SOU 1974:37

Mut- och bestickningsansvaret

Betänkande av mutansvarskommittén

Statens offentliga utredningar
1974:37
Justitiedepartementet

Mut- och bestickningsansvaret

Betänkande av mutansvarskommittén
Stockholm 1974

ISBN 91-38-01894-2

KL Beckmans Tryckerier AB Stockholm 1974
554–0412638

Till Statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Genom beslut 16.6.1966 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för justitiedepartementet att tillkalla fem sakkunniga för utredning av frågan om ämbetsansvar och disciplinärt ansvar i offentlig tjänst.

Med stöd härav tillkallades 16.7.1966 som sakkunniga numera hovrättspresidenten Sten Rudholm, tillika ordförande, och dåvarande ledamoten av riksdagen, avdelningsdirektören Daniel Wiklund samt tre andra sakkunniga varjämte förordnades vissa experter.

De sakkunniga antog namnet ämbetsansvarskommittén.

Kommittén avgav 30.6.1969 delbetänkandet Ämbetsansvaret (SOU 1969: 20) rörande principer för utformning av ett sanktionssystem avseende den offentliga sektorns funktionärer.

Genom beslut 4.6.1971 utvidgades kommitténs uppdrag till att omfatta en utredning om införande av allmänna regler om straff för bestickning och tagande av muta, avsedda att täcka både den offentliga och den privata sektorn. I beslutet uttalades att det nya utredningsarbetet borde påbörjas när kommittén avslutat arbetet med ett slutbetänkande om ämbetsansvaret.

Kommittén avgav 15.2.1972 sitt slutbetänkande Ämbetsansvaret II (SOU 1972: 1) rörande ämbetsansvar och disciplinärt ansvar i offentlig tjänst. Den 16.2.1972 entledigades samtliga sakkunniga och experter utom Rudholm och Wiklund.

Till sekreterare åt kommittén förordnades 1.4.1972 hovrättsassessorn Bengt Malmström.

Såsom ny sakkunnig tillkallades 15.6.1972 ledamoten av riksdagen Tage Larfors.

Att såsom experter biträda kommittén förordnades 22.11.1972 förbundsjuristen Gösta Eklund, juris kandidaten Bo Ericson, direktören Styrbjörn von Feilitzen, direktören Erik Forstadius, rådmannen Jan Ljungar, civilingenjören Petter Narfström och ombudsmannen Jan Neumüller samt 28.11.1972 direktören Lennart Körner.

Kommittén har för fullgörandet av det i tilläggsdirektiven angivna uppdraget ändrat sitt namn till mutansvarskommittén.

Mutansvarskommittén får härmed överlämna ett betänkande rörande mut- och bestickningsansvaret. Uppdraget är därmed slutfört.

Kommitténs experter har i allt väsentligt anslutit sig till förslagen i betänkandet.

Stockholm den 6 maj 1974

Sten Rudholm

Tage Larfors *Daniel Wiklund*

/Bengt Malmström

Innehåll

1 *Lagförslag* 7
1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken 7
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1931: 152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens 10
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1952: 166) om häradsallmänningar 12
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1952: 167) om allmänningsskogar i Norrland och Dalarna 13

2 *Bakgrund och direktiv för utredningsuppdraget* 15

3 *Gällande rätt* 19
3.1 Den offentliga sektorn 19
3.2 Den enskilda sektorn 21

4 *Historik* 23

5 *Statistik och rättstillämpning* 31
5.1 Statistiska uppgifter 31
5.2 Exempel från rättstillämpningen 32
5.2.1 Rekvisitet "för sin tjänsteutövning" m. m. 32
5.2.2 Otillbörlighetsrekvisitet 36
5.2.2.1 Gåvor och rabatter 38
5.2.2.2 Gästfrihet 40
5.2.2.3 Lån, borgensförbindelser och kreditförmåner m. m. . 42
5.2.2.4 Andra förmåner 44
5.2.3 Det subjektiva rekvisitet 46

6 *Utländsk rätt* 49
6.1 Ansvarsregler i Danmark, Finland och Norge 49
6.2 Ansvarsregler i Västtyskland, Österrike, Frankrike och England m. m. 51

7 *Tidigare framställningar och ändringsförslag* 59
7.1 Framställning från vattenfallsstyrelsen 59
7.2 1957 års riksdagsskrivelse 59
7.3 Sakrevisionens skrivelse om den s. k. mutkatekesen m. m. . . 60
7.4 Förslaget till ändrade regler om ansvar för bestickning i näringsverksamhet m. m. 69
7.5 Förslaget till provisoriska ansvarsregler m. m. 74

8 *Allmänna synpunkter på ett samordnat och vidgat mut- och bestickningsansvar* 79

9 *Den ansvariga personkretsen* 95
9.1 Utgångspunkt och metoder för personkretsbestämningen . . 95
9.2 Arbetstagare 96
9.2.1 Hos stat och kommun 96
9.2.2 Hos allmänna inrättningar 97
9.2.3 Hos näringsidkare 98
9.2.4 Hos icke-näringsidkande huvudmän 99
9.2.4.1 Enskilda personer 99
9.2.4.2 Bolag, ekonomiska föreningar och stiftelser 100
9.2.4.3 Ideella föreningar m. fl. 101
9.2.5 Blivande och förutvarande arbetstagare 102
9.3 Uppdragstagare 103
9.3.1 Offentliga och halvoffentliga uppdragstagare 103
9.3.2 Uppdragstagare i övrigt 103
9.4 Tjänstepliktiga m. fl. 105

10 *Ansvarets innehåll m. m.* 107
10.1 Gärningsbeskrivningen m. m. 108
10.2 Frågor om avkriminalisering 114
10.2.1 Efterföljande belöning 114
10.2.2 Huvudmannens vetskap eller samtycke 115
10.2.3 Ringa fall 117

11 *Ansvaret ur den enskildes synvinkel* 121
11.1 Frågor om beskedsrätt och anmälningsplikt 121
11.2 Frågor om rekommendationer och information 125

12 *Det externa ansvaret* 129

13 *Specialmotivering till lagförslagen* 135
13.1 Brottsbalken 135
13.2 Övrig lagstiftning 148

14 *Sammanfattning* 149

Använda förkortningar

BrB Brottsbalken
BrP Lagen om införande av brottsbalken
IKL Lagen (1931: 152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens
HD Högsta domstolen
RSV Riksskatteverket
NJA Nytt juridiskt arkiv
SvJT Svensk juristtidning
SOU Statens offentliga utredningar
MPC Model Penal Code

1 Lagförslag

1.1 Förslag till Lag om ändring i brottsbalken[1]

Härigenom förordnas i fråga om brottsbalken *dels* att 17 kap. 7 § skall upphöra att gälla, *dels* att 17 kap. 8 §, 19 kap. 13 § och 20 kap. 2 § skall ha nedan angivna lydelse, *dels* att i balken skall införas en ny paragraf, 20 kap. 6 §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
17 kap.	
Om brott mot allmän verksamhet	
7 §	
Den som lämnar, utlovar eller erbjuder muta eller annan otillbörlig belöning för utövning av befattning, varmed ämbetsansvar är förenat, dömes för bestickning till böter eller fängelse i högst två år.	(Denna paragraf utgår.)
8 §	
Den som – – – – – – – – – sex månader. Är brottet – – – – – – – – – av tjänsteställning.	
Den som mottager, låter åt sig utlova eller begär otillbörlig *förmån* för att i allmänt ärende rösta på visst sätt eller icke rösta, dömes, om det ej är *ämbetsbrott, för tagande av otillbörlig förmån vid*	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 *tagande av muta eller av otillbörlig belöning, för*

[1] Detta lagförslag ansluter till det i ämbetsansvarskommitténs slutbetänkande upptagna förslaget till lag om ändring i BrB (se närmare härom inledningen till avsnitt 13.1).

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
röstning till böter eller fängelse i högst sex månader.	*tagande av otillbörlig belöning vid röstning* till böter eller fängelse i högst sex månader.
19 kap.	
13 §	
Den som av främmande makt eller någon som handlar i dess intresse mottager penningar eller annan egendom för att genom utgivande eller spridande av skrifter eller annorledes påverka den allmänna meningen om statsskicket eller om åtgärder i rikets inre eller yttre styrelse, dömes *för tagande av utländskt understöd* till fängelse i högst två år.	Den som av främmande makt eller någon som handlar i dess intresse mottager penningar eller annan egendom för att genom utgivande eller spridande av skrifter eller annorledes påverka den allmänna meningen om statsskicket eller om åtgärder i rikets inre eller yttre styrelse, dömes, *om det ej är tagande av muta eller av otillbörlig belöning, för tagande av utländskt understöd* till fängelse i högst två år.
20 kap.	
Om missbruk av myndighet m. m.	
2 §	
Ämbetsman, som mottager, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning, dömes, *om ej gärningen eljest är särskilt belagd med straff,* för *tagande av muta eller av otillbörlig belöning såsom stadgas i 1 §. Detsamma skall gälla, om han begått sådan gärning innan han erhöll befattningen.*	*Om arbetstagare hos staten eller hos kommun* mottager, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning, dömes för *tagande av muta eller av otillbörlig belöning till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma skall gälla, om arbetstagaren begått gärningen innan han erhöll anställningen eller efter det han slutat densamma. Är brottet grovt, dömes till fängelse i högst sex år. I ringa fall, som icke rör utövning av offentlig myndighet, dömes ej till ansvar.*
Begår den som varit ämbetsman gärning, som i första stycket sägs, dömes till böter eller fängelse enligt vad i 1 § stadgas.	*Vad i första stycket sägs om arbetstagare i allmän tjänst äger motsvarande tillämpning på*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1. *ledamot av styrelse, verk, nämnd, kommitté eller annan sådan myndighet som hör till staten eller till kommun;*
	2. *den som utövar uppdrag åt staten eller åt kommun om han valts till uppdraget eller icke äger undandraga sig detta;*
	3. *den som på grund av myndighets förordnande eller eljest har att åt annan utöva uppdrag som är reglerat i författning;*
	4. *krigsman eller annan som fullgör lagstadgad tjänsteplikt;*
	5. *den som utan att inneha tjänst eller uppdrag som nu sagts utövar offentlig myndighet;*
	6. *arbetstagare hos näringsidkare i dennes näringsverksamhet; samt*
	7. *den som utan att inneha tjänst eller uppdrag som nu sagts på grund av förtroendeställning såsom syssloman eller eljest fått att för annan sköta rättslig eller ekonomisk angelägenhet eller öva tillsyn å skötseln av ekonomisk angelägenhet.*
	Enligt regeringens bestämmande skall vad i första stycket sägs äga tillämpning även på arbetstagare hos eller ledamot av styrelse för allmän inrättning.
	Med kommun likställes landstingskommun, kommunalförbund, församling, kyrklig samfällighet, skogsvårdsstyrelse och allmän försäkringskassa.
	6 §
(Jämför 17 kap. 7 §.)	Den som lämnar, utlovar eller erbjuder muta eller annan otillbörlig belöning för utövning av *tjänst*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	eller uppdrag som avses i 2 § eller eljest för utövning av offentlig myndighet, dömes för *bestickning* till böter eller fängelse i högst två år. *I ringa fall, som icke rör utövning av offentlig myndighet, dömes ej till ansvar.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 197 .

Till suspension eller avsättning må ej vidare dömas. Är fråga om gärning som är straffbelagd enligt såväl de upphävda bestämmelserna i 17 kap. 7 § eller 20 kap. 2 § denna balk eller 6 eller 7 §§ lagen (1931: 152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens som de nya bestämmelserna i brottsbalken, skall 5 § första och andra styckena samt 12 § lagen (1964: 163) om införande av brottsbalken äga motsvarande tillämpning.

Förekommer i lag eller annan författning hänvisning till eller avses eljest däri lagrum, som ersatts genom de nya bestämmelserna, skall dessa i stället tillämpas.

1.2 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1931: 152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens

Härigenom förordnas i fråga om lagen (1931: 152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens *dels* att 6–8 §§ med rubriken Bestickning skall upphöra att gälla, *dels* att 11 § skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Bestickning	
6 §[1]	
Den, som lämnar, utlovar eller erbjuder gåva eller annan förmån till någon i näringsverksamhet eller eljest vid företag av ekonomisk art eller vid verk, inrättning eller stiftelse anställd person för att därigenom muta denne att vid avtal om inköp av varor eller utförande av arbete eller tagande av försäkring för dens räkning, hos vilken han är anställd, åt någon skaffa företräde framför annan	(Denna paragraf utgår.)

[1] Senaste lydelse 1942: 246.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
eller att underlåta framställa anmärkning i fråga om fullgörande av sådant avtal, straffes med dagsböter eller med fängelse i högst ett år; ersätte ock uppkommen skada.	
7 §	
I näringsverksamhet eller eljest vid företag av ekonomisk art eller vid verk, inrättning eller stiftelse anställd person, som tager, låter åt sig utlova eller begär gåva eller annan förmån för att därigenom låta muta sig att vid avtal om inköp av varor eller utförande av arbete eller tagande av försäkring för dens räkning, hos vilken han är anställd, åt någon skaffa företräde framför annan eller att underlåta framställa anmärkning i fråga om fullgörande av sådant avtal, varde straffad på sätt i 6 § sägs ävensom förpliktad att ersätta uppkommen skada. *Emottagen muta eller dess värde tillfaller kronan.*	(Denna paragraf utgår.)
8 §	
Vad i 6 och 7 §§ stadgats skall icke äga tillämpning, om gärningen är straffbar enligt 25 kap. strafflagen.	(Denna paragraf utgår.)
11 §[1]	
Berättigad – – – – – – lag är:	
1) i de uti 3 och 5 §§ angivna fall, den vilkens yrkeshemlighet eller förebild obehörigen använts eller röjts;	1) i de uti 3 och 5 §§ angivna fall, den vilkens yrkeshemlighet eller förebild obehörigen använts eller röjts; *samt*

[1] Senaste lydelse 1970: 413.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2) i de uti 6 och 7 §§ omförmälda fall varje näringsidkare, som frambringar, tillverkar eller håller till salu varor eller utför arbete av samma eller liknande art som de varor eller det arbete, som skolat inköpas eller utföras, eller meddelar försäkring av samma slag som den försäkring, vilken skolat tagas, ävensom den anställdes arbetsgivare, där ej gärningen skett med dennes begivande, så ock, utom vad angår skadestånd, varje sammanslutning för främjande av yrkesintressen, såframt näringsidkare, varom nu nämnts, äro företrädda inom sammanslutningen och denna äger att kära inför domstol; samt	
3) i de uti 9 § avsedda fall den, vilkens inarbetade kännetecken kan bliva föremål för förväxling.	*2)* i de uti 9 § avsedda fall den, vilkens inarbetade kännetecken kan bliva föremål för förväxling.
Allmän åklagare må ock väcka påstående om straff för brott, varom i denna lag förmäles, i de uti 3, 5 och 9 §§ nämnda fall dock endast efter angivelse av den, som, enligt vad under 1) eller *3)* sägs, äger anställa talan i anledning av sådant brott.	Allmän åklagare må ock väcka påstående om straff för brott, varom i denna lag förmäles, i de uti 3, 5 och 9 §§ nämnda fall dock endast efter angivelse av den, som, enligt vad under 1) eller *2)* sägs, äger anställa talan i anledning av sådant brott.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 197

1.3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1952: 166) om häradsallmänningar

Härigenom förordnas, att 46 § lagen (1952: 166) om häradsallmänningar skall ha nedan angivna lydelse.

46 §

Ledamot av allmänningsstyrelse och hos sådan styrelse anställd befattningshavare äro med avseende å sina åligganden underkastade	Ledamot av allmänningsstyrelse och hos sådan styrelse anställd befattningshavare äro med avseende å sina åligganden underkastade

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
det ansvar *som i lag stadgas beträffande ämbetsman.*	ansvar *enligt 20 kap. 2 § brottsbalken och lagen (197 :00) om disciplinansvar i offentlig tjänst m. m.*[1]

Denna lag träder i kraft den 1 januari 197 .

1.4 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1952: 167) om allmänningsskogar i Norrland och Dalarna

Härigenom förordnas, att 45 § lagen (1952: 167) om allmänningsskogar i Norrland och Dalarna skall ha nedan angivna lydelse.

45 §

Ledamot av allmänningsstyrelse eller av ekonominämnd och hos sådan styrelse eller nämnd anställd befattningshavare äro med avseende å sina åligganden underkastade *det* ansvar *som i lag stadgas beträffande ämbetsman.*	Ledamot av allmänningsstyrelse eller av ekonominämnd och hos sådan styrelse eller nämnd anställd befattningshavare äro med avseende å sina åligganden underkastade ansvar *enligt 20 kap. 2 § brottsbalken och lagen (197 :00) om disciplinansvar i offentlig tjänst m. m.*[1]

Denna lag träder i kraft den 1 januari 197 .

[1] Ändringens senare led sammanhänger med ämbetsansvarskommitténs förslag.

2 Bakgrund och direktiv för utredningsuppdraget

Enligt brottsbalken (BrB) är tagande av muta i offentlig verksamhet ett s. k. självständigt ämbetsbrott och bestickning (lämnande av muta) ett brott mot allmän verksamhet.

Enligt lagen (1931: 152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens (IKL) är bestickning och tagande av muta i näringsverksamhet en särskilt kriminaliserad form av illojal konkurrens.

I betänkandet Otillbörlig konkurrens (SOU 1966: 71) lade utredningen om illojal konkurrens fram ett förslag till lag om otillbörlig konkurrens. Lagförslaget avsågs skola ersätta IKL och upptog bl. a. regler om ett vidsträckt mutansvar för anställda hos och uppdragstagare åt näringsidkare (se närmare härom under 7.4).

Bestämmelserna i BrB om ämbetsmans tagande av muta och de övriga självständiga ämbetsbrotten – tjänstemissbruk, brott mot tystnadsplikt och tjänstefel – är en del av det s. k. ämbetsansvaret. Sanktionssystemet på den offentliga sektorn innefattar också ett disciplinärt ansvar, som regleras i statstjänstemannalagen (1965: 274) och stadgan (1965: 602) om vissa tjänstemän hos kommuner m. fl.

En översyn av det nuvarande ämbetsansvaret och disciplinära ansvaret för offentliga funktionärer har företagits av ämbetsansvarskommittén[1] och redovisats i principbetänkandet Ämbetsansvaret (SOU 1969: 20) och slutbetänkandet Ämbetsansvaret II (SOU 1972: 1).

I fråga om ämbetsbrottet tagande av muta uttalade kommittén i sitt principbetänkande att det kunde finnas anledning att för sådan gärning föreskriva ansvar inte endast för offentliga funktionärer utan för envar anställd och uppdragstagare, oavsett om denne fullgör arbete inom den offentliga eller den enskilda sektorn. Kommittén erinrade härvidlag om de ansvarsregler för bestickning i näringsverksamhet som föreslagits i 1966 års betänkande. En undersökning av förutsättningarna för en generellt utformad ansvarsregel om tagande av muta kunde emellertid inte göras inom ramen för kommitténs direktiv. Enligt kommitténs

[1] Med hänsyn till att ämbetsansvarskommitténs återstående utredningsuppdrag är begränsat till frågan om mut- och bestickningsansvaret och då kommittén erhållit en delvis ändrad sammansättning har dess namn ändrats till mutansvarskommittén. Den nu förestående utredningsuppgiften har dock sådant sammanhang med kommitténs tidigare arbete att uttrycket kommittén i det följande ansetts kunna användas för att beteckna båda kommittéerna. Av sammanhanget torde framgå vilkendera kommittén som åsyftas.

mening talade dock åtskilliga skäl för en sådan regel. Vid utformningen av regeln måste naturligen ståndpunkt tas till spörsmålet i vilka situationer ett mutansvar ter sig befogat. Av intresse härvid är bl. a. de fall där den bestuckne visserligen mottagit belöning men inte låtit detta påverka fullgörandet av tjänsten eller uppdraget. En närmare utredning kunde leda till begränsningar av det område som för närvarande är straffbart. Ett allmänt straffbud rörande muta skulle kunna ersätta inte endast 20: 2 BrB utan även ansvarsreglerna rörande muta i näringsverksamhet. Ur systematisk synvinkel kunde för övrigt skäl anföras för att sistnämnda ansvarsregler överflyttades från konkurrenslagstiftningen till allmän strafflag. Enligt kommitténs åsikt borde en utredning om förutsättningarna för ett mera generellt mutansvar komma till stånd.

Yttranden över kommitténs principbetänkande inhämtades från ett stort antal remissinstanser (se förteckningen i slutbetänkandets bilaga 2). Kommitténs förslag om utredning av frågan rörande ett allmänt mutansvar avseende såväl offentliga som privata anställnings- och uppdragsförhållanden biträddes därvid uttryckligen av socialstyrelsen, statens vägverk, kammarrätten, länsstyrelsen i Älvsborgs län, länsstyrelsen i Gävleborgs län, riksdagens ombudsmannaexpedition, Föreningen Sveriges häradshövdingar och stadsdomare, Statstjänstemännens riksförbund (SR), Svenska fackläraförbundet, Sveriges lärarförbund, Sveriges Radio och Svenska arbetsgivareföreningen (SAF). Överåklagaren i Stockholms åklagardistrikt uttalade sig utan att beröra frågan om utredning positivt för införande av ett sådant allmänt mutansvar. Landsorganisationen i Sverige (LO) förklarade att en utredning om ett generellt mutansvar borde komma till stånd men gjorde samtidigt gällande att den i betänkandet föreslagna utvidgningen av personkretsen för ansvar inte skulle komma att kunna accepteras. Överåklagaren i Malmö åklagardistrikt ställde sig skeptisk till tanken på en sådan utvidgning av mutansvaret och framhöll att avgörandet om ett visst förfarande skulle anses som tagande av muta eller endast som ett i affärsvärlden normalt förfarande syntes medföra vanskligheter. Även åtskilliga andra skäl talade enligt överåklagarens mening mot en dylik utvidgning av mutbrottet. Chefen för länsåklagarmyndigheten i Västerbottens län ansåg inte förutsättningar föreligga för en generellt utformad ansvarsregel.

I proposition (1970: 57) med förslag till lag om otillbörlig marknadsföring m. m. togs de av utredningen om illojal konkurrens föreslagna reglerna om ansvar för bestickning i näringsverksamhet inte upp. Som motiv för att bryta ut marknadsföringsfrågorna till särskild lagstiftning åberopade departementschefen att det från konsumentpolitisk synpunkt är naturligt att hålla i sär reklam och marknadsföring från andra ämnen, som visserligen kan ha betydelse från konkurrenssynpunkt men som inte direkt berör förhållandet mellan företagare och konsumenter. Departementschefen erinrade också om ämbetsansvarskommitténs tanke på en mer generell reglering av mut- och bestickningsansvaret.

I tilläggsdirektiv den 4 juni 1971 gav departementschefen kommittén i uppdrag att utreda frågan om införande av allmänna regler om bestickning och tagande av muta, som täckte både den offentliga och den

enskilda sektorn och ersatte de nuvarande bestämmelserna i BrB och IKL. I sammanhanget skulle kommittén också överväga frågan i vad mån regler i svensk lag om straff för bestickning och tagande av muta skall vara tillämpliga också på gärningar som begås utomlands (i det följande kallat det externa ansvaret). Nu angivna frågor borde dock enligt departementschefens mening behandlas först när kommittén avgivit sitt slutbetänkande om ämbetsansvaret. I fråga om riktlinjerna för utredningsarbetet anförde departementschefen följande:

Det torde inte råda någon tvekan om att det behövs ett straffansvar till skydd mot bestickning och tagande av muta inom offentlig verksamhet. Detta gäller oberoende av hur man i övrigt kommer att lösa frågan om ämbetsansvaret. F. n. finns vissa regler om ansvar för bestickning och tagande av muta i enskild verksamhet. De nya bestämmelser om mutansvaret i näringsverksamhet som utredningen om illojal konkurrens föreslog år 1966 innebar en utvidgning av detta straffansvar. Vid remissbehandlingen godtogs förslaget i allmänhet. Även för egen del biträder jag uppfattningen att det behövs ett straffsanktionerat förbud mot bestickning och tagande av muta även inom den enskilda sektorn.

De förslag till ändringar i mutlagstiftningen som har lagts fram av ämbetsansvarskommittén och utredningen om illojal konkurrens går i riktning mot ett mera allmänt ansvar för bestickning och tagande av muta inom den offentliga och den privata sektorn. Till förmån för en i princip enhetlig reglering på båda sektorerna av straffansvaret i fråga om sådana handlingar talar att skillnaderna mellan offentlig och enskild verksamhet allt mer tenderar att utjämnas. I allt större utsträckning förekommer att offentlig och enskild verksamhet bedrivs under likartade former och fullgör samma funktioner. De regler som gäller för offentliga anställningsförhållanden har allt mera närmats till förhållandena inom den enskilda sektorn. Jag vill här peka på betydelsen av den stats- och kommunaltjänstemannalagstiftning som genomfördes år 1965. Det kan under dessa förhållanden vara naturligt att i fråga om straffansvaret för tagande av muta inte längre ha någon principiell skillnad mellan offentlig och enskild verksamhet. Vidare kan framhållas att en arbetstagare enligt vedertagen uppfattning har att i sin tjänst ta tillvara sin arbetsgivares intressen; man talar här om en arbetstagares lojalitetsplikt. En följd härav är att den anställde inte bör av utomstående få ta emot förmåner som kan rubba lojaliteten mot arbetsgivaren. Det är i detta avseende ingen skillnad mellan offentlig och enskild tjänst.

