eller sitt uppdrag.” (s. 163). Detta är en missuppfattning. Begreppet ”ägnad att” innebär att det räcker för straffansvar att det föreligger en (abstrakt) fara för att effekten ska inträda.

### *9. Mutbrott i näringsverksamhet*

Föreslagna 5 a § 2 är vag och täcker ett omfattande område, nämligen mutbrott i såväl offentlig som privat sektor, d.v.s. verksamheter som har skilda skyddsintressen. Den är därmed svårtillämpad på samma vis som den nuvarande regleringen, en omständighet som var ett huvudskäl för utredningens tillkomst. Av den föreslagna bestämmelsen framgår inte att den är tillämplig på mutbrott i näringsverksamhet på annat sätt än att det sägs att den är tillämplig ”i annat fall”. Skrivsättet är oförenligt med strävandena att göra juridiska texter mer lättillgängliga. Det vore bättre att skilja de bägge kategorierna åt (offentlig sektor och privat).

Av den föreslagna bestämmelsen framgår inte att mutbrott i offentlig respektive privat sektor skiljer sig åt i två väsentliga avseenden. Det ena är att god sed i näringslivet är avgörande för bedömningen av vad som är otillbörligt i näringsverksamhet. Det andra är att arbetsgivarens samtycke normalt fritar den privatanställda från mutansvar. Ingen av dessa omständigheter har relevans i offentlig verksamhet. Även detta talar för att det införs en särskild bestämmelse om mutbrott i näringsverksamhet. Betydelsen av god sed i näringslivet liksom av huvudmannens samtycke för otillbörlighetsbedömningen borde då tas in i den bestämmelsen.

Näringslivskodens centrala roll, som berörts ovan, understryks av att den tagits in i betänkandet omedelbart efter författningsförslagen (och inte som en bilaga). Det är därför överraskande att kodens existens inte ens antyds i lagtexten. Även detta talar för att betydelsen av ”god sed i näringslivet” framgår av lagtexten.

### *10. Handel med inflytande*

Sverige har rönt kritik av Europarådet för brister i regleringen av handel med inflytande. Det är därför värdefullt att utredningen analyserar denna problematik på ett inträngande sätt (kap. 7) och förordar en reglering. IMM tillstyrker denna förutsatt att bara påverkan på myndighetsutövning och offentlig upphandling omfattas, ej privatanställdas handlande.

Den föreslagna regleringen är dock kryptisk (”att belöna sådan påverkan”; 5 a § 1). Det vore önskvärt att handel med inflytande fick en egen paragraf – och därmed eget brottsnamn – så som skett i ett stort antal länder, t.ex. Norge. Det skulle ge eftertryck åt Sveriges beslutsamhet att motverka handel med inflytande och göra regleringen begriplig för dess adressater. På så vis skulle Sverige också gå Europarådet till mötes.

### *11. Vårdslös finansiering av muta*

IMM tillstyrker som framgått den föreslagna bestämmelsen, dock under förutsättning att kravet på dubbel straffbarhet upprätthålls. IMM vill också understryka att det bör krävas grov oaktsamhet för straffbarhet. Det är vidare önskvärt att förutsättningarna för straffansvar preciseras mer än som sker i utredningen för att rättssäkerheten ska bli acceptabel.

### *12. Påföljder*

I flera av de fåtaliga refererade rättsfallen avseende mutbrott diskuteras påföljdsfrågan mer eller mindre principiellt, se t ex RH 1996:30, RH 1997:43 och RH 2008:89. Framför allt gäller det frågan om grovt mutbrott och grov bestickning ska anses utgöra artbrott för vilket fängelse bör vara regel. I något av rättsfallen framhålls att det tillkommer lagstiftaren och inte rättspraxis att ta ställning i den frågan. Mutbrott är i regel svåra att utreda och kan ha stora skadeverkningar men de påföljder som utdöms för grova korruptionsbrott är ofta påfallande milda. Det talar för att de grova korruptionsbrotten bedöms som artbrott.