Å andra sidan råder den skillnaden mellan offentlig och enskild verksamhet att det allmänna i stor utsträckning utövar myndighetsfunktioner, som inte har någon motsvarighet på det enskilda fältet. I den mån den offentliga verksamheten har denna karaktär kan detta vara ett skäl att ställa särskilt stränga krav på omutlighet. Denna skillnad torde också medföra att det inom den offentliga sektorn saknar betydelse för straffansvaret om den anställde har haft samtycke av överordnad eller annan företrädare för arbetsgivaren. På den enskilda sektorn däremot kan förhållandena vara sådana att vetskap eller samtycke av arbetsgivaren i vissa fall kan tänkas föranleda straffrihet.

Att ge några närmare riktlinjer för hur man skall utforma allmänna regler om ansvar för bestickning och tagande av muta torde knappast vara påkallat. Kommittén har här att överväga hur man inom ramen för en generell reglering bäst skall tillgodose behovet av skydd mot mutor, samtidigt som man bör uppmärksamma att i en del avseenden olika förutsättningar inom skilda områden kan motivera särskilda lösningar.

En fråga som bör särskilt uppmärksammas under utredningsarbetet är i

vad mån en regel i svensk lag om straff för bestickning skall vara tillämplig också på gärningar som begås utomlands. Härvidlag är att märka att det i 17 kap. 7 § BrB upptagna brottet bestickning inte anses kunna begås mot annan än den som är underkastad svenskt ämbetsansvar. Däremot torde den bestämmelse om bestickning som finns i lagen om illojal konkurrens kunna vara tillämplig även om gärningen begås i utlandet. Frågan om ansvar enligt svensk rätt för bestickning som sker i utlandet har betydelse bl. a. för svenska företag och medborgare som träder i förbindelse med offentliga funktionärer i främmande länder. Kommittén bör närmare överväga i vilka situationer och under vilka förutsättningar i övrigt som ett sådant straffrättsligt ansvar bör föreligga. Det finns också anledning att överväga i vad mån en regel om straff för tagande av muta skall vara tillämplig även på utomlands begångna gärningar.

Många skäl, bl. a. det förhållandet att tagande av muta i viss mån kan betraktas som en trolöshetsgärning och bestickning som en anstiftan till sådan gärning, talar för att allmänna regler om ansvar för bestickning och tagande av muta bör ha sin plats i brottsbalken.

I sitt slutbetänkande lade kommittén fram förslag till ett nytt sanktionssystem för offentliga funktionärer, innefattande bl. a. förslag till en i avbidan på resultatet av kommitténs fortsatta utredningsuppdrag provisorisk avfattning av 17: 7 och 20: 2 BrB (se under 7.5). Förslag till lagstiftning på grundval av kommitténs slutbetänkande torde komma att lämnas i proposition till innevarande års riksdag (jfr uttalande härom i prop. 1973: 177 s. 23; jfr även prop. 1973: 90 s. 391).

3 Gällande rätt

3.1 Den offentliga sektorn

Brottsbalken innehåller ansvarsregler både för den passiva korruptionen – tagande av muta eller av annan otillbörlig belöning – och den aktiva – bestickning. Gärningsbeskrivningarna för de båda sidorna av den straffbara korruptionen är likartat utformade. Tagande av muta eller av annan otillbörlig belöning behandlas i 20 kap. om ämbetsbrott medan bestickning av systematiska skäl är upptagen i 17 kap. om brott mot allmän verksamhet.

Enligt 20: 2 BrB skall ämbetsman, som mottar, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning, dömas för tagande av muta eller av otillbörlig belöning. Paragrafen är tillämplig, om inte gärningen eljest är belagd med straff. Även den som varit ämbetsman straffas enligt lagrummet, likaså den som begått gärningen innan han erhöll befattningen. I fråga om straffet hänvisar lagrummet till vad som gäller för tjänstemissbruk. Straffet är därför i ringa fall böter, i normalfall suspension eller avsättning och, om skäl är därtill, fängelse i högst två år samt i grova fall avsättning och fängelse i högst sex år. För det fall brottet förövats först efter det ämbetsmannen lämnat sin befattning, kan emellertid endast böter eller fängelse ifrågakomma.

Mutansvaret är en del av ämbetsansvaret. Personkretsen för ämbetsansvaret bestämmes i 20: 12 BrB, som har följande lydelse:

Med ämbetsman förstås i denna balk domare, annan statens befattningshavare som endast medelst dom kan avsättas från sin tjänst, så ock den som har förtroendesyssla från vilken Konungen må entlediga honom. Vad som sägs om ämbetsman skall ock gälla om dem, som äro satta att förvalta städers, menigheters eller allmänna av Konungen stadfästade kassors, verks eller andra inrättningars eller stiftelsers angelägenheter, om tjänstemän som lyda under ämbets- eller förvaltningsmyndigheterna och om andra som förordnats att förrätta ämbete eller tjänsteärende.

Den som är förordnad eller vald till ledamot av beslutande statlig eller kommunal församling eller sitter i jury eller beskattningsnämnd skall ock vara underkastad ämbetsansvar enligt 2, 3 och 5–8 §§; dock må suspension ej ådömas, och må den som är vald till ledamot av beslutande statlig eller kommunal församling ej enligt 8 § dömas till avsättning i annat fall än då han begått brott för vilket är stadgat fängelse i två år eller därutöver. För den som, utan att vara underkastad ämbetsansvar, är anställd i allmän tjänst eller fullgör lagstadgad tjänsteplikt skall ock gälla vad i 3 § sägs.

Vad i 2 och 3 §§ sägs om den som varit ämbetsman äger motsvarande tillämpning i fråga om den som varit underkastad ansvar som stadgas i andra stycket.

Ämbetsansvarets personkrets har bestämts närmare i rättspraxis. Till personkretsen hör i princip alla hos stat och kommun anställda tjänstemän. Ämbetsansvar har emellertid inte ansetts föreligga för tjänstemän med osjälvständig verksamhet, såvida inte tjänsten innefattar utövning av offentlig myndighet eller angår förhållandet till allmänheten. Även de som utan anställning haft uppdrag att förrätta verksamhet av offentlig art har i åtskilliga fall ansetts bära ämbetsansvar. Vad angår personal hos de allmänna inrättningarna som Kungl. Maj:t stadfäst har vid bedömningen om en inrättning är allmän beaktats om denna utövar någon offentlig funktion eller tjänat ett allmännyttigt ändamål. Betydelse har även tillagts den omständigheten att inrättningen grundats med hjälp av allmänna medel eller erhåller understöd av sådana medel. I sådana inrättningar är styrelseledamöter och ledande funktionärer underkastade ämbetsansvar liksom sådana underlydande tjänstemän, vilkas verksamhet enligt författning, reglemente eller annan föreskrift avser uppfyllande av den funktion som över huvud grundar ämbetsansvarets tillämplighet på anstalten.

Det i lagrummets andra stycke stadgade partiella ämbetsansvaret, som avser ansvar endast för mutbrott och brott mot tystnadsplikt, gäller framför allt riksdagsman, landstingsman samt den som är fullmäktig i kommun. Med den som sitter i jury åsyftas juryman i tryckfrihetsprocess, vilken alltså har ett snävare ämbetsansvar än nämndeman. Med beskattningsnämnd avses nämnd som har att fatta beslut i taxeringsärenden.

Vissa offentliga funktionärer, som inte avses med bestämmelserna i 20:12 BrB, har genom uttryckliga stadganden i speciallagstiftning underkastats ämbetsansvar. Exempel härpå är notarius publicus enligt 8 § stadgan (1964:679) om notarius publicus, mäklare[1] enligt 19 § Kungl. Maj:ts förnyade mäklarordning (1893:51), ledamöter i skogsvårdsstyrelser och tjänstemän vid sådan styrelse enligt 7 § förordningen (1960:267) angående skogsvårdsstyrelse, överförmyndare enligt 19 kap. 14 § föräldrabalken (1949:381), hos vissa myndigheter anställd kommissionär enligt kungörelsen (1946:679) angående kommissionärer hos myndigheter tillhörande statsförvaltningen, förrättningsman enligt 10 kap. 9 § och besiktningsman enligt 13 kap. 6 § vattenlagen (1918:523), ledamot av allmänningsstyrelse och hos sådan styrelse anställd befattningshavare enligt lagen (1952:166) om häradsallmänningar, ledamot av allmänningsstyrelse eller av ekonominämnd och hos sådan styrelse eller nämnd anställd befattningshavare enligt 45 § lagen (1952:167) om allmänningsskogar i Norrland och Dalarna samt besiktningsman enligt 2 § instruktionen (1964:808) för besiktningsmän hos Aktiebolaget Svensk Bilprovning.

Enligt 17:7 BrB skall den som lämnar, utlovar eller erbjuder muta eller annan otillbörlig belöning för utövning av befattning, varmed ämbetsansvar är förenat, dömas för bestickning till böter eller fängelse i högst två år.

[1] Auktoriserade fastighetsmäklare enligt kungörelsen (1947:336) om auktorisation av fastighetsmäklare har däremot inte ämbetsansvar.

För vissa tjänstemannagrupper föreligger förbud mot att i och för tjänsten motta eller begära gåvor eller andra förmåner. I allmänhet har bestämmelserna i ämnet karaktären av anvisningar och rekommendationer. Detta är särskilt fallet i fråga om tjänstemän, som sysslar med statlig eller kommunal upphandling. Som exempel kan nämnas att arbetsordningen för försvarets materialverk föreskriver att tjänsteman skall uppträda så att anledning inte kan finnas till misstanke om att han i sin tjänsteutövning låter sig påverkas av sitt förhållande till leverantörer, anbudsgivare, entreprenörer och andra med vilka verket har affärsförbindelser. Arbetsordningen upptar vidare till förtydligande av dessa bestämmelser rekommendationer som i sak överensstämmer med den s. k. mutkatekesen (se härom under 7.3).

Exempel på uttryckliga förbud att motta gåva eller annan förmån ger 14 § polisinstruktionen (1972: 511), som föreskriver att polisman inte genom skuldsättning eller på annat sätt får göra sig beroende av den, vars verksamhet han har att övervaka. Inte heller får han motta gåva, belöning eller annan sådan förmån av allmänheten utan att polisstyrelsen medger det. I paragrafen stadgas vidare att polisman inte får motta lån eller annan förmån, varigenom han kan bli beroende av underlydande.

I detta sammanhang kan erinras om att brottsbalken för två speciella korruptionssituationer innehåller särskilda ansvarsbestämmelser. Enligt 17: 8 skall den, som mottar, låter åt sig utlova eller begär otillbörlig förmån för att i allmänt ärende rösta på visst sätt eller inte rösta, dömas, om det inte är ämbetsbrott, för tagande av otillbörlig förmån vid röstning. Vidare skall enligt 19: 13 den, som av främmande makt eller någon som handlar i dess intresse mottar penningar eller annan egendom för att genom utgivande eller spridande av skrifter eller annorledes påverka den allmänna meningen om statsskicket eller om åtgärder i rikets inre eller yttre styrelse, dömas för tagande av utländskt understöd.

Ett särskilt fall av korruption behandlas i 213 § konkurslagen (1921: 225), som föreskriver ansvar för borgenär, som för sin röst vid borgenärssammanträde betingat sig särskild förmån av gäldenären. En motsvarande ansvarsregel återfinns i 46 § ackordslagen (1970: 847).

3.2 Den enskilda sektorn

IKL upptar ansvarsbestämmelser om tagande och lämnande av muta inom näringsverksamhet. Bestämmelserna gäller i näringsverksamhet eller eljest vid företag av ekonomisk art eller vid verk, inrättning eller stiftelse anställd person. Med näringsverksamhet förstås enligt 10 § varje huvudsakligen på ekonomisk vinst för dess utövare riktad yrkesmässig verksamhet. Enligt förarbetena[1] till lagen åsyftas med anställd vid företag av ekonomisk art bl. a. fall, där någon som inte driver byggnadsverksamhet som näring, låter för egen räkning uppföra en byggnad eller där en ägare av hyresfastighet har anställda för fastighetens skötsel, t. ex. en vice värd eller maskinist. Som exempel på anställda vid verk, inrättningar och stiftelser nämns montörer, maskinister eller andra anställda vid offentliga

[1] Patentlagstiftningskommitténs betänkande år 1915 med förslag till lag om illojal konkurrens s. 522.

byggnader, vid akademier, skolor, sjuk- och fattigvårdsinrättningar eller fromma stiftelser.

Anställd som nu sagts straffas enligt 7 § med dagsböter eller med fängelse i högst ett år, om han låter sig muta genom att motta, låta åt sig utlova eller begära gåva eller annan förmån. Huvudmannens vetskap eller samtycke till att den anställde tar mutor befriar inte denne eller bestickaren från ansvar. Mutansvaret gäller emellertid endast vid avtal om inköp av varor eller utförande av arbete eller tagande av försäkring för dens räkning, hos vilken den mutade är anställd. Personkretsen för ansvarsreglerna är därför i praktiken begränsad till anställda som sysslar med inköpsverksamhet. För straffbarhet förutsätts vidare att den anställde låtit muta sig i syfte att skaffa någon företräde framför annan eller underlåta att framställa anmärkning ifråga om fullgörande av avtal av nämnt slag. Är syftet med mutan att den bestuckne skall låta sig påverkas på annat sätt kan han inte dömas till straff. Det är också att märka att mutansvaret inte omfattar förmån som utgör erkänsla för en redan vidtagen åtgärd (efterföljande belöning) och detta oavsett om den anställde handlat pliktstridigt eller ej. I 6 § finns motsvarande ansvarsregler för bestickning. Den som dömts enligt någotdera av dessa lagrum skall också ersätta uppkommen skada.

Enligt 8 § skall ansvarsreglerna inte äga tillämpning, om gärningen är straffbar enligt 25 kap. strafflagen. Denna bestämmelse, som fått stå kvar alltsedan 1948 års strafflagsrevision, måste numera anses ge uttryck för att ansvarsreglerna i IKL är subsidiära i förhållande till brottsbalkens motsvarande ansvarsregler.

Bestickning och tagande av muta hör enligt 11 § sista stycket under allmänt åtal. För åtal förutsätts inte angivelse av målsäganden. Vissa bestämmelser om rätt för arbetsgivaren, konkurrerande näringsidkare och branschorganisation att anställa talan enligt IKL finns i 11 § första stycket 3). Enskild får emellertid enligt 20: 8 BrB inte väcka åtal för brott, om han inte angivit brottet och åklagaren beslutat att åtal inte skall äga rum.

Vad gäller annan lagstiftning på den enskilda sektorn som torde ha betydelse för bedömning av bestickning och bestickningsliknande förfaranden inom näringslivet kan erinras om den i 1 § första stycket lagen (1970: 412) om otillbörlig marknadsföring upptagna generalklausulen. Denna generalklausul ger marknadsdomstolen möjlighet att med vissa sanktionsmedel ingripa mot näringsidkare som vid marknadsföring av vara eller tjänst företar reklamåtgärder eller annan handling, som genom att strida mot god affärssed eller på annat sätt är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare. Om bestickningsliknande förfaranden vid marknadsföring faller inom ramen för generalklausulen har inte berörts under förarbetena till marknadsföringslagen men meningen att så skulle vara faller har framförts i den allmänna debatten (se Tengelin i NIR Nordiskt internationellt rättsskydd 1970 s. 298). För tiden före marknadsföringslagen kan erinras om uttalanden av Näringslivets opinionsnämnd angående bestickningsliknande förfaranden i säljfrämjande syfte (se SOU 1966: 71 s. 159 ff.).

4 Historik

Straffansvar för domare och ibland även för länsman och fogde som tog muta fanns redan i en del landskapslagar. Under tiden fram till 1734 års lag kom bestämmelser om straff för tagande av muta att tillämpas även på vissa andra ämbetsmän. I 1734 års lag förekom emellertid tagande av muta endast som ett exempel i de ansvarsregler som gällde för domare som uppsåtligen fällde orätt dom (RB 1: 12) och för exekutor som uppsåtligen gjorde klaganden orätt (UB 9: 5).

I 1864 års strafflag förekom två hithörande brottstyper. Enligt 25: 5 första punkten skulle ämbetsman som tagit eller betingat sig muta för att främja orätt i ämbetet ådömas straff vare sig skada skett eller inte. Bestämmelsen omfattade sålunda endast det fall, där bestickningen föregått den ifrågavarande ämbetsåtgärden och skett i syfte att förmå ämbetsmannen till en oriktig ämbetsåtgärd. Fall av efterföljande bestickning behandlades i andra punkten, som dessutom omfattade föregående bestickning, som inte skett för att framkalla en oriktig ämbetsåtgärd, samt tagande av olaga sportel. I denna punkt stadgades sålunda ansvar för ämbetsman, som för sin ämbetsåtgärd tagit eller betingat sig någon belöning eller sportel som han inte varit berättigad till. Aktiv bestickning var inte straffbelagd som särskilt brott. En bestickare kunde således straffas endast för medhjälp till mutbrottet.

Mot slutet av 1800-talet och i början av 1900-talet framkom utomlands och även här i landet strävanden i syfte att lagstiftningsvägen motverka otillbörlig konkurrens inom näringslivet. År 1885 anslöt sig Sverige till 1883 års Pariskonvention för skydd av den industriella äganderätten och blev därmed medlem av den s. k. Parisunionen. Pariskonventionen har sedermera reviderats vid flera tillfällen. Bestämmelser mot illojal konkurrens infördes i konventionen vid revisionen i Bryssel år 1900, däribland en bestämmelse av innebörd att medborgarna i ett unionsland skulle åtnjuta samma skydd mot illojal konkurrens som det egna landets medborgare. Vid denna tid tillkom också i flera länder nationell strafflagstiftning mot bestickning i näringsverksamhet. Som exempel kan nämnas 1906 års engelska Prevention of Corruption Act och 1909 års tyska Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb.

År 1908 tillsattes en kommitté, patentlagstiftningskommittén, med uppgift att utreda bl. a. vilka lagstiftningsåtgärder som kunde finnas påkallade för att motverka illojal konkurrens. Kommittén avgav år 1915

ett betänkande med ett förslag till lag om illojal konkurrens, som var uppbyggt i huvudsak efter mönster av 1909 års tyska lag. Förslaget upptog förutom bestämmelser mot flera andra former av illojal konkurrens även ansvarsregler rörande bestickning. Sålunda förordades straffansvar för den som lämnar, utlovar eller erbjuder gåva eller annan förmån till någon hos annan anställd person för att därigenom muta denne att vid avtal om inköp av varor eller utförande av arbete för dens räkning, hos vilken han är anställd, åt någon skaffa företräde framför annan eller att underlåta framställa anmärkning i fråga om fullgörande av sådant avtal. Ett motsvarande mutansvar föreslogs för hos annan anställd person. I överensstämmelse härmed föreslog kommittén att strafflagen skulle ändras så att föregående bestickning blev ett självständigt brott och att även den som "låtit åt sig utlova" respektive "utlovar" muta skulle kunna dömas till ansvar.

Den av patentlagstiftningskommittén förordade personkretsen för mutansvaret inbegrep i princip alla arbetstagare utom sådana offentliga befattningshavare som omfattades av strafflagens mutbrottsparagraf och skulle alltså ha kommit att gälla exempelvis även anställda i privata hushåll. Att utsträcka personkretsen så långt ansågs av en minoritet inom kommittén olämpligt och obehövligt. Minoriteten ville därför begränsa personkretsen till i näringsverksamhet eller eljest vid företag av ekonomisk art eller vid verk, inrättning eller stiftelse anställd person.

En i förhållande till patentlagstiftningskommitténs förslag mycket begränsad lagstiftning tillkom genom lagen (1919:446) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens. Lagen upptog förutom bestämmelser om användande eller obehörigt yppande av yrkeshemligheter endast de av kommittén föreslagna ansvarsreglerna för bestickning och tagande av muta med vissa ändringar. Sålunda hade personkretsen begränsats på det sätt kommitténs minoritet förordat medan det straffbara området vid riksdagsbehandlingen utvidgats till att omfatta bestickning med avseende även på avtal om försäkring. Härtill kan anmärkas att utskottet hade ifrågasatt om inte straffbudet mot bestickning borde omfatta över huvud taget varje affärsuppgörelse (L^1 U 1919:30 s. 5).

I samband med 1919 års konkurrenslagstiftning antogs också de av patentlagstiftningskommittén föreslagna ändringarna av strafflagen.

Stockholms handelskammare, Sveriges industriförbund och Sveriges köpmannaförbund grundade år 1923 Institutet för bekämpande av mutor och bestickning, vilket sedermera ändrat namn till Institutet mot mutor. Bakom institutet står förutom de tre stiftarna följande organisationer: handelskammaren i Göteborg, Kooperativa förbundet, Motorbranschens riksförbund, Svenska boktryckareföreningen, Svenska bryggareföreningen, Svenska byggnadsentrepenörföreningen, Sveriges grossistförbund, Sveriges hantverks- och industriorganisation och Textilrådet. Ett nära samarbete har etablerats mellan institutet och näringslivets samarbetsorgan på marknadsföringens område, Näringslivets delegation för marknadsrätt (NDM). De två organen har fr. o. m. 1974 gemensamt kansli. Genom samgåendet med NDM, vilken också bedriver information om förevarande område, har institutets resurser förstärkts. Institutets främsta uppgift

är att på olika vägar sprida kännedom om gällande lagbestämmelser mot mutor och bestickning och skapa opinion mot korruptiva företeelser och tendenser. Enligt sina stadgar skall institutet sålunda verka för och understödja beivrande av brott mot nämnda bestämmelser och i särskilda fall söka förebringa utredning och bevisning, biträda allmänheten vid tolkning och tillämpning av hithörande lagstiftning samt i övrigt bekämpa mutsystemet genom särskilda meddelanden, genom dagspressen, genom föredrag eller andra till buds stående medel. Institutet har utgivit bl. a. skriften Mutor och bestickning (Stockholm 1963), vilken använts särskilt i undervisningen i rättskunskap på handelsskolor av skilda slag.

Genom IKL:s tillkomst år 1931 utvidgades konkurrenslagstiftningen med regler mot illojal reklam och mot obehörigt lämnande eller erbjudande av gåva eller liknande förmån. Reglerna om bestickning och tagande av muta överfördes oförändrade från 1919 års lag. Vid riksdagsbehandlingen avslogs på förslag av första lagutskottet en motion (II: 460), vari yrkades att mutansvarets personkrets skulle utvidgas i överensstämmelse med patentlagstiftningskommitténs förslag. I sitt utlåtande (nr 31) hänvisade utskottet till vad som förekommit vid tillkomsten av 1919 års lag och tillade att något behov av bestämmelsens utvidgning inte framträtt i praktiken.

I skrivelse år 1941 till Kungl. Maj:t framhöll Statens krisrevision att erfarenheterna från revisionens verksamhet givit vid handen att dåvarande straffbestämmelser inte medgav ett effektivt bekämpande av korruption. I anledning av revisionens skrivelse upprättades samma år inom justitiedepartementet en promemoria angående skärpta straffbestämmelser mot bestickning. Enligt promemorian syntes strafflagens bristande effektivitet i främsta rummet bero på de stränga förutsättningar som uppställdes för att bestämmelsen om tagande av muta skulle kunna tillämpas. Enligt ordalydelsen fordrades för straffbarhet att muta eller löfte om muta givits eller mottagits för att främja orätt i ämbetet. Detta krav innebar att mutan måste föregå ämbetsåtgärden. De skyldiga kunde därför lätt hindra bevisning i detta hänseende. Att mutan skett i syfte att främja en oriktig ämbetsåtgärd var likaså en förutsättning som ofta syntes brista eller vars förefintlighet svårligen lät sig bevisa. Ett påstående att sådan avsikt alls inte förelegat syntes i regel inte kunna lämnas utan avseende i andra fall än där en oriktig ämbetsåtgärd verkligen företagits. Straffbarhet enligt ifrågavarande bestämmelser kom därför ofta att inträda på ett senare stadium än som kunde anses önskvärt. Vidare anmärktes i promemorian att många ämbetsåtgärder var av sådan art att de inte kunde sägas vara oriktiga utan endast mer eller mindre olämpliga. En belöning för en verkställd ämbetsåtgärd kunde även verka som muta för framtida åtgärder utan att likväl muta i lagens mening kunde ansetts ha lämnats. De angivna bristerna medförde att de strängare ansvarsreglerna i lagrummet sällan kunde tillämpas. Endast bestämmelsen om otillbörlig belöning var därför av större praktisk betydelse. I fråga om denna bestämmelse kunde emellertid erinringar göras såväl beträffande det otillräckliga straffhotet som mot att bestickaren inte var straffbar. Promemorian utmynnade i ett förslag till lag om ändrad lydelse av

strafflagen. Promemorieförslaget upptogs med ett undantag (se härom under 5.3) i proposition (1941: 309) till riksdagen.

Enligt första stycket i den av 1941 års riksdag antagna lydelsen av 25: 5 strafflagen skulle ämbetsman, som för sin ämbetsutövning mottar, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning, dömas till avsättning eller till sådant straff jämte fängelse eller straffarbete i högst två år, eller om omständigheterna var mildrande, till suspension eller böter. Den väsentliga ändringen gjordes alltså att tagande av otillbörlig belöning jämställdes med tagande av muta samtidigt som kravet på att avsikten med den otillbörliga belöningen skulle vara att främja oriktigt ämbetsutövning togs bort. Tagande av olaga sportel skildes från mutbrottet och hänfördes till de allmänna bestämmelserna om ämbetsbrott. Beträffande belöning anmärktes i förarbetena att därmed avsågs inte endast pengar utan förmåner av alla slag, även t. ex löften om anställning eller om förord eller annan protektion. Vidare anfördes att kravet på att en belöning skall vara otillbörlig inte syntes innebära någon nyhet i förhållande till då gällande rätt. Vad som borde anses tillbörligt eller otillbörligt kunde naturligen inte generellt bestämmas. Det fick i stället överlämnas åt praxis att bedöma i vilka fall belöning kunde anses förenlig med sund ordning. I vissa fall borde utfärdade instruktioner kunna vara vägledande för rättstillämpningen i de särskilda fallen. Bestickningsbrottet behandlades i andra stycket av ifrågavarande lagrum, som föreskrev att den som till ämbetsman lämnar, utlovar, eller erbjuder otillbörlig belöning skulle dömas till fängelse i högst två år eller, där omständigheterna var mildrande, till böter. Genom 1941 års lagändring blev det straffbara området sålunda lika för bestickaren och muttagaren.

I straffrättskommitténs betänkande med förslag till lagstiftning om brott mot staten och allmänheten (SOU 1944: 69) delades korruptionsansvaret upp. Bestickning överfördes till ett kapitel om brott mot allmän verksamhet medan tagande av muta behandlades i ett kapitel om ämbetsbrott. Bestickning förelåg enligt förslaget när någon åt den som är eller varit underkastad ämbetsansvar lämnar, utlovar eller erbjuder muta eller annan otillbörlig förmån för dennes utövning av sin befattning. För tagande av muta kunde den som är eller varit underkastad ämbetsansvar straffas, om han mottar, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig förmån för utövning av sin befattning. Utvidgningen av personkretsen till ämbetsman som lämnat sin tjänst kompletterade enligt kommitténs mening det eljest ofullständiga skyddet mot efterföljande bestickning. Användandet av ordet förmån i stället för belöning syftade till att klargöra att muta inte inbegriper endast ekonomisk belöning utan även icke-ekonomisk förmån av varje slag. Förmånen behövde inte vara på förhand utfäst eller förutsatt. Liksom i 1941 års förslag skulle bestickning vara straffbar, oavsett om den avsedda ämbetsåtgärden var rättsstridig eller inte. Något orsakssammanhang mellan förmånen och det sätt på vilket ämbetsmannen utövat sin syssla behövde inte föreligga. Straffbudet skulle enligt kommitténs mening skydda utövningen av offentlig verksamhet mot obehörig påverkan. Om särskilda förmåner från enskildas sida fick lämnas, kunde detta nämligen befaras öva inflytande

på utövningen av dylik verksamhet i allmänhet, även om påverkan kunde påvisas i det enskilda fallet.

Vid 1948 års lagstiftning om brott mot staten och allmänheten fick strafflagens mut- och bestickningsansvar i stort sett det innehåll som det alltjämt har. Enligt 10: 6 förelåg bestickning där någon lämnar, utlovar eller erbjuder muta eller annan otillbörlig belöning för utövning av befattning, varmed ämbetsansvar är förenat. Enligt 25: 2 dömdes ämbetsman, som mottar, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning, där gärningen inte eljest var belagd med straff, för tagande av muta. Detsamma gällde även den som begått sådan gärning innan han erhöll befattning eller efter det han lämnat sin tjänst.

Bibehållandet av uttrycket belöning i stället för det av straffrättskommittén föreslagna förmån motiverade departementschefen i propositionen (1948: 144) till nämnda lagförslag med sin farhåga att det senare uttrycket skulle misstolkas på det sättet att det skulle åsyfta endast före tjänsteutövningen lämnade förmåner. Enligt departementschefens mening syntes det ändå vara klart att under straffbuden faller inte endast kontanta belöningar utan även förmåner av annat slag såsom lönande uppdrag. I anledning av att LO i sitt remissyttrande efterlyst en differentiering av mutbrottet allt eftersom den avsedda ämbetsåtgärden varit rättsstridig eller ej uttalade departementschefen att sådan differentiering regelmässigt fick ske vid straffmätningen. Om muta tagits för rättsstridig tjänsteutövning, kunde detta enligt departementschefen vara ett skäl att tillämpa straffskalan för grovt brott, men det syntes inte vara lämpligt att göra tillämpning av en strängare straffsats obligatorisk. En gränsdragning mellan rättsstridig och inte rättsstridig tjänsteutövning erbjöd ofta betydande svårigheter. Om en ämbetsman tagit muta för att förorda en viss kandidat vid en utnämning, var det exempelvis svårt att avgöra om själva förordet är rättsstridigt eller om det skäligen kunde antas att ämbetsmannen skulle ha utan mutan förordat samma person såsom den mest meriterade. Om ämbetsmannen befarades ha gjort sig skyldig till oriktig tjänsteutövning, borde han dömas till ansvar för både tagandet av muta och tjänstefelet.

Det förslag till brottsbalk som år 1958 remitterades till lagrådet innehöll obetydliga ändringar av 1948 års lagstiftning. Förslaget att uttrycket belöning skulle bytas ut mot förmån togs upp på nytt. Bestämmelse om påföljder upptogs i mutbrottsparagrafen i stället för den tidigare förekommande hänvisningen till tjänstemissbruksparagrafen. Härvid uteslöts emellertid böteslatituden för ringa fall. Departementschefen framhöll att det var ett samhällsintresse av stor vikt att det förkastliga hos brotten tjänstemissbruk och tagande av muta inskärptes i det allmänna medvetandet och ansåg det från denna synpunkt mindre lämpligt att gärningar av så lindrig art att böter var tillfyllest som påföljd betecknades som tjänstemissbruk eller tagande av muta. Sådana fall borde enligt departementschefens mening i stället hänföras till tjänstefel.

I anledning av departementsförslaget uttalade lagrådet att den omständigheten att en gärning anses ringa svårligen kunde inverka på tolkningen

av brottsbeskrivningarna i lagrummen angående tjänstemissbruk och tagande av muta. Även ringa brott måste sålunda hänföras dit, om rekvisiten i övrigt är uppfyllda. Den i departementsförslaget åsyftade ändrade gränsdragningen mellan tagande av muta och tjänstefel skulle vidare innebära viss begränsning av ansvaret för sådana personer (ledamöter av beslutande församlingar m. fl.) som inte kunde dömas för tjänstefel men väl för tagande av muta. Denna konsekvens syntes inte önskvärd och bötesstraff kunde ibland vara det lämpliga i dylika fall. Även i övrigt kunde särskilt beträffande lägre befattningshavare böter i vissa fall vara en lämplig reaktion. Lagrådet hemställde att i tjänstemissbruksparagrafen i överensstämmelse med då gällande lag skulle upptas bestämmelse att straffet i ringa fall skall vara endast böter. Beträffande mutbrottsparagrafen förordade lagrådet dels att ordet förmån vilket på nytt föreslagits ersätta ordet belöning – för undvikande av den misstolkningen att därmed skulle åsyftas endast före tjänsteutövningen lämnade förmåner – skulle ersättas med ordet belöning, dels att de i departementsförslaget upptagna strafflatituderna skulle ersättas med en hänvisning till 1 §. Brottsbeteckningen syntes lämpligast böra jämkas till "tagande av muta eller av otillbörlig belöning". Den alternativa beteckningen tagande av otillbörlig belöning borde enligt lagrådets mening användas, när förmånen inte kan antas ha haft någon inverkan på tjänsteutövningen. I brottsbalkspropositionen (prop. 1962: 10) beaktades lagrådets nu nämnda erinringar.

Vid riksdagsbehandling av brottsbalksförslaget hemställdes i två likalydande motioner till 1962 års riksdag (I: 543 och II: 649) att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj: t skulle anhålla om utredning av frågan om en utvidgning av den enligt brottsbalksförslaget ansvariga personkretsen och därmed sammanhängande spörsmål. Motionärerna ifrågasatte om inte det straffbara området borde utsträckas till att omfatta exempelvis personer inom den kommersiella sporten och idrotten. En utvidgad kriminalisering av antydd art skulle enligt motionärernas mening effektivt kunna medverka till att stävja eventuella korruptionstendenser inom inte minst den sektor av idrottstävlingarna och sportevenemangen, där stora ekonomiska värden står på spel genom exempelvis totalisator- och tipsarrangemang. I sammanhanget erinrade motionärerna om att en dylik kriminalisering förekommer bl. a. i de nordamerikanska delstaternas strafflagar.

I utlåtande (1962: 42) avstyrkte första lagutskottet bifall till motionerna samt anförde:

> Ehuru utredningsyrkandet i förevarande motioner avfattats mera allmänt, synes motionärernas förslag närmast vara föranlett av farhågor för korruption i samband med idrottstävlingar och andra sportevenemang, där vadhållning förekommer.
>
> Enligt utskottets uppfattning kan det med fog ifrågasättas, om de förhållanden som på sina håll utomlands föranlett särskild lagstiftning mot obehörig inverkan på tävlingsresultat har egentlig motsvarighet i vårt land. Vid den hos oss allmännaste formen av vadhållning i anslutning till händelser inom idrotten och sporten, nämligen tippningen, synes det osannolikt, att någon i förhoppning om vinst skulle försöka påverka

deltagare i de tävlingar, vilkas resultat avgör spelet. I övrigt torde vadhållning i större omfattning förekommit endast vid hästtävlingar. Trots att möjligheterna att uppnå ekonomisk vinning här måste vara avsevärt större än vid tippning, synes på detta område missbruk av den art motionärerna berört ej ha förekommit i nämnvärd utsträckning. Förklaringen härtill torde delvis ligga i de olika åtgärder för självsanering, som vidtagits av organisationerna inom hästsporten. För tävlingarna tillämpas rikt utvecklade regelsystem, avsedda bland annat att hindra obehörig inverkan på spelet. Bestämmelsernas efterlevnad övervakas under domstolsliknande former, och bestraffningar kan ådömas, såsom böter och avstängning från tävlingsdeltagande för viss tid eller för alltid.

Givetvis kan vadhållning om tävlingsresultat förekomma även i andra sammanhang än de nämnda. Det torde då närmast vara fråga om vad, vilka ingås i form av överenskommelser mellan enskilda personer. I dylika fall synes emellertid missbruk av den art motionärerna berört lättare kunna betraktas som moment i bedrägeribrott och i allmänhet vara åtkomliga med straff. Dessa fall torde därför nu kunna lämnas ur räkningen.

Nuvarande förhållanden i vårt land ger sålunda knappast anledning till ingripande med lagstiftning på förevarande område. Jämväl vad framtida förhållanden beträffar, synes det naturligt att i första hand överlämna åt organisationerna inom idrotten och sporten att genom egna åtgärder stävja eventuella korruptionstendenser. Den kommande utvecklingen synes dock böra följas med uppmärksamhet.

Riksdagen godkände lagutskottets utlåtande och biföll i nu ifrågavarande delar brottsbalkspropositionen. Mut- och bestickningsparagraferna fick därmed den nu gällande lydelsen.

5 Statistik och rättstillämpning

5.1 Statistiska uppgifter

Den officiella rättsstatistiken innehåller uppgifter om det antal personer som varje år av underrätt dömts till påföljd för bestickning enligt 17: 7 respektive för tagande av muta enligt 20: 2 BrB (tidigare 10: 6 respektive 25: 2 strafflagen). Dessa uppgifter för åren 1949–1972 redovisas treårsvis i följande uppställning. Uppdelning efter påföljdens art – t. ex. böter eller inte – har därvid inte gjorts. En dylik uppdelning skulle vara missvisande, då särskilt i bestickningsfallen den ifrågavarande påföljden inte sällan avsett även annan brottslighet.

Åren	Antalet till påföljd dömda för	
	Bestickning	Tagande av muta
1949–51	30	1
1952–54	32	2
1955–57	41	13
1958–60	44	4
1961–63	48	6
1964–66	19	3
1967–69	15	5
1970–72	22	8

Av rättsstatistiken kan inte utläsas i vilken utsträckning mut- och bestickningsmålen överklagats i högre instans. Av Nytt Juridiskt Arkiv (NJA) framgår emellertid att talan under angivna år fullföljts till högsta domstolen i tjugo mål. I åtta av dessa mål meddelades prövningstillstånd (1949 s. 310, 1956 s. 129 och 445, not B 6 och 49/1958, 1961 s. 415, 1972 s. 92 samt 1973 not B 12), varemot dispensansökan avslogs i tolv mål (not C 323/1950, 710 och 771/1953, 443/1955, 620, 798 och 964/1956, 222 och 830/1958, 621 och 1 087/1959 samt 250/1961).

Vad gäller mål angående tillämpning av 6 eller 7 § IKL kan uppgifter inte erhållas från den officiella rättsstatistiken. Såvitt bekant har dessa lagrum under åren 1949–1972 tillämpats endast i två mål.

5.2 Exempel från rättstillämpningen

Ledning för tolkning av reglerna om ansvar för mut- och bestickningsbrott kan knappast ges genom en prejudikatöversikt i egentlig mening. Som framgått av de statistiska uppgifterna har högsta domstolen prövat endast ett fåtal mål rörande tillämpning av dessa regler. En rättsfallsredogörelse av någorlunda omfattning måste därför mestadels innehålla avgöranden från underrätt och hovrätt. Härtill kommer att den för mut- och bestickningsmålen karakteristiska bedömningen av den åtalade transaktionens otillbörlighet är i hög grad beroende av omständigheterna i det enskilda fallet, något som begränsar möjligheterna att ur rättsfallsmaterialet härleda mera allmängiltiga riktlinjer. Inte heller är det alltid möjligt att i fråga om de ofta vidlyftiga och invecklade mutbrotten kortfattat redogöra för alla omständigheter av betydelse för den straffrättsliga bedömningen. Som exempel kan nämnas att häradsrätten i det s. k. Lucksta-målet (NJA 1958 B 6) använde ett fyrtiotal sidor för att beskriva den allmänna bakgrunden till de åtalade korruptionshandlingarna.

Med de betydande reservationer som ligger i de nämnda synpunkterna har kommittén ändå ansett det vara av värde att med exempel från senare tids domar åskådliggöra tillämpningen av mut- och bestickningsparagraferna. Kommittén har valt att härvid ge exempel på de i praktiken mest frekventa frågorna, nämligen frågor om den åtalade transaktionen skett för någons tjänsteutövning, om gärningen är otillbörlig och om det subjektiva rekvisitet är uppfyllt. Redogörelsen har av skäl som skall beröras i det följande koncentrerats till mutbrottsfall, något som dock kan ge en skev bild av den lagförda korruptionens karaktär. Det förtjänar därför understrykas att antalet dömda bestickare avsevärt överstiger antalet muttagare.

5.2.1 *Rekvisitet "för sin tjänsteutövning" m. m.*

En förutsättning för att mutansvar enligt BrB skall kunna ådömas är att ämbetsmannen mottagit den ifrågavarande förmånen "för sin tjänsteutövning". På motsvarande sätt fordras i fråga om bestickningsbrottet att förmånen skall ha lämnats "för utövning av tjänst varmed ämbetsansvar är förenat". Om innebörden av dessa rekvisit innehåller förarbetena knapphändiga uttalanden.

När det för straffbart mutbrott tidigare uppställda kravet på pliktstridigt brottsobjekt år 1941 avskaffades genom att rekvisitet "för att i ämbetet orätt främja" ersattes med "för sin ämbetsutövning"[1], uttalades i förarbetena (prop. 1941: 309) härom endast att brott förelåg om en bestickning ägt rum som hade samband med ämbetsmannens ämbetsutövning. Vid 1948 års strafflagsreform ändrades rekvisitet i mutbrottsparagrafen till sin nuvarande lydelse utan särskild kommentar. Införandet i den samtidigt utbrutna bestickningsparagrafen av uttrycket "för utövning av tjänst varmed ämbetsansvar är förenat" kommenterades av departementschefen (prop. 1948: 80) med att härigenom inbegreps även det

[1] Jfr uttrycket "för sin ämbetsåtgärd" i 25: 5 andra punkten strafflagen i dess tidigare lydelse (se historiken).

fallet att någon söker muta den som ännu inte tillträtt befattningen ifråga, varjämte ställdes utom tvekan att paragrafen omfattar även otillbörliga förmåner till befattningshavaren närstående personer. Av intresse för tolkningen av förevarande rekvisit är vidare att straffrättskommittén i motiven för sitt förslag till bestickningsparagraf framhöll (SOU 1944: 69 s. 182) att något orsakssamband mellan förmånen och det sätt på vilket ämbetsmannen utövat sin syssla inte behöver föreligga. Straffbudet skulle enligt kommitténs uppfattning skydda utövningen av offentlig verksamhet mot obehörig påverkan, och om särskilda förmåner från enskildas sida opåkallat fick lämnas, kunde detta befaras öva inflytande på utövningen av dylik verksamhet i allmänhet även om någon inverkan i det enskilda fallet inte kunde påvisas.

En granskning av domar i mut- och bestickningsmål ger vid handen att invändningar, som tar sikte på förevarande rekvisit, är i huvudsak av tre slag. En typ av invändning går ut på att ämbetsmannen inte haft sådan ställning att han kunnat gynna givaren av förmånen genom någon sin tjänsteåtgärd, varvid ibland särskilt framhålls att ämbetsmannen inte haft att fatta det avgörande beslutet i det berörda ärendet. En annan inte sällan förekommande invändning är att den ifrågavarande förmånen utgör ersättning för uppdrag helt vid sidan av ämbetsmannens tjänst. En tredje invändning är att givandet och mottagandet av förmånen saknar samband med mottagarens tjänsteutövning och i stället har sin grund i vänskapsförhållande eller annat personligt förhållande. Då emellertid en invändning av sistnämnda slag också kan ses som en omständighet ägnad att förta den åtalade gärningens otillbörlighet har exempel härpå redovisats även under följande avsnitt.

Enligt IKL: s ansvarsregler skall den ifrågavarande förmånen lämnas eller mottas "för att – åt någon skaffa företräde framför annan eller att underlåta att framställa anmärkning ifråga om fullgörande" av vissa avtal. Gärningsändamålet har på detta sätt fått ett så klart uttryck att tolkningssvårigheter mera sällan torde uppkomma.

Ex. 1. En vägmästare vid en vägförvaltning hade av innehavarna av ett grusbolag mottagit 1 800 kronor i flera mindre poster. Pengarna utgjorde enligt åklagarens mening provision för det grus bolaget levererat till förvaltningen. Vägmästaren invände att han fått ersättning endast för privat kundanskaffning åt bolaget och att han inte var förbjuden enligt den för honom gällande, av väg- och vattenbyggnadsstyrelsen utfärdade arbetsinstruktionen att ha en dylik bisyssla. Häradsrätten ogillade åtalet för respektive tagande av muta och bestickning samt åberopade som grund härför att vägmästaren enligt instruktionen varit oförhindrad att åta sig uppdrag av ifrågavarande slag och att annat inte visats än att den belöning som utgått utgjort ersättning för det arbete vägmästaren haft med att anvisa privata kunder. Hovrätten fann att större delen av ersättningen hade utbetalats i form av provision för grusbolagets leveranser till vägförvaltningen och att provisionen därför var att anse som otillbörlig belöning. Åtalen för såväl bestickning som tagande av muta ansågs styrkta. *HD* (NJA 1953 C 710) meddelade inte prövningstillstånd.

Ex. 2. En byggnadsingenjör, som var anställd vid ett kommunalt fastighetskontor och hade till uppgift att kontrollera kommunala byggnadsprojekt, infordra anbud, attestera räkningar avseende utförda

arbeten m. m., hade i samråd med en köpman tillgodogjort sig provision till ett sammanlagt belopp av drygt 7 200 kronor vid leveranser till kommunen och vid målning av kommunen tillhöriga byggnader. Ingenjören invände att provisionerna härrörde från privata affärsuppdrag och utgjorde andel i vinst i affärer tillsammans med köpmannen. *Svea hovrätt* (V: B 103/1953) dömde ingenjören för tagande av muta.

Ex. 3. En i ett privat bolag anställd avdelningschef med upphandlingsuppgifter hade begärt och mottagit nära 30 000 kronor i provision på leveranser till bolaget från en maskinfirma och drygt 10 500 kronor som ersättning för medverkan till bolagets antagande av leveransanbud från en annan leverantör. Avdelningschefen hade vidare mottagit lån om drygt 4 000 kronor från den senare leverantören. I fråga om mottagandet av de båda första beloppen yrkades ansvar på avdelningschefen för trolöshet mot huvudman alternativt för brott mot 7 § IKL, vilket lagrum dessutom åberopades med avseende på lånen. På innehavaren av maskinfirman och leverantören yrkades ansvar för medhjälp till trolöshet mot huvudman alternativt bestickning enligt 6 § IKL, på leverantören dessutom enligt 6 § IKL för lånen till avdelningschefen. Avdelningschefen medgav ansvar enligt 7 § IKL för vissa belopp men bestred ansvar för andra belopp, enär de avsett arvoden för utfört arbete främst för maskinfirmans räkning. *Göteborgs rådhusrätt* (VI: DB 50/1959) fann att avtal hade träffats mellan avdelningschefen och innehavaren av maskinfirman om 10 procent för avdelningschefens räkning av bolagets sammanlagda ordersumma men att avtalet inte hade påverkat anbudsbeloppens storlek. Skada för bolaget hade inte uppkommit i någotdera fallet. Arbetet som avdelningschefen utfört för innehavaren av maskinfirman friade enligt rättens mening inte från ansvar, enär det varit sekundärt i förhållande till mutförhållandet mellan dessa personer. Rätten dömde avdelningschefen enligt 7 § samt innehavaren av maskinfirman och leverantören enligt 6 § IKL till ansvar.

Ex. 4. En kamrer vid en vägförvaltning, som i sin tjänst hade att utanordna ersättningar till entreprenörer, hade av direktören i ett företag, som i betydande omfattning anlitades av förvaltningen, utverkat påskrift på en låneväxel om 800 kronor. Växeln omsattes av tjänstemannen till dess direktören löste den. Kamreren var inte närmare bekant med direktören utan hade beröring med denne huvudsakligen på grund av sin tjänst. *HD* (NJA 1956 s. 129) höll för visst att kamreren, då han hänvände sig till direktören med begäran om ekonomiskt bistånd, avsåg att utnyttja det förhållandet att direktören på grund av sina mellanhavanden med förvaltningen kunde antas vara angelägen att stå väl med kamreren som innehavare av chefsbefattning vid förvaltningen. Kamrerens hänvändelse var således att anse som begäran om belöning för tjänstens utövning. Kamreren kunde enligt HD: s mening inte undgå ansvar för tagande av muta, oavsett huruvida han i sin tjänsteutövning företagit eller haft för avsikt att företa åtgärd av beskaffenhet att gynna direktören.

Ex. 5. En assistent vid en länsarbetsnämnd med uppgift att bereda och föredra ärenden angående byggnadstillstånd och igångsättningstillstånd hade av bl. a. två byggmästare, vilka hade ärenden anhängiga i nämnden, begärt och i vissa fall fått försträckningar, borgen, banklån samt hjälp med låneväxlar. Assistenten och byggmästarna invände att assistenten inte kunnat påverka ärendenas handläggning hos länsarbetsnämnden. Länsarbetsdirektören uppgav i vittnesmål att det i rådande läge – ingen ärendebalans och god tillgång på arbetskraft – varit omöjligt för assistenten att påverka ärendenas behandling. Arbetsmarknadsstyrelsen framhöll i ett yttrande att verksamheten vid länsarbetsnämnderna i hög grad kännetecknades av kontakter med myndigheter, organisationer, företag och enskilda personer samt att det var ett allmänt intresse att

dessa kontakter från tjänstemännens sida uppehölls på ett i alla avseenden korrekt sätt. Rådhusrätten, som fann ådagalagt att assistenten kunnat utöva inflytande på de ärenden han handlade, ansåg att den väsentligaste anledningen till att byggmästarna lämnat assistenten förmåner varit deras önskan att hålla sig väl med assistenten i dennes egenskap av tjänsteman vid länsarbetsnämnden, något som assistenten måste ha insett. Åtalen för respektive tagande av muta och bestickning ansågs styrkta. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* (III: 209/1957) gjorde inte ändring i rådhusrättens dom.