### *13. Dubbel straffbarhet*

IMM tillstyrker förslaget att kravet på dubbel straffbarhet upprätthålls.

### *14. Resurser och kompetens*

IMM vill i detta sammanhang understryka vikten av att Riksenheten mot korruption får till sitt förfogande de resurser och den särskilda kompetens som är erforderliga för Riksenhetens krävande och maktpåliggande uppdrag.

### *15. Skydd för s.k. whistleblowers*

Det är välkommet att utredaren berör frågan om skydd för s.k. whistleblowers men han borde ha ägnat frågan större uppmärksamhet med tanke på den betydelse som whistleblowers har för att avslöja mutbrott och andra oegentligheter.

Flera länder har på sistone stärkt skyddet för whistleblowers; Norge och Storbritannien är exempel. Europarådet, som understryker vikten av whistleblowing "as a tool to increase accountability and strengthen the fight against corruption and mismanagement both in the public and private sectors", antog den 29 april 2010 resolution 1729 (2010) som preciserar de krav som bör ställas på skyddet för whistleblowers. Med hänvisning till resolutionen antog Europarådet samma dag rekommendation 1916 (2010) som uppmanar regeringarna

att bl.a. göra en översyn av sin lagstiftning och dennas genomförande samt att överväga en konvention om skydd för whistleblowers.

IMM anser att behovet att stärka skyddet för whistleblowers bör övervägas närmare med sikte på att skapa en ordning som tillgodoser Europarådets resolution och rekommendation. En sådan översyn görs lämpligen i ett brett sammanhang där inte bara anmälningar om mutbrott behandlas.

#### *16. Inkomstskattelagen*

Skattelagstiftningen medger inte avdrag för utgifter för mutor och andra otillbörliga belöningar. IMM vill fästa uppmärksamhet vid vikten av att begreppen inte ges olika innebörd enligt brottsbalken och inkomstskattelagen; bedömningen enligt brottsbalken bör vara styrande.

#### *17. Kommunala och statliga bolag*

Ett problem med nuvarande lagstiftning gäller relationer i vilka kommunala eller statliga bolag är parter. IMM har påtalat att rättsläget är oklart och att bedömningarna kan vara olika mellan påverkan i en relation privat till privat och privat till offentlig sektor eller mellan olika offentliga verksamheter. Såväl IMM:s erfarenheter som rättspraxis visar att det finns sådana skillnader och att gränsdragningen uppfattas som oklar inom i första hand privat sektor.

Alltmer av kommunal och statlig verksamhet bedrivs i form av bolag som helt eller delvis finansieras med allmänna medel. Till denna kategori kan räknas kommunala bolag men även verksamhet inom t.ex. vård, omsorg och utbildning som bedrivs enligt avtal med kommun eller landsting. Det är IMM:s uppfattning att förmåner som lämnas till en lärare på en friskola i syfte att denne ska ge högre betyg liksom betalning för resor av företag till privatpraktiserande läkare skall omfattas av mutbrottslagstiftningen. Utredaren har inte berört denna problematik på ett klagörande sätt (vad som sägs på s. 155 om läkare är närmast missvisande). Det kommer att förbli svårt att avgöra var gränserna går. Det vore önskvärt att det finns definitioner av vad som avses med näringsverksamhet och offentlig verksamhet i detta sammanhang. Inte heller den föreslagna näringslivskoden är klagörande. I den mån som det finns svårigheter att reglera denna avgränsning i lagtexten eller motiven, kan IMM åta sig att utveckla de definitioner som kan behövas. Vad som talar för en självreglering även på detta område är att graden av bolagisering och privata inslag i välfärdssektorn i hög grad styrs av politiska beslut, varför definitioner och avgränsningar måste kunna utvecklas över tid.

Detta yttrande har beslutats av styrelsen för Institutet Mot Mutor.

Stockholm den 7 oktober 2010

Claes Sandgren  
Ordförande IMM

Torbjörn Lindhe  
Kanslichef IMM