Ex. 6. En byrådirektör vid väg- och vattenbyggnadsstyrelsen med uppgift bl. a. att upphandla vägmaskiner hade på sin 50-årsdag av en leverantör och dennes son fått ett presentkort på 500 kronor. Mot åtalet för tagande av muta och bestickning invändes att presentkortet utgjorde ersättning för att byrådirektören hjälpt leverantören med granskning av ansökningshandlingar och testning av aspiranter till en verkmästarbefattning vid leverantörens företag. Med hänsyn till de inte vederlagda uppgifterna om anledningen till gåvan, de personliga förhållanden som rått mellan byrådirektören och givarna samt gåvans i relation till givarnas och byrådirektörens förmögenhetsställning inte alltför betydande värde fann hovrätten att den åtalade gärningen inte var av beskaffenhet att medföra ansvar för tagande av muta eller ens tjänstefel. Även *HD* (NJA 1958 B 6) konstaterade att byrådirektörens uppgifter om det bistånd han lämnat leverantören inte blivit vederlagda. Presentkortets belopp framstod enligt HD: s mening inte heller som oskäligt hög ersättning för biståndet sådant byrådirektören beskrivit det. Även om byrådirektörens åtgärder i samband med tillsättningen av verkmästarebefattningen bedömts skola bli till fördel också för väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, kunde åtgärderna dock inte anses ha ingått i utövningen av byrådirektörens tjänst. Presentkortet var vid dessa förhållanden inte att bedöma som otillbörlig belöning för byrådirektörens tjänsteutövning. HD ansåg emellertid att formen för gottgörelsen – särskilt med hänsyn till att presentkortet av den som inte känt till de bakomliggande förhållandena lätteligen kunnat uppfattas som otillbörlig belöning för tjänsteutövning – måste anses vara så olämplig att byrådirektören genom mottagandet av presentkortet visat oförstånd i tjänsten. Byrådirektören dömdes därför för tjänstefel.

Ex. 7. En landstingsdirektör hade från en representant för en firma, som levererade hissar till landstinget, i gåva fått en elektrisk motor med ett saluvärde av 500 kronor. Hovrätten fann att landstingsdirektören haft stort inflytande på landstingets upphandling i allmänhet och att han i sin tjänst haft befattning med hissleveranser och rörande dessa fört underhandlingar med den person som skänkt motorn. Landstingsdirektörens möjligheter att inverka på landstingets inköp av hissar fick visserligen enligt utredningen anses ha varit små, men det måste dock antas ha förelegat risk för att belöningen, som haft inte obetydligt värde, kunnat påverka hans tjänsteutövning. Belöningen ansågs därför otillbörlig och landstingsdirektören ansvarig för tagande av muta. *HD* (NJA 1958 B 49) godkände hovrättens bedömning.

Ex. 8. En försäljare i ett trävarubolag hade i skrivelse erbjudit en kommunalkamrer 200 kronor för varje hus, som bolaget fick leverera och uppföra till egnahemsspekulanter i kommunen, mot att kamreren lämnade uppgifter om de personer, som kunde tänkas vara intresserade av egnahem. *Rådhusrätten i Helsingborg* (I: DB 170/1959) ogillade åtalet för bestickning på den grund att det inte i tjänsten ålegat kommunalkamreren att lämna köpare av kommunens tomter uppgifter på lämpliga hustyper.

Ex. 9. En sektionschef i bostadsstyrelsen hade i ett stort antal fall mottagit penningbelopp från ett flertal byggmästare. Han invände

genomgående att belöningarna avsåg arvode för konsultationer utanför tjänsten. *Svea hovrätt* (IV: B 134/1961) anförde beträffande ett av dessa sinsemellan likartade fall att konsultationerna avsett bedömningar av skäligt markvärde med hänsyn bl. a. till exploateringskostnader och alternativa bebyggelsemöjligheter. Sektionschefen hade i tjänsten haft att ta ställning till dylika vid markvärdering förekommande frågor och det hade även ålegat honom att, i den mån omfattningen av hans övriga tjänsteuppgifter inte utgjort hinder därför, på begäran lämna förhandsbesked, huruvida viss markkostnad kunde godtas enligt bostadsstyrelsens normer. Med hänsyn härtill ansåg hovrätten att rådgivningen – ehuru den kunde ha lämnats även utom tjänstetid och varit av mera detaljerad karaktär än vad som vanligen varit fallet vid lämnande av förhandsbesked – hade lämnats av sektionschefen i dennes tjänst. Särskilt med hänsyn till det sätt, på vilket sektionschefen framställt begäran om de ifrågavarande beloppen, måste det enligt hovrättens mening hållas för visst, att vid beloppens överlämnande inte från någondera sidan förutsatts att beloppen avsett arvode, vartill sektionschefen blivit berättigad på grund av uppdrag utom tjänsten. Att beloppen ändå överlämnats måste ha berott på önskan hos byggmästaren att stå väl med sektionschefen i dennes tjänst, särskilt för att han även i fortsättningen skulle kunna påräkna sådana informationer som nyss sagts, och sektionschefen hade uppenbarligen avsett att utnyttja detta förhållande. Hovrätten dömde sektionschefen för tagande av muta och byggmästaren för bestickning.

Ex. 10. Ordföranden och verkställande ledamoten i styrelsen för en kommunal bostadsstiftelse, som med en försäljare av monteringsfärdiga trähus träffat avtal av innebörd att stiftelsen till privata köpare skulle förmedla ett visst antal hus mot det att priset på husen sattes förmånligt, hade av försäljaren mottagit respektive 4 900 och 11 360 kronor. *Möre och Ölands häradsrätt* (DB 247/1969), som fann att det ålegat styrelseledamöterna som tjänsteplikt att verka för förmedling av hus i enlighet med avtalet, dömde dem för tagande av muta och försäljaren för bestickning.

Ex. 11. En assistent hos fortifikationsförvaltningen hade av en byggnadsentreprenör, som önskade inleda affärsförbindelse med förvaltningen, vid tre tillfällen mottagit sammanlagt 2 000 kronor. Assistenten och entreprenören invände bl. a. att assistenten intagit en så underordnad ställning hos förvaltningen att han inte kunnat underlätta för entreprenören att inleda affärsförbindelse med förvaltningen. Utredningen gav vid handen att assistenten tidigare sysslat med anbudsöppning men under den med åtalet avsedda tiden varit placerad på byggnadsbyråns planeringssektion, där han inte längre handlade entreprenadärenden. Av utredningen framgick vidare att assistenten lämnat entreprenören vissa uppgifter om ett inom förvaltningen projekterat ombyggnadsarbete, vilka uppgifter emellertid enligt assistenten varit tillgängliga för envar. Tingsrätten ansåg emellertid att assistentens åtgärd att på grundval av de förutsättningar tjänsten gav honom förskaffa entreprenören upplysningar inneburit tjänsteutövning, för vilken assistenten inte ägt begära eller motta ersättning, samt dömde assistenten till ansvar för tagande av muta och entreprenören för bestickning. *Svea hovrätt* (IX: DB 85/1972) godtog tingsrättens bedömning.

5.2.2 *Otillbörlighetsrekvisitet*

Brottsmedlet i brottsbalkens ansvarsregler är "muta eller annan otillbörlig belöning". IKL talar om gåva eller annan förmån som lämnas för att "muta" eller mottas för att någon skall "låta muta sig". I dessa lagtexter

krävs sålunda för straffbarhet att den ifrågavarande transaktionen skall vara otillbörlig. Inte heller ifråga om otillbörlighetsrekvisitet är förarbetena särskilt utförliga.

Vad gäller ansvarsreglerna för den offentliga sektorn anfördes i förarbetena till 1941 års strafflagsändring (prop. 1941: 309) att vad som borde anses tillbörligt eller otillbörligt naturligen inte kunde generellt bestämmas. Det fick överlämnas åt praxis att bedöma i vilka fall belöning kunde anses förenlig med en sund ordning. I vissa fall borde utfärdade instruktioner kunna vara vägledande för rättstillämpningen i det särskilda fallet. Vid 1948 års strafflagsrevision uttalade departementschefen (prop. 1948: 80) att en begränsning av det straffbara området annorledes än genom att uppställa villkoret att fråga skall vara om en otillbörlig belöning inte lät sig göra. Den närmare bestämningen av otillbörlighetsbegreppet berodde av sed och allmän uppfattning i varje särskilt fall eller för tjänsten meddelade föreskrifter och lät sig inte inskrivas i lagtext. Lika naturligt som det ansågs att exempelvis en präst får någon obetydlig minnesgåva av en årgång konfirmander, lika otillbörligt skulle det te sig om en domare mottog gåvor – större eller mindre – av dem som hade rättegångar inför honom. Enligt departementschefens mening var varje gåva till en befattningshavare med mutansvar otillbörlig, om förmånen i fråga eller förväntan att erhålla den kunde tänkas påverka tjänsteutövningen. Härtill kan fogas att straffrättskommittén i anslutning till ett liknande uttalande framhöll (SOU 1944: 69 s. 182) att utvecklingen går i den riktningen att något slags dricksspenningsystem i fråga om utövning av allmän tjänst i allt mindre utsträckning anses vara tillbörligt.

I förarbetena till 1919 års konkurrenslagstiftning uttalade patentlagstiftningskommittén att det i själva begreppet muta ligger en avsikt att den mutade skall göra sig skyldig till någon otillbörlig handling för främjande av bestickarens eller tredje mans intressen. Drickspengar, smärre tillfällighetsskänker och dylikt hade enligt kommitténs mening i allmänhet inte karaktären av muta. Av intresse i detta sammanhang är också det sätt på vilket utredningen om illojal konkurrens i 1966 års betänkande utvecklar begreppet otillbörlig förmån. Utredningen hävdade att det var vanskligt att i generella termer ange gränsen mellan tillåtet och otillåtet i fråga om gåvor och andra förmåner från utomstående till anställda och uppdragstagare i näringsverksamhet. Uppfattningen om vad som i detta hänseende var tillbörligt växlade enligt utredningens mening i viss mån från tid till annan och från bransch till bransch. På det offentliga området hade skett en skärpning. Mycket som tidigare accepterats godtogs inte längre. En motsvarande utveckling fanns på det enskilda området. Med den växande insikten om näringsverksamhetens samhällsekonomiska betydelse och sociala ansvar hade kraven på omutlighet hos anställda hos näringsidkare blivit starkare. Tolkningen av otillbörighetsbegreppet kunde emellertid vara en annan än på den offentliga sektorn. Man fick vara något mindre sträng vid bedömningen av förmåner till anställda i enskild tjänst. Gottgörelser av skilda slag var vanligare inom näringslivet än inom förvaltningen. Ett utbrett dricksspenningsystem fanns enligt utredningens åsikt inom många enskilda branscher medan det

inte längre kunde anses korrekt av en offentlig befattningshavare att motta eller begära drickspengar. Ett moment av öppenhet kunde vidare verka ansvarsbefriande på den enskilda sektorn. En viss hänsyn fick också tas till om den ifrågavarande förmånen var ägnad att förmå mottagaren att handla med eller mot sin huvudmans intresse. I sista hand kunde gränsen mellan tillbörligt och otillbörligt fastställas endast vid en allsidig granskning av varje under prövning kommande individuellt fall för sig.

I det för kommittén tillgängliga domsmaterialet rör det alldeles övervägande antalet bestickningsbrott s. k. åtalskorruption, dvs. korruption i syfte att bestickaren skall undgå konsekvenserna av en brottslig gärning. I dylika och andra fall, där bestickarens avsikt att den mutade skall göra sig skyldig till oriktig tjänsteutövning ligger mer eller mindre i öppen dag, vållar otillbörlighetsbedömningen sällan tvekan. Den följande exemplifieringen har därför koncentrerats till fall, där bestickarens avsikt inte kan anses lika uppenbar. Exemplen har fördelats efter den ifrågavarande förmånens art. Av intresse i sammanhanget är emellertid inte endast förmånens art och värde eller arten och vikten av den mutades tjänsteutövning utan även domstolarnas bedömning av sådana omständigheter som den uppgivna anledningen till förmånen: födelsedagspresent (ex. 17, 18), julgåva (51), representation (22), studieresa (19, 23); den mutades ekonomiska ställning (6, 27); den mutades aktivitet (4, 9 35); förekomsten av vänskaps- eller bekantskapsförhållande samt tidpunkten och sättet för dess uppkomst (4, 6, 14, 17, 18, 20, 22, 24, 25, 49); ömsesidighet i visad gästfrihet (22); antalet transaktioner (21–23); tidigare otillbörligt agerande (17); gynnande av den mutades familj (19, 20, 22, 44); sedvänja (14); handelskutym (47); förekomst av tjänsteföreskrifter (1, 17); förmånens gagn för den mutades tjänsteutövning (6, 23); myndighetens anseende (6, 49, 50) etc.

5.2.2.1 *Gåvor och rabatter*

Ex. 12. En verkmästare i ett kommunalt bostadsbolag, som hade att sköta bolagets arbeten med sprängning, schaktning o. d. samt att i allmänhet tjänstgöra som arbetsledare vid bolagets arbetsplatser, hade tagit emot belöning med sammanlagt drygt 2 000 kronor från två ägare av grävmaskiner för de arbeten de genom honom erhållit för bolagets räkning. *Göteborgs rådhusrätt* (V: DB 111/1956) fann att ersättningen var otillbörlig i de delar den avsåg att påverka verkmästaren att även framdeles anlita maskinägarnas tjänster. Vidare ansåg rätten att det påtalade förfarandet kunnat lända andra med maskinägarna konkurrerande yrkesutövare till skada. Verkmästaren dömdes enligt 7 § och de båda maskinägarna enligt 6 § IKL till ansvar.

Ex. 13. En kasernföreståndare vid en flygflottilj hade i en järnaffär, som brukade leverera material till förbandet, inköpt ett hagelgevär för 230 kronor, då utförsäljningspriset var 555 kronor. I samband med sitt inköp hade han också fått en älgstudsare, värd 345 kronor, i gåva. Hovrätten, som bl. a. framhöll att vänskapsförhållande inte existerade mellan affärsinnehavaren och föreståndaren, dömde föreståndaren för tagande av muta. *HD* (NJA 1956 C 620) meddelade inte prövningstillstånd.

Ex. 14. En tjänsteman vid armétygförvaltningen hade av en maskin-

firma, som hade haft leveranser till förvaltningen, inköpt en personbil för 4 000 kronor, vilket var drygt 1 000 kronor under firmans självkostnadspris. Vid leveransen av bilen hade tjänstemannen betalt 3 000 kronor och omkring ett år senare begärt att återstoden skulle krediteras honom utan betalning. Firman hade villfarit hans begäran. *Stockholms rådhusrätt* (VII: DMB 2/1958) fann att tagande av muta förelåg med avseende på det krediterade beloppet men inte i fråga om rabatten. Enligt rättens mening kunde det – med hänsyn till att maskinfirmans försäljningschef och tjänstemannen varit vänner och att rabatter brukat ges till försäljningschefens vänner – inte anses styrkt att rabatten i nämnvärd mån föranletts av att tjänstemannen i sin egenskap av inköpshandläggare vid armétygförvaltningen haft befattning med leveranser från firman. Den tjänstemannen beviljade krediteringen kunde däremot, ansåg rätten, inte vinna sin förklaring i annat än att maskinfirman velat ställa sig in hos tjänstemannen i dennes tjänsteutövning och tjänstemannen fälldes till ansvar i denna del.

Ex. 15. En kontrollant vid fortifikationsförvaltningen hade byggt en villa åt sig på en plats där förvaltningen utförde vissa arbeten. Av en representant för förvaltningens entreprenör fick kontrollanten i gåva under uppförandet av villan 35 m^3 betong värt 1 225 kronor, 14,3 m^3 singel och makadam, värt 188 kronor, samt minst 1 000 kg armeringsjärn, värt 500 kronor. Kontrollanten invände att det hade rört sig om en försökstyp av betong, att singeln saknat värde samt att armeringsjärnet endast hade haft skrotvärde. Kostnaderna för transporter och arbetskostnaderna hade vidare överstigit de mottagna gåvornas värde. Hovrätten, som fällde kontrollanten för tagande av muta, ansåg det uppenbart att de mottagna gåvorna var ägnade att försätta kontrollanten i tacksamhetsskuld till entreprenören och att han på detta sätt skulle kunna påverkas i sin tjänsteutövning, inte minst med hänsyn till det höga värdet av gåvorna. Även om kontrollanten till äventyrs inte själv begärt belöningen måste han likväl ha insett, att det var fråga om belöning för hans tjänsteutövning. *HD* (NJA 1958 C 222) meddelade inte prövningstillstånd.

Ex. 16. En tandvårdsinspektör, som hade att självständigt handlägga inköpsärenden för folktandvårdens räkning, hade från en leverantör av dentalmaterial i gåva mottagit ett cigarrettetui i silver. Hovrätten ansåg inte att otillbörlig bestickning förelåg. *HD* (NJA 1958 C 830) meddelade inte prövningstillstånd.

Ex. 17. Byrådirektören i ex. 6 hade från en leverantör till styrelsen som 50-årspresent fått en kinesisk vas, värderad till 300 kronor, och som julgåva bl. a. en soppterrin av ostindiskt porslin, värderad till 400 kronor. Byrådirektören invände främst att han inte insett gåvornas värde. Häradsrätten dömde för respektive tagande av muta och bestickning. Häradsrätten anförde bl. a. att sedvanliga gåvor till jul och till en sådan bemärkelsedag som en 50-årsdag inte, så länge närmare föreskrifter saknades, kunde anses otillbörliga, även om de gavs från leverantör till statstjänsteman, som hade väsentligt inflytande på upphandling från leverantören. Gåvorna fick emellertid inte vara överdrivet stora. Hänsyn måste härvid tas till det personliga förhållandet mellan givare och mottagare. Om det inte förelåg starkare personligt vänskapsförhållande eller annat förhållande av personlig karaktär mellan dem, måste enligt häradsrättens mening en mot tjänstemannen strängare ståndpunkt intas beträffande kravet på otillbörlighet. Hovrätten frikände byrådirektören från tagande av muta och ansåg honom inte heller ha gjort sig skyldig till tjänstefel. Hovrätten fann visserligen att vasen med hänsyn till dess värde var en otillbörlig gåva till byrådirektören i och för dennes tjänst. Med hänsyn till de vidare värdegränser, som enligt hovrättens mening måste kunna accepteras för en gåva på en 50-årsdag, kunde emellertid inte anses

styrkt att byrådirektören haft anledning att uppfatta vasen som otillbörlig gåva. I fråga om soppterrinen fann hovrätten inte styrkt att byrådirektören insett gåvans verkliga värde. *HD* (NJA 1958 B 6) kom i ansvarsfrågan till samma slut som häradsrätten. Byrådirektörens invändning att han inte insett vasens värde kunde – med hänsyn bl. a. till att befattningshavare hos ifrågavarande leverantör redan tidigare till byrådirektören överlämnat gåvor som han insett var otillbörliga – enligt HD: s mening lämnas utan avseende. Då något närmare personligt vänskapsförhållande inte rått mellan byrådirektören och leverantören kunde det hållas för visst att byrådirektören förstått att gåvan lämnats honom för hans tjänst. Lika med häradsrätten fann HD att soppterrinen objektivt sett var att betrakta som otillbörlig belöning för tjänsteutövning. Att soppterrinen hade ett betydande värde och att den lämnats byrådirektören i hans egenskap av tjänsteman vid väg- och vattenbyggnadsverket måste byrådirektören enligt HD: s mening ha insett vid gåvans mottagande.

Ex. 18. En övervägmästare med möjlighet att påverka vägförvaltningens upphandling av maskiner hade av en leverantör till förvaltningen i 50-års gåva fått en dryckeskanna, värd 195 kronor. Enligt *HD* (NJA 1958 B 6) hade något närmare vänskapsförhållande inte rått mellan leverantören och övervägmästaren, varför gåvan måste anses ha blivit lämnad övervägmästaren för hans tjänst. Med hänsyn till gåvans beskaffenhet och värde och då övervägmästaren måste ha insett att gåvan var värdefull var den enligt HD: s mening att bedöma som otillbörlig belöning. HD fällde övervägmästaren för tagande av muta.

5.2.2.2 *Gästfrihet*

Ex. 19. En ingenjör vid en vägförvaltning fick av en leverantör till förvaltningen under drygt fyra dygn gratis kost och logi för sig och sin familj på ett av leverantören ägt pensionat. Ingenjören uppgav att han under vistelsen ägnat sig åt att se på olika vägmaskiner och givit leverantören goda råd för den fortsatta tillverkningen. Med hänsyn till vad ingenjören uppgivit fann *Jönköpings rådhusrätt* (DB 30/1956) att de förmåner ingenjören mottagit inte kunde anses otillbörliga. Däremot fann rätten att ingenjören gjort sig skyldig till oförstånd i tjänsten, enär han genom en dylik längre vistelse ställt sig i en inte ringa tacksamhetsskuld till leverantören.

Ex. 20. Leverantören i föregående exempel hade vid fem olika tillfällen låtit tjänstemän inom en vägförvaltning med familjer vistas från några dagar till tre veckor på sitt pensionat. Värdet av samtliga dessa vistelser beräknades till drygt 3 300 kronor. Två av tjänstemännen dömdes för tagande av muta, två för tjänstefel medan den femte frikändes. Leverantören dömdes för bestickning i de två första fallen. *Medelpads västra domsagas häradsrätt* (DB 56/1957) fann i de båda mutfallen att vänskapsförhållande visserligen förelegat mellan tjänstemännen och leverantören, men båda tjänstemännen hade haft stora möjligheter att för vägförvaltningens räkning påverka inköp från maskinfirman. Även om vistelserna kunde betraktas som erkänsla för rådgivning, var de dock ägnade att sätta tjänstemännen i tacksamhetsskuld till leverantören, en tacksamhetsskuld som objektivt sett var av beskaffenhet att kunna påverka deras opartiskhet i tjänsteutövningen.

Ex. 21. En befattningshavare vid bostadsstyrelsen och sektionschefen i ex. 9 hade deltagit, den förre i ett 20-tal restaurangbesök till ett

sammanlagt värde av minst 400 kronor och den senare i ett inte närmare specificerat antal dylika besök till ett värde av 360 kronor, bekostade av en kamrer i ett byggnadsföretag, som var angeläget att få statliga bostadslån. *Svea hovrätt* (IV: B 134/1961) fann att samtalen mellan kamrern och tjänstemännen under restaurangbesöken rört bl. a. blivande bestämmelser angående lånetak och att kamrerns byggnadsföretag måste ha haft stort intresse av att få ta del av tjänstemännens insikter på detta område. Även om – såsom påståtts – spritbegär kunde ha varit bidragande orsak till de restaurangbesök, vari kamrern och sektionschefen deltagit, fann hovrätten uppenbart att det inte bara i dessa utan även i övriga fall varit på grund av de statliga befattningshavarnas tjänster som kamrern på byggnadsföretagets bekostnad kunnat bjuda dem och att tjänstemannen insett detta förhållande. Hovrätten ansåg mutbrott föreligga.

Ex. 22. Två byrådirektörer vid fortifikationsförvaltningen hade av verkställande direktören för en ingenjörsfirma, som stod i affärsförbindelse med förvaltningen, under en treårsperiod vid ett 50-tal tillfällen, ibland i sällskap med sina hustrur, bjudits på restaurang (restaurangnotor på ett sammanlagt belopp av omkring 17 000 kronor företeddes i målet), därvid spritförtäring förekommit i stor omfattning. Direktören invände att den gästfrihet han visat ingick i hans normala representation för firman. Byrådirektörerna gjorde gällande att måltiderna föranleddes av deras vänskap med direktören. *Stockholms tingsrätt* (XIII: DB 58/1971) dömde de tilltalade för respektive bestickning och tagande av muta samt anförde bl. a.: Med hänsyn till direktörens kostnader för restaurangbesöken kan den av honom visade gästfriheten – även om han som uppgivits i viss mån åtnjutit gästfrihet i byrådirektörernas hem – inte anses motsvara vad som normalt är tillbörligt i samband med affärsförbindelser mellan en privat företagare och företrädare för statlig myndighet. Enligt vad de tilltalade uppgivit har de gjort varandras bekantskap i samband med att direktören och hans företag trädde i affärsförbindelse med fortifikationsförvaltningen och det saknas anledning till antagande att byrådirektörerna visats gästfrihet uteslutande eller ens huvudsakligen på grund av vänskapsförhållande. Om någon enstaka måltid efter slutförda förhandlingar kunnat anses som en godtagbar företeelse inom affärslivet även vad beträffar företrädare för myndighet, måste den av direktören visade gästfriheten med hänsyn till dess betydande omfattning betraktas som grundad på en önskan av denne att stå väl med byrådirektörerna i deras egenskap av tjänstemän. Dessa har genom att åtnjuta gästfriheten försatt sig i tacksamhetsskuld till direktören, vilket de måste ha förstått, och detta förhållande har kunnat påverkat deras opartiskhet i tjänsteutövningen.

Ex. 23. Fyra tjänstemän vid ett landstings utrustningsavdelning hade under en tidrymd av några år av en direktör, som levererade kontorsartiklar och kontorsmöbler till landstinget, bjudits på restaurang vid respektive 26, 13, 36 och 21 tillfällen till en sammanlagd kostnad av omkring 3 500 kronor. Direktören hade också för tre av tjänstemännen med omkring 3 500 kronor betalat flygresor till och uppehälle i Hannover i det uppgivna syftet att de skulle studera kontorslandskap, mikrofilmning och tillverkning av kontorsmöbler. Häradsrätten dömde i målets nu ifrågavarande del direktören för bestickning och tjänstemännen för tagande av otillbörlig belöning. Direktören och en av tjänstemännen överklagade och åberopade därvid i huvudsak att de åtalade förmånerna utgjorts av arbetsluncher och studieresor som varit till gagn för landstinget. Hovrätten fastställde häradsrättens dom och förklarade att förmånerna sammantagna uppenbarligen utgjort ett gynnande av tjänstemännen som varit ägnat att påverka dem i deras tjänsteutövning. *HD* (NJA 1973 B 12) godtog hovrättens bedömning.

5.2.2.3 *Lån, borgensförbindelser och kreditförmåner m. m.*

Ex. 24. En byrådirektör hos generalpoststyrelsen med uppgift att öva tillsyn över postverkets motorfordonspark hade av ägaren till en bilverkstad, som anlitades för reparation av postverkets motorfordon, mottagit 3 600 kronor. Åklagaren gjorde gällande att beloppet var en gåva. De tilltalade invände att beloppet – trots att skuldebrev inte upprättats och att avtal inte träffats om återbetalning eller ränta – var en försträckning. Häradsrätten godtog invändningen men ansåg att även försträckningen med hänsyn till omständigheterna – bl. a. att den bekantskap som förekommit mellan byrådirektören och verkstadsägaren inte rimligen kunde motivera denna förmån – inneburit en otillbörlig förmån för byrådirektörens tjänsteutövning. Häradsrätten dömde byrådirektören för tagande av muta och verkstadsägaren för bestickning. Hovrätten och *HD* (NJA 1956 s. 445) godtog häradsrättens bedömning i denna del. Vid bedömningen av påföljdsfrågan men inte av skuldfrågan framhöll HD att, med hänsyn till det vänskapsförhållande som förelegat mellan byrådirektörens familj och verkstadsägaren, det inte kunde uteslutas att byrådirektörens begäran om lån från verkstadsägaren varit delvis och måhända huvudsakligen föranledd av detta vänskapsförhållande samt endast i mindre grad av byrådirektörens tjänsteställning.

Ex. 25. En verkmästare vid en vägförvaltning, som i egenskap av arbetsledare hade att anskaffa lastbilar och maskiner för arbeten samt att kontrollera och attestera räkningar för inlejda maskiner och bilar, hade lånat 1 200 kronor av en åkare, vilken utförde arbete för förvaltningen. *Hovrätten för Övre Norrland* (I:B 70/1956) fann att åkarens företag anlitats i betydande omfattning av vägförvaltningen och att åkaren och verkmästaren haft beröring med varandra uteslutande till följd av verkmästarens tjänstgöring och höll för visst att verkmästaren med sin begäran om lån avsett att utnyttja det förhållandet att åkaren på grund av sina mellanhavanden med vägförvaltningen kunde antas vara angelägen att stå väl med verkmästaren i dennes egenskap av arbetsledare där. Verkmästaren dömdes för tagande av muta.

Ex. 26. En hos byggnadsstyrelsen anställd platschef hade vid sex växelomsättningar låtit utställarna av den ursprungliga växeln, två leverantörer av trävaror till styrelsens byggnadsplats, teckna sig som ansvariga på växlarna. Då åklagaren ansåg själva utställandet av växeln vara straffrättsligt preskriberat, kom åtalet att avse endast växelomsättningarna. Leverantörerna invände att de varit tvungna att förnya sina ursprungliga åtaganden, då de annars med hänsyn till tjänstemannens dåliga ekonomi själva hade fått betala vad som återstått av lånet. Häradsrätten godtog denna invändning och frikände leverantörerna men dömde platschefen för tagande av muta. *Hovrätten för Övre Norrland* (II:B 1/1958), som hade att pröva endast åtalet mot platschefen, fastställde häradsrättens dom.

Ex. 27. En landstingsdirektör hade fått tre lån om respektive 10 000, 1 000 och 4 000 kronor av en leverantör till landstinget. Lånen hade återbetalats varvid dock vissa räntor eftergivits. *Rådhusrätten i Gävle* (DB 37/1958) ansåg med hänsyn till landstingsdirektörens goda ekonomi att lånen inte kunde betraktas som en förmån för honom men väl ränteeftergifterna. Dessa var emellertid inte så stora att de borde föranleda ansvar för tagande av muta eller tjänstefel.

Ex. 28. En tjänsteman vid fortifikationsförvaltningen hade fått hjälp av tre byggmästare med upptagande av två lån på respektive 20 000 och 10 000 kronor, beträffande vilka ränta och amorteringar i viss utsträckning eftergivits. *Stockholms rådhusrätt* (XI: DMB 1/1961) frikände från korruptionsbrott under åberopande av att de som säkerhet för lånen lämnade inteckningar i låntagarens fastighet låg väl inom gränsen för

villans saluvärde och att byggmästarnas underlåtenhet att inte skrida till tvångsåtgärder, då tjänstemannen på grund av personliga ekonomiska svårigheter underlät att erlägga avtalade räntor och amorteringar, kunde motiveras av humanitära skäl och ett visst vänskapsförhållande mellan de berörda personerna. Genom att underlåta betalning hade tjänstemannen dock enligt rättens mening försatt sig i ett sådant beroendeförhållande till byggmästarna och deras företag att han inte kunde undgå ansvar för tjänstefel.

Ex. 29. En byggnadsingenjör hos byggnadsstyrelsen hade av en plåtslagarmästare, som arbetat åt styrelsen, fått plåtslageriarbeten, värderade till 3 294 kronor utförda på en fastighet, vari hustrun var delägare. Plåtslagarmästaren hade utfärdat en skenräkning och kvitterat den men inte fått betalt förrän fyra år senare, då fallet polisundersöktes. Rådhusrätten dömde till ansvar för respektive tagande av muta och bestickning. Hovrätten och *HD* (NJA 1961 s. 415) gjorde ej ändring i rådhusrättens dom.

Ex. 30. Byggnadsingenjören i ex. 29 hade också låtit en målare, som haft entreprenadarbeten åt byggnadsstyrelsen, reparera och måla bohag tillhörigt ingenjören. Då ingenjören inte betalade räkningen på 400 kronor för detta arbete, avstod målaren från vidare krav. *Stockholms rådhusrätt* (XI: DB 130/1960) dömde ingenjören även i detta fall för tagande av muta men frikände målaren. Ifråga om denne godtog rätten målarens förklaring att det bjudit honom emot att kräva ingenjören samt ansåg att det var alltför ovisst vilken betydelse ingenjörens ställning som kontrollant kunde ha haft för målarens underlåtenhet att indriva fordringen.

Ex. 31. Ordföranden i en stads byggnadsnämnd hade stått i skuld till en i staden verksam byggmästare med dels ett räntefritt lån på 1 500 kronor, dels en under fyra års tid utestående slutlikvid för en sommarstuga, som byggmästaren med avstående från egen vinst uppfört åt ordföranden. Värdet av krediten och räntebefrielsen beräknades till minst 614 kronor. Rådhusrätten fann att ordföranden stått i ekonomiskt beroendeförhållande till byggmästaren, vilken hade ett stort intresse av byggnadsnämndens beslut i egna och andras ärenden, och beaktade därvid särskilt skuldförhållandets lösliga och föga affärsmässiga natur. Genom detta beroendeförhållande äventyrades enligt rättens mening inte endast tjänstens integritet och allmänhetens förtroende för ordförandens tjänsteutövning utan uppkom även fara för oriktig tjänsteutövning. Genom att låta skuldförhållandet och sin därav betingade beroendeställning bestå och samtidigt i byggnadsnämnden handlägga byggmästarens ärenden hade ordföranden därför – oavsett om något formellt jävshinder för honom förelegat – av oförstånd åsidosatt sin tjänsteplikt på ett sådant sätt att han inte kunde undgå ansvar för tjänstefel. *Svea hovrätt* (V: B 1/1963) fastställde rådhusrättens dom.

Ex. 32. En kommunalt anställd schaktmästare, som bl. a. ombesörjde inhysning av grävmaskiner, traktorer och lastbilar, hade av en av kommunen ofta anlitad entreprenör mottagit två försträckningar om 1 500 och 1 000 kronor. *Umeå tingsrätt* (DB 131/1971), som fann den väsentligaste anledningen till försträckningarna vara att leverantören önskat hålla sig väl med schaktmästaren i dennes egenskap av tjänsteman, dömde för respektive bestickning och tagande av muta.

Ex. 33. En byråchef i fortifikationsförvaltningen hade hos en leverantör till förvaltningen sökt få rekommendationer till leverantörens bankförbindelser för ett privat lån om 40 000 kronor. Byråchefen åtalades för tagande av muta. Åtalet ogillades helt i rådhusrätten. Hovrätten ansåg att det måste ha stått klart för byråchefen att leverantören inför möjligheten av kommande affärsförbindelser haft intresse av att lära känna byråchefen i dennes egenskap av chefstjänste-

man. Det kunde dock inte anses bevisat att byråchefen haft för avsikt att utnyttja detta förhållande, då han framställde sin begäran om leverantörens medverkan till ett lån. Genom sin hänvändelse till leverantören hade byråchefen enligt hovrättens mening därför inte begärt förmån för tjänstens utövning men väl av oförstånd åsidosatt vad som med hänsyn till tjänstens beskaffenhet ålegat honom. Med ogillande av åtalet för tagande av muta dömde hovrätten byråchefen för grovt tjänstefel. Byråchefen sökte revision och yrkade frikännande. *HD* (NJA 1972 s. 92) fann byråchefen ha gjort sig skyldig till tjänstefel, som dock inte var att bedöma som grovt.

Ex. 34. En inköpsassistent vid domänverket hade tillsammans med en vän vistats 14 dagar på ett hotell på Gran Canaria. Resan, för vilken kostnaden uppgick till 3 849 kronor, hade beställts och betalats av en leverantör till domänverket. Åklagaren gjorde gällande att leverantören stått för resekostnaden eller i vart fall försträckt assistenten motsvarande belopp. *Sävedals tingsrätt* (DB 129/1972) fann mot de tilltalades bestridande inte tillförlitligen styrkt att den assistenten lämnade förmånen kunde bedömas annorledes än som ett lån. Det ifrågavarande tillhandagåendet måste emellertid enligt rättens mening anses som en otillbörlig kreditförmån ägnad att äventyra assistentens självständighet som tjänsteman. Assistenten dömdes för tagande av otillbörlig belöning och leverantören för bestickning.

5.2.2.4 *Andra förmåner*

Ex. 35. En polisman hade av en person, vars motorcykel tillrättaskaffats genom polisens försorg, begärt "kaffepengar" och på grund härav fått fyra kronor. Vid ett liknande tillfälle hade polismannen fått tio kronor. Polismannen åtalades för tjänstefel. *Sunnebo häradsrätt* (DB 2/1953) dömde emellertid polismannen för tagande av muta som var att anse som ringa.

Ex. 36. En verkmästare vid en vägförvaltning, som hade att kontrollera och attestera räkningar för inlejda maskiner och lastbilar, hade i samband med uppförandet av ett eget bostadshus låtit en av förvaltningen anlitad åkare utföra arbeten på huset för minst 1 300 kronor. Åkaren förklarade för verkmästaren att denne inte behövde betala någon ersättning för arbetena och verkmästaren antog erbjudandet. *Hovrätten för Övre Norrland* (II: B 14/1956) dömde verkmästaren för tagande av muta och åkaren för bestickning.

Ex. 37. En övervägmästare vid en vägförvaltning, som hade hand om utförsäljningen av utrangerade bilar och vägmaskiner, hade sålt materiel till uppenbara underpriser och därefter med köpare delat vinsten från vidareförsäljningen. I en del fall hade materielen reparerats vid vägförvaltningen, innan den såldes för mer eller mindre skrotpris. Hovrätten kunde inte finna att vägförvaltningen hade lidit någon skada och frikände vägmästaren för trolöshet mot huvudman men fällde honom för tagande av muta, varvid hovrätten särskilt framhöll att ämbetsåtgärderna, såvitt visats, inte hade varit rättsstridiga. *HD* (NJA 1956 C 798) meddelade inte prövningstillstånd.

Ex. 38. En föreståndare för ett statligt institut hade vid leveranser till institutet mottagit provisioner om sammanlagt 1 500 kronor. *Stockholms rådhusrätt* (XI: DB 283/1956) dömde föreståndaren för tagande av otillbörlig belöning.

Ex. 39. En ingenjör vid en vägförvaltning, som i sin tjänst hade att handlägga ärenden angående försäljning av förvaltningen tillhöriga fordon, hade sålt tre av förvaltningens bilar till personer, som sedan sålt bilarna vidare för högre pris och på grund av överenskommelse med

vägingenjören låtit denne få andel i vinsten. De belopp om tillhopa omkring 1 100 kronor som ingenjören sålunda uppburit fann *hovrätten för Övre Norrland* (II:B 24/1952) vara otillbörliga belöningar för ingenjörens tjänsteutövning och dömde denna för tagande av muta.

Ex. 40. En tjänsteman vid en försvarsförvaltning, som bl. a. hade att besiktiga inköpt materiel, hade av en leverantör, som anlitat tjänstemannen som biträde vid uppköpsresor i utlandet, fått ersättning för sitt biträde i form av flyg- och bilresor samt uppehälle. *Motala rådhusrätt* (DB 4/1956), som fann det uppenbart att tjänstemannen med hänsyn till den befattning han haft med leverantören i tjänsten inte bort gå med på att denne betalade resekostnader och traktamenten, ansåg att tjänstemannen hade gjort sig skyldig till oförstånd i tjänsten.

Ex. 41. En vägdirektör, som reste till utlandet på uppdrag av väg- och vattenbyggnadsstyrelsen efter Kungl. Maj:ts bemyndigande, fick av en leverantör till styrelsen bidrag till resan med 300 kronor. Detta bidrag bedömdes av *Medelpads västra domsagas häradsrätt* som otillbörlig belöning för vägdirektörens tjänsteutövning. Enligt rätten hade resan verkställts i tjänsten. Vägdirektören hade visserligen därvid fört med sig en del handlingar från leverantören och fått av honom mottaga skioptikonbilder för att visa under ett föredrag som han skulle hålla, men dessa förhållanden kunde inte berättiga honom att av leverantören mottaga ytterligare bidrag till resan. Det måste antas att han fått bidraget av leverantören i sin egenskap av vägdirektör. Visserligen hade han delegerat behandlingen av de särskilda upphandlingsärendena på sina underlydande men man kunde inte komma ifrån att han det oaktat i sin egenskap av vägdirektör måste ha ett väsentligt inflytande på upphandlingen i stort.

Ex. 42. Två anställda vid ett statligt institut hade tagit provisioner om respektive 1 000 och 270 kronor vid inköp för institutets räkning. *Solna domsagas häradsrätt* (DB 365/1957) dömde befattningshavarna för tagande av muta.

Ex. 43. En tandvårdsinspektör vid ett landsting, som hade att självständigt handlägga inköpsärenden för folktandvårdens räkning, hade fått provision om tillhopa 5 400 kronor för av landstinget inköpta tandläkarstolar och röntgenapparater. Hovrätten dömde inspektören för tagande av muta. *HD* (NJA 1958 C 830) meddelade inte prövningstillstånd.

Ex. 44. En provinsialläkare hade avtalat med en droskägare att den senare skulle av den förre anlitas vid alla sjukbesök utanför läkarens stationeringsort samt vid vissa transporter av sjuka mot att läkaren och hans familj vid privata resor kostnadsfritt skulle köras av droskägaren. *Åsele och Vilhelmina häradsrätt* (DB 52/1960) dömde läkaren för tagande av muta och droskägaren för bestickning.

Ex. 45. En byrådirektör vid byggnadsstyrelsen, som hade att i tjänsten kontrollera ett entreprenadarbete, hade låtit entreprenören montera in en kupé- och motorvärmare i sin bil. *Stockholms tingsrätt* (XIII:DB 264/1971) fann att byrådirektören bl. a. med hänsyn till förmånens beräknade värde, 1 250 kronor, gjort sig skyldig till tagande av otillbörlig belöning.

Ex. 46. En kommunal förtroendeman tillika ledamot av kommunens bostadsförmedling hade av två personer, som sysslade med privat bostadsförmedling, begärt och fått sammanlagt 5 730 kronor i ersättning i samband med att dessa personer hänvisade hyressökande till bostadsförmedlingen. *Södra Roslags domsagas häradsrätt* (DB 542/1970) dömde till ansvar för respektive tagande av muta och bestickning.

Ex. 47. En byråchef vid fortifikationsförvaltningen hade i sin villa låtit en leverantör kostnadsfritt byta ut en oljebrännare som enligt byråchefens mening hade för hög ljudnivå. Leverantören hade köpt en oljebrännare av senare och mera tystgående modell från det bolag, som ursprungligen

installerat värmepannan, och låtit en av sina anställda montera in den nya brännaren. Byråchefen invände mot åtal för tagande av muta att han enligt handelskutym varit berättigad att utan kostnad få brännaren utbytt och att han i vart fall hade den uppfattningen att så var fallet. *Stockholms rådhusrätt* (XII: DB 473/1970) frikände byråchefen på den grund att det inte kunde anses uteslutet att byråchefen haft uppfattningen att han enligt vad som var brukligt (i målet förelåg bevisning om att fabrikanterna inom branschen normalt visar kunderna ett tämligen stort tillmötesgående) kunde påräkna ett kostnadsfritt utbyte av en oljebrännare med störande hög ljudnivå.

5.2.3 *Det subjektiva rekvisitet*

I subjektivt hänseende förutsätts i brottsbalken uppsåt i förhållande till mut- och bestickningsbrottens objektiva rekvisit. Frågan om det subjektiva rekvisitets närmare innebörd har berörts i samband med 1940-talets lagändringar.

I den departementspromemoria, som låg till grund för 1941 års lagstiftning, föreslogs ett tilläggsstadgande till bestickningsparagrafen av innebörd att den som begått sådan gärning av oförstånd skulle vara fri från straff. Till stöd härför anfördes att fall kunde förekomma av så oskyldig beskaffenhet att det skulle vara stötande att tillgripa straff annat än mot ämbetsmannen, på vilken särskilda fordringar kunde ställas. Om t. ex. någon i okunnighet, utan någon ond avsikt, erbjöd sig att i anledning av en ämbetshandling betala något för det besvär han förorsakat, skulle det enligt departementspromemorian vara föga rimligt att döma honom ens till lägsta bötesstraff. Vid sin granskning av lagförslaget hemställde emellertid lagrådet att den föreslagna bestämmelsen om straffrihet skulle utgå. Bestämmelsen syntes knappast vara påkallad, då det för straffbarhet förutsattes uppsåt även i fråga om belöningens otillbörlighet och dessutom böter ingick i straffsatsen. Bestämmelsen var också enligt lagrådets mening genom sin något obestämda innebörd ägnad att minska straffbudets effektivitet. I propositionen (1941: 309) förklarade sig departementschefen kunna med hänsyn till vad lagrådet yttrat frångå förslaget om en uttrycklig undantagsbestämmelse angående straffrihet.

I en kommentar till lagrådets berörda uttalande framhöll Regner (SvJT 1941 s. 937 f.) att uttalandet naturligtvis inte innebar att den tilltalades egen åsikt om det tillbörliga eller otillbörliga i hans handlingssätt skall vara avgörande. Vad som fordras är att han räknat med att belöningen skulle anses som otillbörlig. Även straffrättskommittén framhöll i sitt betänkande med förslag till lagstiftning om brott mot staten och allmänheten (SOU 1944: 69 s. 409) att gärningsmannens egen åsikt om vad som är tillbörligt eller otillbörligt inte blir avgörande. Kommittén tillade att uppsåtet dock måste omfatta de faktiska och rättsliga omständigheter som bildar grundlaget för denna bedömning. I 1948 års lagstiftning uttryckte departementschefen ingen annan mening än kommittén i ifrågavarande avseende.

Det subjektiva rekvisitets innebörd har sedermera bl. a. i anslutning till det i ex. 48 berörda rättsfallet diskuterats i doktrinen av Thornstedt (Om rättsvillfarelse, s. 291 ff) samt av Strahl (SvJT 1962 s. 189 ff och Straffrättens allmänna del, 7 uppl., s. 73).

Ex. 48. En tjänsteman vid statens handelskommission hade av två affärsmän mottagit bl. a. vissa penningbelopp och återfått en revers. Hovrätten, som på anförda skäl i denna åtalspunkt fällde de tilltalade för respektive tagande av belöning och bestickning, uttalade därvid att de måste ha räknat med att belöningen skulle anses som otillbörlig. *HD* (NJA 1947 B 33) ändrade hovrättens dom endast i påföljdsfrågan. En minoritet av två justitieråd ville fälla de tilltalade jämväl i vissa andra åtalspunkter. Ett av dessa justitieråd tillade i sitt votum att även om de personer, vilka lämnat otillbörliga belöningar, till äventyrs inte räknat med att belöningarna hade sådan egenskap, kunde detta inte – då de ägt kännedom om de för bedömande av gärningarnas otillbörlighet grundläggande omständigheterna – frita dem från ansvar.

Ex. 49. En domare, som visste att åtalet mot en direktör skulle komma att behandlas på den rådhusrättsavdelning där domaren var ledamot, hade – efter att ha upplyst direktören om detta förhållande – av denne begärt och fått ett lån på 1 500 kronor. Domaren invände mot åtal för tjänstefel bl. a. att direktören var en gammal bekant, som tidigare lånat honom pengar samt att han tänkt anmäla sig jävig vid målets avgörande, om han inte dessförinnan återbetalat lånet. Av utredningen framgick enligt hovrättens mening att domarens befattning med målet inte haft och inte heller varit avsedd att ha inverkan på direktörens beslut att bevilja domaren lånet. Med hänsyn till de synnerliga krav som måste ställas på en domare att han inte företar åtgärd som lätt kan komma att utåt framstå som ett otillbörligt utnyttjande av hans tjänsteställning fann hovrätten emellertid domaren i vissa hänseenden ha förfarit olämpligt. Hovrätten ansåg dock inte att domarens handlingssätt, särskilt med hänsyn till de personliga förhållandena mellan domaren och direktören, var av beskaffenhet att medföra ansvar. *HD* (1949 s. 310), som ansåg att domaren genom att ställa sig i ekonomiskt beroende av direktören visat oförstånd i tjänsten, dömde domaren för tjänstefel.

Ex. 50. En stadsdirektör hade köpt en personbil med 5 655 kronors rabatt från en bilförsäljare, som önskade köpa tomtmark av staden. Rådhusrätten fann att direktören hade inflytande på behandlingen i drätselkammaren av ifrågavarande tomtärende men ansåg inte styrkt att rabatten hade begärts eller lämnats i och för direktörens tjänsteutövning. Emellertid hade stadsdirektören enligt rådhusrättens mening gjort sig skyldig till oförstånd i tjänsten genom att motta rabatten, vilken med hänsyn till sin storlek av utomstående lätt kunde uppfattas som en otillbörlig belöning för tjänsteutövning. *Hovrätten för Västra Sverige* (DB I: 64/1959) fann att rabatten i och för sig var ägnad att påverka direktören i dennes tjänsteutövning, något som försäljaren måste ha insett. Det kunde emellertid inte anses styrkt att försäljaren avsett rabatten som en tjänstebelöning eller hållas för visst att direktören uppfattat rabatten som en otillbörlig belöning för tjänsteutövning. På de av rådhusrätten i övrigt anförda skälen fann hovrätten att tjänstefel förelåg.

Ex. 51. Byrådirektören i ex. 6 hade av en leverantör i julgåva fått en matta, värderad till 1 800 kronor. Byrådirektören invände att mattan – även om den viss tid legat framme i hans hem – likväl återställts till givaren. Hovrätten godtog invändningen och ogillade åtalet för tagande av muta. Enligt hovrättens mening hade det emellertid ålegat byrådirektören som tjänsteman att på ett otvetydigt sätt markera sin vägran att motta

mattan samt att utan dröjsmål återställa den till givaren. Genom att eftersätta vad som sålunda ålegat honom hade byrådirektören visat sådant oförstånd att han inte kunde undgå ansvar för tjänstefel. *HD* (NJA 1958 B 6) godtog hovrättens bedömning i denna del.

Ex. 52. En landstingsdirektör hade mottagit rabatter om sammanlagt 2 320 kronor vid inköp för egen del av elektriska artiklar från en firma, som hade leveranser till landstinget. Landstingsdirektören invände att hans avsikt hade varit att köpa begagnade eller något skadade artiklar och att han inte känt till att han fått ovanligt stora rabatter. Rådhusrätten godtog invändningen och frikände för såväl tagande av muta som tjänstefel. Varken hovrätten eller *HD* (NJA 1958 B 49) gjorde någon ändring.

Ex. 53. En lasarettssyssloman hade ställt sig som borgensman för ett lån på 7 500 kronor, som upptagits av en centralrevisor vid ett landsting med uppgift att granska bl. a. sysslomannens räkenskaper och förvaltning. Som säkerhet för borgensåtagandet hade revisorn i en skriftlig förbindelse till sysslomannen överlåtit äganderätten till den bil, vars inköp han finansierade med lånet. *Norra Hälsinglands domsagas häradsrätt* (DB 123/1958) fann visserligen att borgensåtagandet utgjorde en förmån som kunnat påverka revisorns tjänsteutövning och därför var otillbörlig men ogillade åtalet för bestickning och tagande av muta. Då det – särskilt med hänsyn till den betydelse sysslomannen och revisorn tillmätt äganderättsöverlåtelsen – kunde antas att de utgått från att sysslomannen inte genom borgensåtagandet iklätt sig någon ekonomisk risk, framstod det enligt häradsrättens mening som mindre sannolikt att de räknat med att förmånen var att anse som otillbörlig. Häradsrätten ansåg emellertid att de tilltalade genom sitt förfarande i samband med borgensåtagandet visat oförstånd i tjänsten och därigenom gjort sig skyldiga till tjänstefel.

6 Utländsk rätt

6.1 Ansvarsregler i Danmark, Finland och Norge

Bestämmelser om straff för mut- och bestickningsbrott på den offentliga sektorn finns upptagna i de danska, finska och norska strafflagarna.

I *Danmark* stadgas mutansvar för den som i utövning av offentlig tjänst eller vid fullgörande av offentligt uppdrag (hverv) oberättigat mottar[1] gåva eller annan förmån (DSL 144 §). Den som fullgör offentligt uppdrag tillhör den ansvariga personkretsen oavsett om uppdraget är lönat eller oavlönat, pliktmässigt eller frivilligt, grundat på offentligt val eller på privaträttsligt avtal. Ansvar för bestickning av offentlig funktionär inträder om den ifrågavarande förmånen lämnats för att förmå funktionären att företa något, varigenom han gör sig skyldig till pliktstridigt handlande (DSL 112 §). Den som lämnat förmånen i annan avsikt eller i efterhand belönat funktionären går sålunda fri från ansvar.

Enligt *finsk* rätt kan ansvar för mutbrott ådömas tjänsteman, som för viss tjänsteåtgärd mottar muta eller annan otillbörlig belöning (FSL 40 kap. 1 §). Bestickningsansvaret är utformat på motsvarande sätt (FSL 16 kap. 3 §). Med tjänsteman avses såväl statliga, kommunala och kyrkliga tjänstemän som valda förtroendemän. Lagtextens formulering understryker det orsakssamband mellan muta och tjänsteåtgärd som krävs för straffbarhet.

I *Norge* föreskrivs straff för offentlig tjänsteman som för vidtagande eller underlåtande av tjänsteåtgärd begär oberättigad förmån för sig eller annan (NSL 112 § p 1). Har tjänstemannen därvid tilltvingat sig förmånen genom att vägra att vidta en tjänsteåtgärd stadgas högre straff (NSL 113 § första stycket p 2). Till personkretsen för mutansvaret hänförs alla stats- och kommuntjänstemän samt nästan alla valda "ombudsmenn".

Den grundläggande ansvarsregeln omfattar även det fallet att offentlig tjänsteman mottar oberättigad förmån eller löfte därom i vetskap om att förmånen lämnas eller utlovas för att utöva inflytande på hans tjänsteutövning (NSL 112 § p 2). Om förmånen mottagits eller utlovats för att en pliktstridig tjänsteåtgärd skall vidtas, föreskrivs högre straff (NSL 113 § första stycket p 1).

Den högre straffskalan är också tillämplig på offentlig tjänsteman som

[1] I fortsättningen avses, om annat inte framgår av sammanhanget, med mottar (förmån) även låter åt sig utlova eller begär samt med lämnar (förmån) även utlovar eller erbjuder.

mottar en förmån i vetskap om att den givits honom som belöning för att ha vidtagit en pliktstridig åtgärd (NSL 113 § 2 st.). Den förut berörda ansvarsregeln i 112 § ger vid handen att även efterföljande belöning för pliktenlig tjänsteåtgärd är straffbar, dock endast om den begärts av tjänsteman.

För bestickning straffas den som genom att lämna eller utlova förmån söker förmå offentlig tjänsteman att orättmätigt vidta eller underlåta tjänsteåtgärd (NSL 128 §). Bestickningsansvaret omfattar sålunda inte efterföljande belöning.

Särskilda ansvarsbestämmelser gäller för korruption inom rättsväsendet (NSL 114 §).

Vad gäller korruption i n o m d e n e n s k i l d a s e k t o r n finns ansvarsbestämmelser i finsk och norsk men inte i dansk lagstiftning om otillbörlig konkurrens. *Dansk* strafflag upptar emellertid ett straffbud för den, som vid tillvaratagande av annans ekonomiska angelägenheter för sig själv eller annan, av tredje man mottar ekonomisk förmån, om detta skall hållas dolt för huvudmannen. Ett motsvarande ansvar gäller för den som lämnar förmånen (DSL 299 § p. 2). Brottet är nära besläktat med trolöshet mot huvudman (mandatsvig) men skiljer sig från detta brott bl. a. genom att för straffbarhet inte krävs att skada uppkommit för huvudmannen. På grund av de nämnda strafflagsbestämmelserna ansågs det i ett danskt betänkande från år 1966 med förslag till konkurrenslag inte erforderligt att i förslaget uppta särskilda ansvarsbestämmelser i fråga om bestickning i näringsverksamhet.

Enligt en i *Norge* år 1972 antagen lov om kontroll med markedsföring är det förbjudet att i näringsverksamhet utlova eller lämna gåva eller liknande förmån till någon som är anställd hos annan eller uppträder på annans vägnar, när det sker utan att huvudmannen vet om det, och gåvan eller förmånen är avsedd eller ägnad att förleda mottagaren till att i anställnings-, förtroende- eller uppdragsförhållandet ge givaren eller annan en ogrundad fördel (6 § första stycket). Förbudet äger motsvarande tillämpning på gåva eller liknande förmån som lämnats efter det att den pliktstridiga handlingen har företagits, om förmånen kan anses vara en orimlig belöning (6 § andra stycket). Att märka är att förbudet riktas endast mot den som är yrkesmässigt verksam i näringslivet. Förbudet sanktioneras i särskild straffbestämmelse (17 §). Av lagsystematiska skäl har det motsvarande mutansvaret upptagits i strafflagen. Enligt denna straffas den, som är anställd hos eller uppträder som fullmäktig för annan, när han utan dennes vetskap mottar gåva eller annan förmån av en näringsidkare eller någon som handlar på dennes vägnar för att ge eller skaffa näringsidkaren en ogrundad fördel vid tillhandahållande av varor, tjänster eller andra prestationer (NSL 405 § b).

6.2 Ansvarsregler i Västtyskland, Österrike, Frankrike och England m. m.

Bestämmelser om mut- och bestickningsbrott på den offentliga sektorn återfinns i huvudsak i de rubricerade ländernas strafflagar.

Kännetecknande för *västtysk* rätt är uppdelningen av mutansvaret på två gärningstyper. Det enkla mutbrottet består i att en tjänsteman (Beamter) mottar gåvor eller andra förmåner för en pliktenlig tjänsteåtgärd (TSL 331 §). Det grova mutbrottet rör det fallet att den med mutan åsyftade tjänsteåtgärden innebär en kränkning av den mutades tjänsteplikt (TSL 332 §). För båda lagrummen gäller att ett medvetet samband måste föreligga mellan förmån och tjänsteåtgärd. Straffbarhet föreligger vare sig den ifrågavarande förmånen avser en framtida eller en redan företagen åtgärd.

För bestickning straffas den, som lämnar gåvor eller andra förmåner åt en tjänsteman eller en till krigsmakten hörande person för att förmå denne till åtgärd, som innebär kränkning av hans tjänsteplikt (TSL 333 §). Bestickningsansvar kan sålunda komma ifråga endast om avsikten med bestickningen är att förmå tjänstemannen att framdeles företa en åtgärd, som dessutom måste vara pliktstridig.

Särskilda ansvarsregler gäller för aktiv och passiv bestickning av domare (TSL 334 §). Mutansvar och bestickningsskydd gäller enligt en fristående författning (Verordnung gegen Bestechung und Geheimnisverrat nichtbeamteten Personen) för vissa till offentlig verksamhet knutna personer, som inte är tjänstemän.

Det senaste förslaget till ny västtysk strafflag (Entwurf eines Strafgesetzbuches E 1962) innefattar vissa ändringar av mut- och bestickningsansvaret på den offentliga sektorn.

Tjänstemannabegreppet utvidgas något genom utbyte av "Beamter" mot "Amtsträger". Till personkretsen för strafflagens mutansvar hänförs också för offentlig verksamhet särskilt förpliktad. Härmed avses den, som – utan att vara tjänsteman – är anställd hos en myndighet eller hos en offentligrättslig korporation, anstalt eller stiftelse eller är verksam för sådant organ och på grund av lag är förpliktad att samvetsgrant (gewissenhaft) fullgöra sina åligganden.

Det enkla mutbrottet betecknas i reformförslaget tagande av förmån (Vorteilsannahme). Valet av denna brottsbeteckning motiveras med önskemålet att inte använda ordet "Bestechlichkeit" om gärning av lindrigare karaktär. Brottet består enligt förslaget av att tjänsteman mottar förmån som motprestation (Entgeld) för att han vidtagit eller skall vidta en tjänsteåtgärd. Rekvisitet "som motprestation för att" innebär enligt motiven att den redan utförda eller framtida tjänsteåtgärden måste stå i visst förhållande till den ifrågavarande förmånen. Varje orsakssamband är därvid inte tillräckligt utan ekvivalens måste föreligga mellan förmån och åtgärd. Enligt motiven skall på grund härav utanför tillämpningsområdet falla förmåner och åtgärder, som inte står "i något inre förhållande" till varandra. Förmånen ifråga måste vidare ha avseende på en bestämd tjänsteåtgärd eller en bestämd krets av tjänsteåtgärder.

Enligt en föreslagen undantagsbestämmelse är tagande av förmån inte rättsstridigt, om tjänstemannen låter åt sig utlova eller mottar en av honom inte begärd förmån och antingen den behöriga myndigheten i förväg har samtyckt till mottagandet eller tjänstemannen genast anmäler förhållandet till myndigheten och denna samtycker till mottagandet. Bestämmelsen ger sålunda myndighet visst utrymme att godkänna att hos myndigheten anställda tjänstemän mottar belöningar. Vilket detta utrymme är får enligt motiven bedömas med hänsyn till den offentligrättsliga reglering som gäller för myndigheten och dess verksamhet. Självfallet måste härutöver de i lagförslaget angivna förutsättningarna också vara för handen. Belöningen måste sålunda avse en pliktenlig tjänsteåtgärd. Ett grovt mutbrott kan alltså inte rättfärdigas av myndigheten. Tjänstemannen får vidare inte själv ha begärt förmånen. Myndighetens samtycke kan slutligen verka ansvarsbefriande endast om det lämnats antingen före mottagandet av belöningen – t. ex. i form av ett generellt tillstånd avseende vissa bestämda slag av mindre gåvor – eller i efterhand på grund av omedelbar anmälan från tjänstemannen. Kravet på ofördröjlig anmälan avses enligt motiven förhindra att samtycke ges, när förundersökning angående mutbrott redan inletts. I sakens natur ligger att samtycket saknar ansvarsbefriande verkan, om tjänstemannen lämnat oriktiga uppgifter om förmånen eller eljest förfarit svikligt.

Det grova mutbrottet betecknat Bestechlichkeit består enligt förslaget i att en tjänsteman mottar förmån som motprestation för att han vidtagit eller skall vidta en pliktstridig tjänsteåtgärd. Till den föreslagna ansvarsregeln har fogats en hjälpregel som anger när ett grovt mutbrott avseende en ännu inte utförd, pliktstridig tjänsteåtgärd skall anses fullbordat.

Reformförslaget innebär att bestickningsansvaret till sitt innehåll kommer att överensstämma med mutansvaret utom såtillvida att efterföljande belöning av pliktenlig tjänsteutövning inte kan bestraffas som bestickning.

I *Österrike* stadgas ansvar för tjänsteman, som visserligen utövar sin tjänst pliktenligt men likväl för att vidta tjänsteåtgärd mottar förmån, så ock för tjänsteman som härigenom låter förleda sig till partiskhet i tjänsteutövningen (ÖSL 104 §). Österrikisk rätt likställer sålunda till skillnad från den västtyska uttryckligen mutbrott med pliktenligt och mutbrott med pliktstridigt objekt. Lagrummet avser endast tjänsteutövning "bei Verwaltung der Gerechtlichkeit, bei Dienstverleihungen oder bei Entscheidung über öffentliche Angelegenheiten." För bestickning straffas den som genom gåvor söker förleda vissa tjänstemän till partiskhet eller tjänstepliktskränkning, oavsett om uppsåtet är inriktat på egen eller annans vinning och oavsett om det lyckas eller ej (105 §). Endast bestickning med pliktstridigt objekt är sålunda straffbar.

År 1964 infördes i Österrike en antikorruptionslag avseende vissa anställda hos allmänna företag. Med sådant företag förstås varje företag, som drivs av en eller flera kommuner (Gebietskörperschaften) eller som till mer än hälften ägs av en eller flera kommuner. Till personkretsen för mutansvaret hänföres de i företaget anställda, som har ett avgörande inflytande på dess ledning (leitende Angestellte). Med anställd i företags-

ledande ställning likställs avdelningschefer, styrelseledamöter och prokurister.

För mutbrott (Geschenkenannahme) straffas anställd i ledande ställning, som av någon mottar förmån av ekonomiskt värde för att företa eller underlåta en på honom ankommande rättshandling. Om företagandet eller underlåtandet av rättshandlingen varit eller skulle komma att vara pliktstridigt gäller strängare straff. Uttryckligt undantagna från straff är emellertid den, som mottar förmån av ringa ekonomiskt värde, under förutsättning att gärningen inte skett vanemässigt samt den, som handlat pliktenligt och i överensstämmelse med god affärssed. Den berörda lagen kriminaliserar endast sådan bestickning som skett i syfte att den mutade skall pliktstridigt företa rättshandling.

Den österrikiska antikorruptionslagen bestraffar även ett brott som kallas förbjuden intervention. Gärningen består i att någon mottar förmån av ekonomiskt värde för att omedelbart eller medelbart öva inflytande på tjänsteman eller anställd i företagsledande ställning eller ledamot av allmän inrättning (Mitglied eines allgemeinen Vertretungskörpers) så att denne inom ramen för sina åligganden skall partiskt företa eller underlåta tjänsteåtgärd eller rättshandling. Straffrihet föreligger om ifrågavarande förmån är ringa och gärningen inte begås vanemässigt.

År 1959 lade den österrikiska regeringen fram ett förslag till ändring av strafflagens korruptionsbestämmelser. Förslaget innebar bl. a. att mutansvaret fördelades på fyra gärningstyper beroende på om den med förmånen åsyftade tjänsteåtgärden var pliktstridig eller pliktenlig och om förmånens värde översteg eller understeg 150 schilling. Understeg förmånen angivna värdegräns fick straff under vissa förutsättningar eftergivas. Enligt uttrycklig bestämmelse skulle dock eftergift av straff inte hindra att berörda gärningar beivrades på disciplinär väg. 1959 års regeringsförslag kom inte att genomföras.

I ett år 1964 avgivet förslag till österrikisk strafflag upptas ändrade ansvarsregler mot korruption. Enligt reformförslaget fördelas mutansvaret efter tyskt mönster i två gärningstyper. Det grova mutbrottet består i att tjänsteman mottar förmån av ekonomiskt värde (Vermögensvorteil) för att pliktstridigt vidta tjänsteåtgärd. Som enkelt mutbrott betraktas tagande av muta, som endast syftar till pliktenlig tjänsteutövning. Om förmån tagits för pliktenlig tjänsteutövning kan rätten efterge straff, om gärningsmannen mottagit eller låtit sig utlova ringa förmån, som inte kräver motprestation, och det inte är påkallat att genom straff avhålla gärningsmannen från framtida förseelser av samma slag. De i lagförslaget noggrant angivna villkoren för påföljdseftergift betingas enligt motiven av farhågor för att varje tillbakadragande av straffhotet kan misstolkas som ett godtagande av ett utbrett dricksspenningssystem i offentlig tjänst. Det är väl att märka att dessa farhågor kommit till uttryck i motiven trots att en enligt strafflagen ansvarsfri förmån avses kunna bli föremål för åtgärder på disciplinär väg.

Reformförslaget innebär vidare att det i antikorruptionslagen upptagna mutansvaret för anställda i företagsledande ställning överflyttas till strafflagen samt att mutansvar för sakkunnig med offentligt uppdrag införes.

Ett mot angivna mutansvarsbestämmelser svarande bestickningsansvar förordas också i reformförslaget. För straffbarhet skall dock krävas att bestickningen syftar till oriktigt handlande från den bestucknes sida.

Enligt den *franska* strafflagen består själva mutbrottet av att någon begär eller samtycker till erbjudanden eller löften om förmåner eller också begär eller mottar gåvor (art. 177). En förutsättning för straffbarhet är att bestickningsåtgärden föregår den handling från den mutades sida som därmed åsyftas. Efterföljande belöning är således inte kriminaliserad. Bestickning är i motsvarande mån straffbar (art. 179).

I fråga om mutbrottets personkrets och gärningsändamål skiljs mellan tre olika fall. Det första avser valda ledamöter av lagstiftande församlingar, offentliga funktionärer och personer med offentliga uppdrag (investi d'un mandat électif, fonctionnaire public de l'ordre administratif ou judiciare, militaire ou assimilé, agent ou préposé d'une administration publique ou d'une administration placée sous le controle de la puissance publique ou citoyen chargé d'un ministère de service public), som låter sig mutas för att vidta en tjänsteåtgärd, vare sig riktig eller oriktig. I likhet med den motsvarande österrikiska lagen gör alltså den franska lagen ingen skillnad mellan mutbrott med pliktenligt och mutbrott med pliktstridigt objekt. Det andra fallet rör skiljedomare eller sakkunniga som låter sig mutas för att fatta beslut eller göra uttalanden som gynnar eller missgynnar ena parten. Det tredje fallet avser läkare och viss annan medicinsk personal som låter sig mutas för att ge oriktiga upplysningar om främst sjukdomstillstånd. Särskilda regler gäller för korruption inom rättsväsendet (art. 181–182).

Fransk rätt bestraffar också fall av s. k. para-korruption. Härmed avses att vederbörande låter sig mutas för att vidta eller underlåta åtgärd, som visserligen inte ligger inom ramen för tjänsten men över vilken tjänstemannen har inflytande på grund av sin ställning (art. 177).

Mut- och bestickningsansvar med avseende på statliga ämbetsmän (public officials) finns inte kodifierat i *engelsk* rätt. Det är emellertid enligt common law straffbart att muta eller försöka muta ämbetsman och straffbart för en ämbetsman att i korruptivt syfte utnyttja sin ställning för att motta mutor.

I fråga om tjänstemän vid offentlig myndighet (army member, officer and servant of a public body) finns ansvarsbestämmelser i Public Bodies Corrupt Practices Act från 1889. Med "public body" avses huvudsakligen myndigheter hörande till den kommunala förvaltningen (Section 7). Begreppet har dock genom en bestämmelse i 1916 års Prevention of Corruption Act utvidgats till att avse "local and public authorities" av alla slag. Enligt förstnämnda lag straffas tjänsteman som i korruptivt syfte (corruptly) mottar gåva, lån, avgift, belöning eller annan förmån som lockelse till eller belöning för att göra något i ärende som rör myndigheten (section 1). Motsvarande ansvarsregler gäller för bestickare. Åtal får inte väckas annat än av Attorney-General eller med dennes samtycke (section 4). Förmån i lagens mening skall innefatta varje ämbete eller värdighet, varje uraktlåtenhet att kräva pengar eller pengars värde eller saker med ekonomiskt värde, varje slags hjälp, valröst,

samtycke eller inflytande vare sig förmånen är allvarligt menad eller endast föregiven, samt varje utverkande av eller försök till utverkande av eller varje löfte eller förespegling om gåva, lån, avgift, belöning eller annan förmån (section 7).

En redogörelse för den federala och delstatliga lagstiftningen i *USA* angående korruption skulle bli mycket omfattande och svåröverskådlig. Innehållet i dessa hänseenden av det förslag till *Model Penal Code* (MPC), som åren 1960–62 framlades av The American Law Institute, kan emellertid vara värt att notera.

Den grundläggande bestämmelsen i MPC angående korruptionsbrott i offentliga och politiska angelägenheter föreskriver att en person gör sig skyldig "bribery", om han ger till någon eller mottar från någon förmån av ekonomiskt värde (pecuniary benefit) som erkänsla för mottagarens beslut, meningsyttring, förord, röst eller annan utövning av sin bestämmanderätt i egenskap av tjänsteman, partitjänsteman eller röstberättigad; eller förmån (benefit) som erkänsla för mottagarens beslut, röst, förord eller annan utövning av offentlig bestämmanderätt i ett judiciellt eller administrativt förfarande; eller förmån som erkänsla för kränkning av åliggande såsom tjänsteman eller partitjänsteman (240.1).

MPC stadgar vidare ansvar för tjänsteman som mottar förmån av ekonomiskt värde som vederlag för att ha givit beslut, meningsyttring, förord eller röst som gynnar någon eller för att eljest ha utövat bestämmanderätt till någons fördel eller för att ha kränkt sin plikt. Motsvarande ansvar föreskrivs för bestickaren (240.3).

MPC innehåller också bestämmelser som syftar till att bestraffa korruptionsbrott med pliktenligt objekt (240.5). Bestämmelserna har givits formen av förbud för vissa tjänstemän att vid fullgörandet av vissa för korruptionsfara särskilt utsatta funktioner motta förmåner av ekonomiskt värde från personer, som berörs av den aktuella tjänsteåtgärden. Genom att regleringen avser endast korruptionskänsliga typsituationer har man i bestämmelserna inte upptagit krav på att den ifrågavarande förmånen skall ha givits i visst syfte. Till personkretsen för det sålunda bestämda mutansvaret hänförs tjänsteman i departement eller vid myndighet som utfärdar bestämmelser och anvisningar eller företar inspektioner eller undersökningar eller utför talan i tvistemål eller brottmål på regeringens vägnar eller svarar för förvar av fångar; tjänsteman som utövar diskretionär beslutanderätt i samband med avtal, köp, betalning, fordran eller andra ekonomiska transaktioner för statens räkning; tjänsteman som har judiciell eller administrativ beslutanderätt och tjänsteman som är anställd vid domstol eller nämnd med sådan beslutanderätt eller som deltar i verkställighet av sådan myndighets beslut; samt ledamot av lagstiftande församling eller tjänsteman anställd vid sådan församling eller något dess organ. Till förmåner som inte berörs av dessa förbud räknas i lag bestämda eller på andra sätt legitima arvoden eller avgifter; förmåner som ges på grund av släktskap eller annat personligt, yrkesmässigt eller affärsmässigt förhållande som inte har samband med mottagarens officiella ställning; eller i samband med personliga, yrkesmässiga eller affärsmässiga kontakter förekommande

förmåner som inte innefattar väsentlig risk för att tjänstemannens opartiskhet undergrävs. Ett motsvarande bestickningsansvar gäller för den som i strid med nämnda förbud lämnar förmåner till tjänsteman.

MPC innehåller också en bestämmelse reglerande vad som närmast skulle kunna kallas olaga sporteltagande. I bestämmelsen föreskrivs ansvar för tjänsteman som mottar kompensation för råd eller annan hjälp med att förbereda eller främja lagförslag, avtal, krav eller annan transaktion eller annat förslag, som han handlägger eller sannolikt kommer att handlägga på tjänstens vägnar. Givande av sådan kompensation bestraffas som bestickning (240.6).

Slutligen behandlar MPC främst vissa mut- och bestickningsförfaranden vid otillbörlig "handel" med politiskt inflytande (selling political endorsement and other trading in special influence, 240.7).

Regler som bestraffar korruption inom den enskilda sektorn finns i västtysk och österrikisk konkurrenslagstiftning, i fransk strafflag och vad gäller England i en särskild antikorruptionslag.

I 1909 års *västtyska* lag om illojal konkurrens (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb) stadgas ansvar för den, som i näringsverksamhet i konkurrenssyfte lämnar någon, som är anställd i ett företag eller utför uppdrag för dess räkning (dem Angestellten oder Beauftragten eines geschäftlichen Betriebs) gåvor eller andra förmåner i avsikt att genom ett otillbörligt förhållande från dennes sida förskaffa sig själv eller tredje man en gynnad ställning i fråga om varuleverans eller utförande av arbete (12 §). Förmåner som lämnats i annan avsikt eller i form av efterföljande belöning är sålunda inte kriminaliserade. I lagrummet föreskrivs vidare ett motsvarande mutansvar för den som är anställd i ett företag eller utför uppdrag för dess räkning. Med uttrycket "geschäftlichen Betrieb" torde avses varje form av yrkesmässig verksamhet, som huvudsakligen är inriktad på vinst. Häri inbegrips även utövning av s. k. fria yrken, då dessa drivs som näring.

Konkurrenter och branschorganisationer tillerkännes enligt den västtyska konkurrenslagen rätt att åtala eller ange till allmänt åtal mut- och bestickningsbrott (22 §). Om sådan rätt tillkommer även den mutades huvudman är tveksamt. Av lagtexten framgår nämligen att den med bestickningen åsyftade handlingen inte behöver innebära kränkning av den anställdes eller uppdragstagarens åligganden gentemot huvudmannen. För straffbarhet är det tillräckligt att handlingen innefattar ett illojalt förfarande mot en eller flera konkurrenter till den mutades huvudman. En konsekvens härav är att straffbarhet inträder oberoende av om huvudmannen känner till den erbjudna eller begärda förmånen eller ej.

Bestickning- och mutansvaret i 1923 års *österrikiska* lag mot otillbörlig konkurrens överensstämmer till innehållet nästan ordagrant med vad som stadgas i motsvarande paragraf i den västtyska lagen för mutansvar (§ 10). Vad gäller personkretsen för mutansvaret talar den österrikiska lagen dock om "Bediensteten oder Beauftragten eines Unternehmens" medan den västtyska lagen har uttrycket "Angestellten oder Beauftragten eines geschäftlichen Betriebes". Den västtyska lagen

torde på grund härav vara snävare inriktad på privatekonomisk verksamhet i vinstgivande syfte än den österrikiska. För åtal krävs enligt den österrikiska lagen angivelse av konkurrent eller branschorganisation (14 §).

Den *franska* strafflagen reglerar mut- och bestickningsansvaret även på den enskilda sektorn. Sålunda straffas "anställd eller uppdragstagare" (tout commis, employé, préposé ou rémunéré sous une forme quelconque), som direkt eller genom förmedling av annan person utan arbetsgivarens vetskap eller samtycke begär eller samtycker till erbjudanden eller löften eller också begär eller mottar gåvor, provisioner, premier eller rabatter för att vidta eller underlåta åtgärd i tjänsten (art. 177). Översättningen "anställd eller uppdragstagare" är måhända inte en invändningsfri beskrivning av personkretsen för angivna mutbrott. Den franska lydelsen synes emellertid eftersträva en mycket vidsträckt personkrets. Personkretsen är i varje fall inte begränsad till anställd hos näringsidkare, något som var fallet före en lagändring år 1945. Arbetsgivare kan vara såväl ett företag som en enskild. Det är heller inte nödvändigt att ett anställningsförhållande föreligger. Ett uppdrag är tillräckligt, om det innebär att ersättning skall utgå. De tidigare nämnda bestämmelserna rörande para-korruption och bestickningsansvar är tillämpliga även på den enskilda sektorn.

Den *engelska* Prevention of Corruption Act från år 1906 har sin huvudsakliga inriktning på mut- och bestickningsbrott inom den enskilda sektorn. Lagen stadgar ansvar för "agent" som i korruptivt syfte mottar gåva eller vederlag som lockelse till eller belöning för att vidta åtgärd som rör huvudmannens affärer eller angelägenheter eller för att gynna eller missgynna någon som berörs av huvudmannens affärer eller angelägenheter. Ett motsvarande ansvar stadgas för bestickare. Personkretsen för mutansvaret i nämnda lag är mycket vidsträckt. Till "agent" hänför nämligen lagen varje person som är anställd hos annan eller företräder (acting for) annan, samt dessutom vissa tjänstemän inom statlig och lokal förvaltning. Lagen upptar även en bestämmelse om central åtalsprövning.

I Prevention of Corruption Act från 1916 upptas i fråga om brottmål angående muta och bestickning, som rör offentliga intressen, såväl en straffskärpningsregel som en bevisbörderegel. Om ett mutbrott har avseende på ett avtal eller förslag till avtal med kronan eller offentligt organ (public body) kan sålunda strängare straff ådömas (section 1). I mutmål skall vidare gåva eller annan förmån, som ges eller mottas av offentligt anställd eller som ges eller mottas av någon, som ingått eller söker ingå avtal med kronan eller offentligt organ, anses ha givits eller mottagits i korruptivt syfte, om inte motsatsen styrks (section 2).

Den amerikanska *Model Penal Code* straffar för kommersiellt mutbrott (commercial bribery) den som mottar förmån som erkänsla för att uppsåtligen kränka trohetsplikt (duty of fidelity), som åligger honom i egenskap av: ombud för eller anställd hos annan; syssloman, förmyndare eller annan förtroendeman (fiduciary); advokat, läkare, revisor, besiktningsman eller annan, som yrkesmässigt lämnar råd eller upplysningar; tjänsteman, styrelseledamot, partner, manager eller annan som deltar i

ledningen av verksamhet som bedrivs av bolag, förening, stiftelse eller annan sådan sammanslutning; eller skiljeman eller annan föregivet objektiv domare (224.8). Bestickning är på motsvarande sätt straffbar. Efterföljande belöning är inte kriminaliserad.

Som ett speciellt fall av kommersiell korruption bestraffas brott mot förpliktelse till objektivt handlande (breach of duty to act disinterestedly). Skyldig till sådant brott gör sig den, som inför allmänheten utger sig för att göra objektiva urval, bedömningar eller granskningar av varor eller tjänster, om han mottar förmån ägnad att påverka honom i sådan verksamhet (224.8). Bakgrunden till den föreslagna bestämmelsen är 1950-talets s. k. payolaskandaler, i vilka discjockeys av skivbolag mutades att spela grammofonskivor, som föregavs vara marknadens populäraste eller bästa.

MPC föreskriver straff även för korruption i samband med offentliga tävlingar även utanför sport- och idrottsområdet. För manipulering av offentliga tävlingar (rigging publicy exhibited contest) straffas sålunda den, som ger förmån till deltagare, funktionär eller annan medverkande i en offentlig tävling för att förhindra att tävlingens regler iakttas (224.9).

Den *europeiska ekonomiska gemenskapen* (EG) gav år 1962 Institut für ausländisches und internationales Patent-, Urheber- und Markenrecht vid Münchenuniversitetet i uppdrag att företa en jämförande undersökning av medlemsländernas lagstiftning och rättspraxis i fråga om otillbörlig konkurrens. Avsikten har varit att materialet från denna undersökning skulle bilda underlag för överväganden om huruvida och i vilken form gemensamma regler om otillbörlig konkurrens kan genomföras. Undersökningen har numera slutförts och publicerats (Ulmer: Das Recht des unlauteren Wettbewerbs in den Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Köln 1968). Det är inte känt att därefter några åtgärder vidtagits i syfte att harmonisera medlemsländernas nationella strafflagstiftning mot kommersiell korruption.

7 Tidigare framställningar och ändringsförslag

7.1 Framställning från vattenfallsstyrelsen

Vattenfallsstyrelsen anförde i skrivelse år 1956 till Kungl. Maj: t att styrelsen på begäran av statens sakrevision nedtecknat de riktlinjer, som tillämpats vid styrelsen i fråga om personalens förhållande till verkets leverantörer. Sakrevisionen hade emellertid under hand uttalat att dessa riktlinjer inte var tillräckligt restriktiva. Styrelsen hade därför övervägt att utfärda förbud för personalen att motta någon som helst förmån från enskilda företag med vilka styrelsen hade förbindelser. Styrelsen hade dock tills vidare endast tillrått tjänstemännen att vid tillämpningen av riktlinjerna iaktta en bred säkerhetsmarginal. Styrelsen anhöll att Kungl. Maj: t[1] – om styrelsens riktlinjer inte kunde anses tillfyllest – utfärdade klara bestämmelser rörande personalens förhållande till företag med vilka verket hade förbindelser.

7.2 1957 års riksdagsskrivelse

I en vid 1957 års riksdag väckt och till allmänna beredningsutskottet överlämnad motion (II: 483) yrkades att riksdagen skulle besluta att i skrivelse till Kungl. Maj: t hemställa om skyndsamma åtgärder i syfte att åstadkomma klargörande normer för vad offentliga tjänstemän hade att iaktta i sina förbindelser i tjänsten och privat med leverantörer och andra företag. Yttranden över motionen inhämtades från statens sakrevision, riksåklagarämbetet, armétygförvaltningen, byggnadsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen, Sveriges akademikers centralorganisation, tjänstemännens centralorganisation och institutet för bekämpande av mutor och bestickning. Utskottet erinrade i sitt utlåtande (nr 15/1957) om att flertalet ämbetsverk saknade föreskrifter beträffande tjänstemännens förhållande till verkets leverantörer eller deras ombud. De instanser som yttrat sig över motionen hade emellertid genomgående vitsordat behovet av klarläggande, auktoritativa regler. Utskottet fann för egen del angeläget att dylika regler kom till stånd. Enligt vad inhämtade yttranden gav vid handen pågick emellertid samarbete i detta syfte mellan sakrevisionen och institutet för bekämpande av mutor och bestickning. Utskottet

[1] Ang. Kungl. Maj:ts beslut se under 7.3.

hemställde därför endast att riksdagen skulle i skrivelse till Kungl. Maj:t[1] ge till känna vad utskottet anfört. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan.

7.3 Sakrevisionens skrivelse om den s. k. mutkatekesen m. m.

I skrivelse år 1957 till Kungl. Maj:t lade statens sakrevision fram vissa förslag[2] i syfte att motverka korruption inom den offentliga sektorn. Sakrevisionen föreslog sålunda att Kungl. Maj:t skulle vidta åtgärder för att effektivera åklagar- och polisverksamheten bl. a. genom att tillsätta en till riksåklagarämbetet knuten åklagare, vars främsta uppgift skulle vara att efter anmodan leda förundersökningar i hela riket vid misstanke om mera svårbedömbara mutbrott och andra ämbetsbrott samt vara åklagare i dessa mål vid rikets samtliga domstolar. Sakrevisionen hemställde vidare att Kungl. Maj:t skulle vidta de åtgärder, som prövades lämpliga i syfte att bringa till myndigheternas kännedom rekommendationer rörande förhållandet mellan leverantörer till statsverket m. fl. och vissa statstjänstemän av i huvudsak det innehåll, som förordades i bilaga till skrivelsen. Mot de av sakrevisionen yrkade åtgärderna reserverade sig dess ordförande, som bl. a. förordade att straffbestämmelserna för mut- och bestickningsbrott skulle skärpas.

I fråga om de föreslagna rekommendationerna framhöll sakrevisionen bl. a. att det såväl bland det allmännas företrädare som bland representanter för det enskilda näringslivet härskade en viss osäkerhet om vad som kunde anses vara godtagbart eller otillbörligt i samband med affärsuppgörelser mellan dessa parter. Föreskrifter rörande tjänstemännens förbindelser med utomstående hade meddelats av armétygförvaltningen, marinförvaltningen, flygförvaltningen, statens handels- och industrikommission, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, telestyrelsen, domänstyrelsen och vattenfallsstyrelsen. Föreskrifterna var emellertid inte enhetligt utformade. För andra delar av statsförvaltningen hade föreskrifter inte utfärdats. Syftet med rekommendationerna, som sakrevisionen utarbetat i samarbete med institutet för bekämpande av mutor och bestickning hade för sakrevisionen varit att ge statstjänstemännen – särskilt befattningshavare med upphandlingsgöromål – vissa riktlinjer för deras handlande i förhållande till bl. a. leverantörer. För den enskilde var det inte alltid lätt att dra gränsen exempelvis mellan en oskyldig tillfällighetsgåva och något som kunde betraktas som muta. Genom att motta förmåner eller ingå avtal för egen räkning kunde en tjänsteman komma i tacksamhetsskuld till en leverantör och bli misstänkt för att i

[1] Ang. Kungl. Maj:ts beslut se under 7.3.

[2] Utöver de förslag som ovan nämns ifrågasatte sakrevisionen vissa ändringar av då gällande lagstiftning om dels statlig upphandling och dels statstjänstemäns rätt att ha bisysslor. Härtill kan anmärkas att ny lagstiftning sedermera tillkommit på båda dessa områden nämligen dels den under kapitel 8 berörda upphandlingskungörelsen (1973:600), dels bestämmelserna om tjänstemans bisyssla i 13 § statstjänstemannalagen (1965:274 se också 1970:353) samt 37 och 38 §§ statstjänstemannastadgan (1965:601) ävensom 16 § stadgan (1965:602 se också 1970:354) om vissa tjänstemän hos kommuner m. fl.

sin tjänsteutövning låta sig påverkas därav. Vad som från början tett sig oskyldigt kunde lätt utvecklas till motsatsen utan att tjänstemannen observerade det. Blotta misstanken att han låtit sig obehörigen påverkas var ägnad undergräva allmänhetens förtroende för myndighetens oväld.

Sakrevisionen ansåg att de föreslagna rekommendationerna – även om vissa myndigheter behövde tillämpa strängare föreskrifter – gav ett tillfredsställande uttryck åt vad som kunde anses vara god sed på området. Rekommendationerna lämnade inte bindande besked om var gränsen gick mellan godtagbara och otillbörliga förmåner. De hade emellertid utformats så att berörda parter – om de följde rekommendationerna – skulle kunna påräkna att deras handlande som regel inte ens skulle kunna ifrågasättas stå i konflikt med strafflagstiftningen. I sista hand ankom det på domstolarna att dra gränsen mellan det tillåtna och det otillåtna.

De av sakrevisionen föreslagna rekommendationerna, vilka kommit att bli kända som mutkatekesen, avsåg förhållandet mellan å ena sidan juridiska eller fysiska personer och representanter för dessa samt å andra sidan sådana statliga tjänstemän, med vilka vederbörande kommer i kontakt med anledning av antingen avtal med myndigheten om köp, försäljning, byte, tjänst eller arbete eller ansökan, som handläggs av myndigheten, eller myndighetens kontrollfunktion. Enligt sakrevisionen åsyftades härmed främst entrepenörer och leverantörer till staten och deras förhållande till statstjänstemän, som de på ett eller annat sätt kommer i beröring med i sin verksamhet eller som de vet har en sådan ställning att de kan tänkas ha inflytande på behandlingen av statliga affärstransaktioner. Rekommendationerna gällde inte endast tjänstemän med direkt upphandlande funktioner utan även statsanställda, som har till uppgift att lägga fram förslag om inköp, uppgöra tekniskt underlag för sådana förslag eller yttra sig över olika produkters lämplighet och prestationsförmåga eller i övrigt kontrollera inköpen. Rekommendationerna skulle avse även ekonomiska mellanhavanden med andra grupper av statstjänstemän. En företagare eller enskild kunde sålunda vara beroende av en välvillig inställning från statsmyndigheterna i många andra hänseenden, exempelvis för olika tillstånd i samband med näringsutövningen (från länsstyrelser, arbetsmarknadsorgan, länsbostadsnämnder, polismyndigheter m. fl.). Statliga befattningshavare, som kunde ha inflytande i dylika frågor, berördes därför enligt sakrevisionens mening av rekommendationerna.

Rekommendationerna var sammanfattade i fem huvudpunkter med därtill fogade kommentarer enligt följande.

1. Rabatter. Tjänsteman bör inte av den andra parten erhålla en för honom eller befattningshavare i hans ställe exklusiv rabatt eller annan prisförmån. Tjänstemannen bör alltså i princip acceptera endast sådan prisnedsättning, som vid ifrågavarande tidpunkt kan erhållas antingen av köpare i gemen eller av vem som helst med befattningshavarens kvalifikationer (marknadskännedom m. m.) men utan dennes tjänsteställning eller eljest av envar tillhörande en större krets, t. ex. statstjänstemän, anställda hos viss myndighet eller medlemmar i viss förening.

Även om någon av sagda förutsättningar föreligger, bör befattningshavaren regelmässigt inte tillgodogöra sig fördelaktigare villkor än de myndigheten erhåller.

Kommentar: Grundtanken är att tjänstemannen bör kunna acceptera samma förmån som han skulle kunna erhålla, även om det här avsedda förhållandet mellan honom och förmånsgivaren inte förelåg.

Som exempel på rabatter, som kan erhållas av köpare i gemen, kan nämnas prisnedsättningar samt sedvanliga årsomsättnings- och kvantitetsrabatter.

Varje befattningshavare bör i princip ha samma rätt och möjlighet som vem som helst att vid sina privata affärstransaktioner tillgodose sitt eget bästa och att utnyttja sina allmänna affärskunskaper, sin marknadskännedom etc. Detta gäller givetvis även för t. ex. upphandlare och kontrollanter. Befattningshavaren bör dock iaktta varsamhet vid affärstransaktioner för egen räkning med den andra parten. Regeln bör därför vara att han väl får utnyttja sitt affärskunnande men inte bör skaffa sig särskilda förmåner genom sin tjänsteställning. Tillämpningen härav liksom bedömandet av om ett pris är exklusivt för befattningshavaren kan många gånger bli svår, t. ex. om det endast finns en leverantör på orten eller om det är fråga om en vara med mindre fast prissättning eller där rabattmöjligheterna växlar från tid till annan och mellan olika säljare (t. ex. de inför modellbyten förekommande rabattmöjligheterna vid bilköp). I dessa fall blir det i särskilt hög grad en omdömesfråga att avgöra vad som kan accepteras och det bör vara ett gemensamt intresse för båda parterna att iaktta största varsamhet.

Stundom lämnar företag rabatter till dem, som tillhör en vid krets, t. ex. alla statstjänstemän, befattningshavare hos viss myndighet eller medlemmar i viss förening. Även av en här avsedd leverantör bör tjänstemannen kunna tillgodogöra sig en rabatt, som tillkommer honom som medlem av en sådan krets, förutsatt att denna inte är alltför snäv eller endast omfattar personer i samma ställning i förhållande till leverantören. Det får alltså inte vara fråga om en sammanslutning av enbart t. ex. upphandlare eller kontrollanter.

Det förekommer inom näringslivet och statsförvaltningen att inköpare m. fl. som en speciell förmån får för personligt bruk inköpa varor till lägre pris än vad som dessa betingar över disk. Det synes i viss mån betänkligt med den särställning, som ifrågavarande personal intar, varför stor varsamhet vid utnyttjandet av denna förmån är tillrådlig. Endast om rabattförmånen grundas på en allmänt iakttagen sedvänja inom vederbörande bransch, bör den kunna accepteras. Det ligger vidare i sakens natur att – om en dylik rabattförmån har ett mera betydande värde – den lätt kan komma att ligga utanför gränsen för det tillbörliga.

Även i fall, då en tjänsteman får tillgodogöra sig prisnedsättning, bör denna regelmässigt inte vara större än den, som erhålls av den myndighet hos vilken tjänstemannen är anställd. Vissa undantag kan dock accepteras, t. ex. vid realisationer och säsongmässiga nedsättningar eller då en tjänsteman som medlem av en inköpsförening erhåller större rabatt än myndigheter på grund av föreningens avsevärt större totala köp.

2. Gåvor. Tjänsteman bör inte av den andra parten motta gåva, som kan antas sätta honom i tacksamhetsskuld till givaren eller eljest påverka hans tjänsteutövning. Detta torde som regel inte vara fallet, när fråga är om presentreklam i form av artiklar med uppenbar reklamkaraktär, säsongmässiga gåvor i form av blommor, frukt eller annat av relativt ringa värde, exempelvis till jul eller nyår, eller uppvaktningar vid personliga

högtidsdagar och dylikt i form av blommor eller i särskilda fall annan gåva.

Kommentar: Det har visat sig svårt att här skilja sådana gåvor, som utan tvekan kan accepteras, från sådana, som kan anses otillbörliga. Här liksom i övriga fall gäller alltså att vissa principer rekommenderas efter vilka en bedömning får ske i det enskilda fallet. Till ledning härför kan anföras följande.

Vid avgörande av om presentreklam kan mottas eller inte bör hänsyn tas såväl till gåvans värde som till graden av dess reklamkaraktär. Ju tydligare reklamkaraktären framträder, desto mindre roll spelar gåvans värde. Som presentreklam används t. ex. artiklar, vilka genom sin utformning klart knyter till ett företags produktion och som ibland kan vara dyrbara att framställa. På grund av sin utformning har de dock, liksom artiklar med tydligt anbragt firmanamn eller reklamdevis, ofta ett så begränsat användningsområde för mottagaren och ringa realisationsvärde att gåvor av sådan karaktär i allmänhet bör kunna accepteras.

Det har inom landet utbildats en sedvänja att företagare genom säsongmässiga gåvor, i första hand vid jul eller nyår, tackar för angenäma affärsförbindelser. Dessa gåvor torde i allmänhet utgöras av blomsteruppsatser, fruktkorgar eller alster ur den egna produktionen men även andra sådana gåvor förekommer, t. ex. livsmedel med lokal anknytning. Det synes angeläget att frekvensen av de säsongmässiga gåvorna betydligt minskas. När de ges i form av blommor, frukt eller annat av relativt ringa värde kan de dock accepteras. Givetvis bör gåvan avvisas, om det kan befaras att den syftar till en otillbörlig påverkan. Det ligger exempelvis i sakens natur att det som regel är olämpligt att motta gåva, om tidigare affärsförbindelser har varit sporadiska och om vid gåvotillfället underhandlingar om en ny affärsuppgörelse är aktuella.

Uppvaktningar vid personliga högtidsdagar och dylikt erbjuder svåra gränsdragningsproblem. Är det ett företag som uppvaktar eller är det givaren såsom privatperson? Är de personliga kontakterna mellan givaren och mottagaren vid sidan om tjänsten sådana att en gåva kan vara motiverad? Man får inte bortse från att tjänstemannen bör ha rätt att med avseende på sitt privatliv vara jämställd med andra. Å andra sidan måste han i förhållande till företag och enskilda ständigt beakta risken att en gåva kan avse att påverka honom i tjänsten.

Uppvaktningar med blommor vid t. ex. födelsedagar och sjukdom bör normalt kunna accepteras. Om en leverantör vid sjukdom skickar en bok, choklad, frukt eller liknande är det en vänlighet som knappast bör avvisas. Vid en femtioårsdag eller annan jämförlig bemärkelsedag torde jämväl andra gåvor kunna accepteras, även om gåvan skulle vara av något dyrbarare slag än de nyssnämnda. För gåvor vid andra tillfällen bör krävas en nära personlig kontakt vid sidan om tjänsten. Under sådana omständigheter bör man kunna förutsätta att det är den enskildes och inte företagets medel som disponerats för gåvan. Så dyrbara gåvor som t. ex. äkta mattor, silverserviser och mera värdefulla konstföremål bör över huvud inte accepteras.

3. Gästfrihet. Tjänsteman bör visa återhållsamhet vid antagande av erbjudande från den andra parten om gästfrihet. När denna på grund av sin form eller omfattning kan tänkas försätta tjänstemannen i tacksamhetsskuld eller eljest påverka honom i hans tjänsteutövning, bör den inte accepteras.

Kommentar: Då man bedömer om gästfrihet bör mottas, framträder med särskild tydlighet skillnaden mellan å ena sidan förbindelser mellan

representanter för privata företag och å den andra de kontakter en statlig tjänsteman knyter med representanter för privat företag eller enskild. Den ömsesidighet i utövande av gästfrihet, som med disponerande av företagens medel i allmänhet kan påräknas i det förra fallet, saknar i stort sett motsvarighet i det senare. Detta är en av orsakerna till att strängare regler måste uppställas för statstjänstemannen.

Rekommendationerna avser främst det fall att ett företag bekostar den gästfrihet, som visas befattningshavaren. Liksom i fråga om gåvor måste hänsyn tas till om ett personligt vänskapsförhållande föreligger mellan parterna. Gästfrihet, som har sin grund i ett sådant förhållande att man har anledning förutsätta att vederbörande företag inte belastas med kostnaderna, kan som regel anses falla utanför rekommendationerna och berörs därför inte av vad som i det följande sägs. I sådant fall torde man också i allmänhet kunna räkna med viss ömsesidighet, varför någon tacksamhetsskuld inte kan befaras uppstå.

Som en allmän regel bör gälla att gästfrihet – såframt fråga inte är om rent representativa åligganden – mottas endast, då den avser tjänstemannen själv men däremot inte medlemmar av hans familj; inte heller bör den avse fri semestervistelse. Undantag från dessa regler kan dock tänkas. Så torde det exempelvis kunna godtas att familjemedlemmar inbjuds till stapelavlöpningar och företagsjubileer.

Vad därefter beträffar invitation till måltid är det ett önskemål att frekvensen därav är så låg som möjligt och att den bjudande ålägger sig en viss restriktivitet vid måltidens anordnande. När det gäller invitation till måltid på befattningshavarens tjänstgöringsort, bör kravet på återhållsamhet ställas högre än om han är på tjänsteresa. Enstaka måltider kan accepteras, då särskilda skäl föreligger, exempelvis vid fullgörandet av rent representativa uppgifter, vid ett företagsjubileum, i samband med avsyningen av ett mera omfattande arbete eller för knytande eller upprätthållande av för tjänsten värdefulla förbindelser. – Det kan i sammanhanget framhållas som klart olämpligt, om en tjänsteman systematiskt förlägger sina sammanträffanden med representanter för den andra parten till sådan tid att denne känner sig uppfordrad att bjuda på lunch eller om han regelmässigt svarar den som vill träffa honom att han inte har tid annat än i samband med måltiderna.

Bland invitationerna till måltid intar lunch på en företagsmäss eller annan av företaget driven servering en särställning. Ofta finns det på sådana serveringar ingen form för betalning av enstaka måltider och om befattningshavaren avböjer och anlitar något annat ställe, kan detta medföra tidsförlust. Den som t. ex. i egenskap av kontrollant under en längre tid har behov av att äta på ett företags lunchrum bör dock söka träffa avtal om att få betala för sig.

Gästfrihet i form av fritt logi på hotell eller motsvarande bör som regel avböjas. Någon gång kan detta vara svårt, t. ex. om det enda hotell på orten ägs av det berörda företaget och detta brukar utan ersättning upplåta rum där till besökande kunder m. fl. I sådant fall bör dock gästfrihet mottas endast en eller annan dag vid enstaka tillfällen. Vid längre tids vistelse bör tjänstemannen söka träffa avtal om gottgörelse.

4. Lån, borgensförbindelser och liknande. Tjänsteman bör inte inlåta sig på privata ekonomiska förbindelser med den andra parten i form av t. ex. lån, borgensförbindelse eller varukredit utöver den, som i allmänhet erbjuds kundkretsen.

Kommentar: Dylik förbindelse kan otvivelaktigt antas framkalla tacksamhetsskuld eller annat beroendeförhållande för tjänstemannen och därmed påverka hans tjänsteutövning. Fall kan givetvis tänkas, då

förbindelsen bestod redan före kontakten i tjänsten eller då förbindelsen i och för sig kan anses godtagbar, t. ex. på grund av släktskap mellan parterna. Är detta förhållandet, måste sådant jäv anses föreligga att tjänstemannen självmant, oberoende av eventuell uttrycklig jävbestämmelse, bör påkalla att han befrias från handläggningen av den andra partens ärenden.

5. Andra förmåner. Tjänsteman, som här avses, bör ej av den andra parten motta annan förmån, som kan antas påverka hans tjänsteutövning eller eljest sätta honom i tacksamhetsskuld till denne.

Kommentar: Som exempel på förmåner av här åsyftat slag kan nämnas att en leverantör betalar resekostnaderna för tjänstemannen (eller dennes familj), vare sig det är fråga om tjänsteresa eller semesterresa. Undantas bör dock det fall att tjänstemannen får medfölja i leverantörens bil vid färd till eller från förrättning i vilken båda deltar.

Det förekommer inte sällan att en leverantör inbjuder tjänstemän, ensamma eller i grupper, till studiebesök, specialutbildning osv. inom eller utom landet och att han därvid helt eller delvis åtar sig att svara för vederbörandes resekostnader och uppehälle. Då mottagande av sådan förmån lätt kan ge anledning till misstanke om bristande objektivitet, bör sträng återhållsamhet iakttas. Den enskilde tjänstemannen bör inte på eget ansvar acceptera dylika erbjudanden utan underställa frågan vederbörande myndighets prövning.

Efter remiss avgavs yttranden över sakrevisionens framställning av ett drygt hundratal statliga myndigheter och enskilda organisationer.

Förslaget om tillsättande av en särskild, till riksåklagarämbetet knuten åklagare, vars främsta uppgift skulle vara att efter anmodan leda förundersökningar i hela riket vid misstanke om mera svårbedömbara mutbrott samt fungera som åklagare i dessa mål vid rikets samtliga domstolar, avstyrktes nästan genomgående av remissinstanserna.

De av sakrevisionen föreslagna rekommendationer rörande förhållandet mellan leverantörer till statsverket m. fl. och vissa statstjänstemän tillstyrktes i princip av de flesta remissinstanserna. Justitiekanslersämbetet anförde:

Såsom sakrevisionen framhållit har det visat sig råda ovisshet om vad statstjänstemän har att iaktta i sitt förhållande till de företrädare för näringslivet med vilka de i samband med upphandling eller liknande tjänsteärenden kommer i beröring. Justitiekanslersämbetet finner i likhet med sakrevisionen, att det föreligger ett behov att skapa större klarhet på detta område. En lämplig väg att nå detta syfte synes ämbetet vara att i rekommendationer av den typ sakrevisionen förordat ge uttryck för vad som kan anses vara god sed på området. Sådana rekommendationer är endast avsedda att tjäna till ledning för statstjänstemännens handlande och bör naturligen inte uppfattas som några föreskrifter i fråga om tillämpningen av straffbestämmelserna rörande mutbrott. Det bör i det sammanhanget understrykas, att allt som kan anses stridande mot god sed i hithörande hänseende ej med nödvändighet är att betrakta som brottsligt. Det straffbara området torde alltså vara snävare än det område som rekommendationerna är avsedda att avgränsa. Den betydelsen för avgörandet av vad som är straffbart eller inte lärer rekommendationerna dock få, att om en tjänsteman följer desamma, det normalt inte med fog skall kunna göras gällande, att han gjort sig skyldig till mutbrott eller tjänstefel.

I huvudsak likartade synpunkter framfördes även i övriga tillstyrkande yttranden.

Hovrätten för Övre Norrland, försvarets civilförvaltning, försvarets fabriksstyrelse, kanslern för rikets universitet, statens jordbruksnämnd, överståthållarämbetet samt länsstyrelserna i Jönköpings och Västernorrlands län avstyrkte eller ställde sig tveksamma till förslaget.

Överståthållarämbetet yttrade:

Beträffande förslaget till rekommendationer rörande förhållandet mellan leverantörer till statsverket m. fl. och vissa statstjänstemän ansluter sig överståthållarämbetet visserligen till tanken, att anvisningarna i sådant hänseende i och för sig kan vara lämpliga. Såsom sakrevisionen själv påpekat kan emellertid dylika anvisningar ej utgöra något bindande besked om var gränsen mellan godtagbara och otillbörliga förmåner går, eftersom det i sista hand ankommer på domstolarna att dra densamma. Överståthållarämbetet vill erinra om att bedömningen, huruvida en förmån är otillbörlig, måste bli beroende inte blott av förmånens värde utan även av sådana skiftande omständigheter som tjänstemannens inflytande i upphandlings- och kontrollfrågor, dessa frågors ekonomiska vikt samt tidigare förekomst av diskutabla förmåner i förhållandet leverantör – tjänsteman. Det synes sålunda inte uteslutet, att en förmån, som enligt rekommendationerna skulle – sedd isolerad – kunna anses godtagbar, kunde komma att av domstol anses otillbörlig med hänsyn till det läge, i vilket tjänstemannen försatt sig genom att tidigare motta förmåner. Även om anvisningar utfärdats måste det – överståthållarämbetet är angeläget att understryka detta – ytterst bli en fråga om tjänstemannens eget omdöme, hans känsla för rätt eller orätt, för det passande och lämpliga. Överståthållarämbetet vill vidare framhålla att, om vissa förmåner betecknas såsom tillåtna, risk föreligger, att dylika kommer att inom leverantörskretsar uppfattas såsom hörande till ordningen; en utveckling i riktning mot ökad förekomst av – låt vara obetydliga, i och för sig godtagbara – presenter eller dylikt på här förevarande område är uppenbarligen inte önskvärd.

Liknande skäl mot utfärdandet av rekommendationerna anfördes av övriga nyssnämnda remissinstanser. Försvarets fabriksstyrelse uttalade att rekommendationerna genom att de antagits i sakrevisionens tryckta redogörelse fått en vidsträckt spridning och att detta i förening med sakrevisionens ställning inom statsförvaltningen samt det sätt varpå de tillkommit syntes vara tillräckligt för att de för framtiden skulle beaktas av berörda statstjänstemän.

Beträffande utformningen av rekommendationerna betonades i några yttranden lämpligheten av så långt möjligt göra dem kortfattade för att ge rekommendationerna största möjliga effekt. I fråga om enskildheter framfördes vissa synpunkter.

I flera yttranden framhölls vikten av att det klart utsades för vilka rekommendationerna skulle gälla. Lantbruksstyrelsen ansåg att normerna borde gälla enhetligt för hela statsförvaltningen. Arbetsmarknadsstyrelsen var av samma mening beträffande rekommendationerna under punkterna 1, 4 och 5 men fann det rörande rekommendationerna i övrigt oklart, om sakrevisionen tänkt sig en tillämpning endast för upphandlingstjänstemän i egentlig mening. Även justitiekanslersämbetet, kontrollstyrelsen och

länsstyrelsen i Malmöhus län ansåg det önskvärt med förtydliganden beträffande rekommendationernas giltighetsområde.

Svenska landskommunernas förbund, svenska landstingsförbundet och svenska stadsförbundet påpekade att intet hindrade att motsvarande normer tillämpades inom den kommunala verksamheten.

Utformningen av punkten 1 angående rabatter kritiserades av bl. a. järnvägsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen och TCO, vilka ifrågasatte, om inte en enklare regel borde tillämpas, nämligen att tjänsteman vid inköp för eget behov inte får tillgodogöra sig högre rabatt än den myndigheten åtnjuter.

Handelskammaren i Gävle uttalade att en tjänsteman inte på grund av sin tjänst hos det allmänna under några förhållanden skall vara berättigad till personliga extra förmåner. Handelskammaren menade att s. k. grupprabatter är en inte önskvärd företeelse. Liknande synpunkter framfördes av Sveriges automobilhandlareförbund. Institutet för bekämpande av mutor och bestickning framhöll beträffande grupprabatterna att frågan om en rabatt är olämplig från företagsekonomiska eller rättvisesynpunkter i och för sig väl kunde vara värd att närmare utredas men att detta borde ske i annat sammanhang.

Telestyrelsen ifrågasatte om inte hela avdelningen angående rabatter lämpligen borde såsom självständigt avsnitt utgå ur rekommendationerna och i stället hänföras till punkten 2 om gåvor.

Även punkten 2 angående gåvor kritiserades i olika hänseenden.

Justitiekanslersämbetet anmärkte beträffande gåvor i samband med uppvaktningar vid personliga högtidsdagar och dylikt att även om det givetvis inte kunde komma i fråga att i detta hänseende sätta någon värdegräns det dock borde tydligare sägas ut att det måste röra sig om en gåva som i värde endast obetydligt översteg gåvor i form av blommor, böcker, choklad, frukt och dylikt. För att dyrbarare gåvor skulle kunna accepteras borde enligt ämbetets mening krävas ett privat vänskapsförhållande eller liknande. Hovrätten över Skåne och Blekinge ansåg gränsdragningen i förevarande hänseende så svår att det i rekommendationerna använda uttrycket "eller i särskilda fall annan gåva" borde utgå.

Telestyrelsen ifrågasatte med hänsyn till vanskligheten att dra gränsen mellan tillåtna och otillåtna gåvor om inte ett direkt förbud att över huvud taget ge och motta andra gåvor än uppenbara reklamsaker vore att föredra. Leverantörerna behövde då inte känna sig illa berörda av en vägran från tjänstemannens sida att motta en i leverantörens ögon obetydlig gåva, eftersom en hänvisning till ett direkt stadgat förbud måste respekteras. Genom ett dylikt generellt förbud skulle också den kalamiteten undvikas att någon leverantör på grund av rekommendationen ansåg sig förpliktad att uppvakta med gåvor i någon form, eftersom det särskilt utsagts att sådana i viss omfattning är tillåtna. En så radikal lösning som ett förbud skulle emellertid innebära att statstjänstemännen sattes i en utpräglad särställning, när det gäller formerna för umgänge med vänner och bekanta. Telestyrelsen framhöll vidare att, när det gäller godtagbara gåvor, sakrevisionen förutsatt att det är den enskildes och inte företagets medel som används för gåvan. Styrelsen ifrågasatte emellertid

tjänstemannens möjligheter att övertyga sig därom. Ett sådant villkor kunde också kringgås genom att enskilt företag tilldelar ledande anställda inom företaget representationsanslag utan att vederbörande åläggs redovisningsskyldighet för anslaget.

Enligt arbetsmarknadsstyrelsens mening hade avsnittet om gåvor utformats huvudsakligen under hänsynstagande till de seder och bruk som råder inom det privata affärslivet. Styrelsen ansåg det också rimligt att statstjänstemän med typiska upphandlingsfunktioner gavs möjlighet att i någon mån anpassa sig efter dessa förhållanden. Det var emellertid viktigt att vad som sålunda kunde anses tillåtet för upphandlingstjänstemän inte utsträcktes att gälla för andra kategorier, framför allt inte tjänstemän som uteslutande eller huvudsakligen fullgör inspekterande eller kontrollerande uppgifter.

Vad främst i kommentaren till punkten 3 om gästfrihet uttalats om enstaka måltider föranledde synpunkter från remissinstanserna. Justitiekanslersämbetet anmärkte på det angivna exemplet att en måltid i samband med avsyningen av ett mera omfattande arbete kunde accepteras. Uttalandet föranledde ingen erinran, om därmed avsågs endast en måltid av representationskaraktär vid till exempel överlämnandet av ett beställt fartyg. Skulle det däremot gälla en inbjudan till måltid i samband med utförd kontroll av exempelvis en entreprenad eller en leverans, var förhållandena enligt ämbetets mening ofta sådana att kontrollanten borde avböja inbjudan. Gotlands handelskammare ville understryka att enstaka måltid i samband med affärsuppgörelse eller annat uppdrag ofta kunde underlätta kontakten och medverka till ett smidigt avslutande av uppdraget. Även i fråga om gästfrihet gjorde sig enligt arbetsmarknadsstyrelsens mening i viss mån samma synpunkter gällande som styrelsen framfört beträffande gåvor.

Punkten 5 i rekommendationerna fann generaltullstyrelsen särskilt knapphändigt avfattad då den endast hänvisade till det allmänna uttrycket att tjänsteman försätter sig i tacksamhetsskuld. Gotlands handelskammare framhöll beträffande de i kommentaren till denna punkt berörda restriktionerna i fråga om resor m. m. att de var synnerligen berättigade, då dessa förmåner gick vida utöver vad som kan anses förenligt med god köpmannased.

Beträffande sättet för utfärdandet av rekommendationerna anförde justitiekanslersämbetet:

Efter den överarbetning av sakrevisionens förslag, vartill remissvaren kan ge anledning, sammanfattas rekommendationerna med därtill hörande kommentarer i en departementspromemoria. I ett cirkulär till statsmyndigheterna, vilket infördes i Svensk författningssamling, redogörs för vad som förevarit i ärendet. I redogörelsen återges de egentliga rekommendationerna, sådana de utformats i promemorian, varjämte meddelas, att innebörden av dessa rekommendationer närmare belysts i promemorian. I cirkuläret anbefalls vederbörande myndigheter att överväga, huruvida rekommendationerna kan tjäna till ledning för myndigheterna samt de under dem lydande tjänstemännen eller om inom området för deras verksamhet behov av strängare regler föreligger, samt att i anledning därav vidta de åtgärder, som kan bli erforderliga (jfr Kungl. Maj: tscirkulär den 5 juni 1931, nr 213, till statens förvaltande

myndigheter angående remissers verkställande och besvarande). Med ett dylikt förfaringssätt skulle de olika myndigheterna ha det direkta ansvaret för de rekommendationer som skulle gälla för myndigheterna. Även om rekommendationerna med tillhörande kommentarer naturligen skulle tryckas och tillhandahållas myndigheterna, skulle det likväl vara av värde, att de egentliga rekommendationerna återfanns i författningssamlingen. Därigenom skulle de vara lätt tillgängliga för berörda myndigheter och andra intresserade.

Överbefälhavaren fann det lämpligt att Kungl. Maj:t lämnade t. ex. sakrevisionen bemyndigande att bringa att bringa rekommendationerna till myndigheternas kännedom.

Frågan berördes även av arbetsmarknadsstyrelsen, generaltullstyrelsen, kommerskollegium, överståthållarämbetet och föreningen Sveriges häradshövdingar.

Den skärpning av straffbestämmelserna vid mut- och bestickningsbrott, vilken förordats i reservationen av ordföranden i statens sakrevision, avstyrktes nästan genomgående av de remissinstanser, som yttrat sig över reservationen. Däremot förordade försvarets civilförvaltning, armétygförvaltningen, flygförvaltningen, marinförvaltningen, vattenfallsstyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, byggnadsstyrelsen, statens jordbruksnämnd, SACO och TCO från andra utgångspunkter en översyn av strafflagens bestämmelser om tagande av muta. Flera av dessa remissinstanser föreslog sålunda att mutbrottsparagrafen skulle ändras så att skillnad gjordes mellan "muta i egentlig mening" och annan otillbörlig förmån. I några yttranden anfördes synpunkter på mutbrottets subjektiva rekvisit. Försvarets civilförvaltning framhöll att straff för tagande av muta kunde ådömas, även om från tjänstemannens sida inte föreligger något uppsåt att som motprestation till erbjuden eller mottagen förmån lämna en favör. Enligt civilförvaltningens mening borde för straffbarhet krävas ett subjektivt rekvisit jämväl med avseende på förmånens egenskap av otillbörlig belöning. Telestyrelsen uttalade att det i många fall, där tagande av muta konstaterats, säkerligen var så att tjänstemannen inte uppsåtligen överträtt de bestämmelser som reglerar den statliga verksamheten utan kommit att bryta mot bestämmelserna endast på grund av dessas otillräcklighet. Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen hävdade att strafflagens mutbegrepp vidgats så att en present på en femtioårsdag, som mottagits utan skymten av en oärlig tanke eller oärlig motprestation, räckte för att tjänstemannen skulle dömas för tagande av muta.

I beslut den 26 april 1963 fann Kungl. Maj:t att de framställningar, för vilka redogjorts i avsnitten 7.1–3 inte skulle föranleda någon Kungl. Maj:ts åtgärd.

7.4 Förslaget till ändrade regler om ansvar för bestickning i näringsverksamhet m. m.

Som tidigare nämnts lade utredningen om illojal konkurrens i sitt år 1966 avgivna betänkande fram ett förslag till lag om otillbörlig konkurrens som skulle ersätta IKL och bl. a. upptog nya ansvarsbestämmelser för bestickning i näringsverksamhet.

Under utredningsarbetet hade utredningen i en enkät riktad till ett stort antal organisationer och myndigheter framställt tre frågor, nämligen om nu gällande ansvarsregler borde göras tillämpliga på bestickning av säljarombud, om bestämmelserna borde utsträckas även till andra avtal än sådana som avsåg köp av varor, utförande av arbete eller tagande av försäkring samt om bestämmelserna borde ges än vidare tillämpning. Enkäten hade sammanfattningsvis gett följande resultat.

Så gott som alla som svarade på den första frågan ansåg att bestämmelserna borde göras tillämpliga även på säljareombud. Flera framhöll därvid att det kunde vara särskilt aktuellt att kunna ingripa mot bestickning av säljareombud i en krissituation med begränsad varutillgång.

Den andra frågan föranledde på ett undantag när enbart jakande svar. I ett svar sades att avtalstyperna om möjligt borde anges i lagen. I ett annat svar framhölls att utförande av tjänster i allmänhet och upplåtande av nyttjanderätt i princip borde falla under bestämmelserna.

I ett flertal av svaren förordades att bestämmelserna gavs än vidare tillämpning. Åtskilliga rekommenderade att allt mutande av personer, som var anställda i näringsverksamhet, med syfte att påverka den mutade att i ett eller annat hänseende ekonomiskt gynna bestickaren framför andra, borde kriminaliseras. I ett svar förutsattes därvid att begreppet "muta" definierades ungefärligen så att därmed skulle avses en gåva eller förmån, som med hänsyn till förhållandena framstod som osedvanlig och innebar fara för otillbörlig påverkan av medkontrahenten. En organisation framhöll att, även om det ur generalpreventiv synpunkt kunde vara önskvärt att i lagtexten gränsen kring de straffbelagda handlingarna inte drogs för snävt, man i motiven borde i görligaste mån klarlägga vilka förfaranden som skulle falla utanför lagen; det syntes önskvärt att inte en så rigorös tillämpning av bestämmelserna förordades att dessa kunde åberopas i chikanöst syfte. En myndighet med särskild erfarenhet av granskning av statliga myndigheters upphandlings- och försäljningsverksamhet fann skäl tala för att bestämmelserna utformades exempelvis så, att de avsåg bestickning av person, anställd i näringsverksamhet, i syfte att påverka den anställde att, med utnyttjande av de möjligheter han hade i denna sin egenskap, i samband med ekonomiska uppgörelser i ett eller annat hänseende gynna bestickaren. En organisation upplyste, att Institutet mot mutor under de senare åren haft till behandling bestickning av säljareombud samt vid anställnings- och hyresförhållanden, exempelvis bestickning av en försäljare av bilar, vilka av speciella skäl var särskilt förmånliga för köparna, och ett fall av muta till vicevärd. Organisationen fann det för rättskänslan stötande att möjlighet saknades att beivra sådana fall, även om de antagligen var relativt ovanliga.

I många svar vände man sig emellertid mot tanken på att ge bestämmelserna vidare tillämpning. Från ett håll framhölls att, om blott de väsentliga inom näringslivet förekommande avtalstyperna träffades, någon ytterligare utvidgning inte behövdes. Någon fruktade att man, om man lämnade anknytningen till avtal av olika slag, skulle sakna fast grund för bedömandena och enbart få subjektiva ställningstaganden att lita till. En organisation pekade på gränsdragnings- och bevissvårigheter vid en ytterligare utvidgning. En organisation erinrade om att det i utlandet rådde helt andra förhållanden och framhöll att bestämmelserna därför inte borde utformas så att svenska affärsmäns förmåga att hävda sig i den internatioenlla konkurrensen hindrades.

I betänkandet konstaterade utredningen att det under utrednings-

arbetet inte från något håll ifrågasatts annat än att regler om bestickning i näringsverksamhet borde behållas. Trots att rättspraxis varit mycket sparsam kunde det antas att IKL: s ansvarsregler haft en moralbildande utomrättslig funktion. Det fanns emellertid enligt utredningens mening anledning att ställa frågan om den olika utformningen av ansvarsreglerna i BrB och IKL var tillräckligt motiverad av skillnader mellan offentlig och enskild verksamhet. I den mån tagande av muta var att bedöma som trolöshetsgärning och sålunda berörde relationerna mellan arbetsgivare och anställda, fann utredningen någon sådan skillnad inte föreligga. Då det gällde de anställdas relationer utåt, i förhållande till tredje man, framträdde däremot vissa olikheter.

Anledningarna till att det ställdes särskilda krav på omutlighet i fråga om anställda i offentlig verksamhet var flera. Stat och kommun utövade många nödvändiga samhällsfunktioner till vilka alternativ inte finns. Det allmänna hade tvångsmedel till sitt förfogande och dess funktioner finansierades genom skatter. Stat och kommun hade alltså makt över och anspråk på medborgarna på ett sätt som saknade motsvarighet på det enskilda fältet. När det gällde enskild näringsverksamhet fanns i stället ett intresse, som inte förelåg inom den offentliga sektorn, nämligen andra näringsidkares intresse av att mutor inte används som medel i konkurrenskampen.

Utredningen ansåg sig emellertid kunna förmärka en utjämning av skillnaderna mellan offentlig och enskild verksamhet. Å ena sidan hade den uppfattningen blivit alltmer utbredd att också enskild näringsverksamhet tjänade samhälleliga syften. Den enskilda verksamheten drevs inte sällan i former, som liknade den allmänna verksamhetens och den fullföljde många gånger väsentligen samma funktioner. Å andra sidan konkurrerade stat och kommun i olika former och på mer eller mindre lika villkor alltmer med enskild näringsverksamhet. Enligt utredningens mening talade sålunda många skäl för att det inte borde dras någon principiell skiljelinje mellan mutor i utövning av näringsverksamhet och mutor som medel att påverka allmän verksamhet.

Mot angivna bakgrund upptog utredningen i 5 § av sitt förslag till lag om otillbörlig konkurrens en förbudsbestämmelse av innehåll att den som är anställd hos eller fullgör uppdrag för näringsidkare inte skulle få motta, låta åt sig utlova eller begära muta eller annan otillbörlig förmån, ägnad att förmå mottagaren att i tjänsten eller vid uppdragets fullgörande gynna bestickaren eller annan. Motsvarande förbud stadgades i fråga om bestickning. I paragrafen föreskrevs vidare att förbudsbestämmelserna skulle tillämpas även på otillbörlig belöning för att mottagaren i tjänsten eller vid uppdragets fullgörande gynnat bestickaren eller annan. Den som uppsåtligen bröt mot paragrafen skulle enligt 7 § i lagförslaget dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Förslaget innebar en betydande utvidgning av gällande ansvarsregler. Personkretsen utökades till att omfatta alla anställda hos näringsidkare genom att den tidigare begränsningen till bestickning och tagande av muta vid vissa avtalstyper eller vissa typförfaranden avskaffades, varjämte med anställd jämställdes dem som fullgör uppdrag för näringsidkare. Själva ansvarets innehåll vidgades

genom att det för straffbarhet inte längre krävdes pliktstridigt gärningsändamål och genom att straff i viss utsträckning kunde ådömas för efterföljande belöning.

I sin motivering för lagförslaget betonade utredningen vidare att förhållandena inte var fullt jämförbara på den enskilda och på den offentliga sektorn. En inte oväsentlig skillnad mellan offentlig och enskild verksamhet var att det allmänna genom sina tjänstemän ofta utövade en "höghetsfunktion" mot medborgarna medan anställda i enskild näringsverksamhet främst hade att tillvarata sin arbetsgivares intressen i konkurrensen med andra näringsidkare. Utredningen fann att en konsekvens av dessa skillnader var att det i offentlig verksamhet aldrig kunde tänkas att vetskap hos mottagarens arbetsgivare verkade ansvarsbefriande för givaren och mottagaren av förmåner i och för tjänsten men att sådan vetskap i enskild verksamhet kunde medföra frihet från ansvar. Om och i vad mån så skulle ske fick bero på omständigheterna i det enskilda fallet. En annan följd av skillnaderna mellan offentlig och enskild verksamhet ansåg utredningen vara att man fick vara något mindre sträng vid bedömningen av förmåner till anställda i enskild tjänst än till anställda i allmän tjänst. "Muta" och "otillbörlig belöning" borde därför enligt utredningens uppfattning tolkas något olika i förslaget och i BrB.

Det stora flertalet av de remissinstanser, som yttrade sig över den föreslagna utvidgningen av straffansvaret, tillstyrkte förslaget eller lämnade det utan erinran. Två arbetstagarorganisationer kritiserade dock förslaget. LO ifrågasatte om i den tilltänkta lagstiftningen om företags marknadsföring och försäljning också borde infogas regler som rörde arbetsrättsliga frågor. LO föreslog att bl. a. reglerna om ansvar för bestickning och tagande av muta ytterligare övervägdes och om möjligt hänfördes till särskild lagstiftning. TCO var av samma mening men tillade att det under utredningsarbetet inte framkommit bärande skäl för en utvidgning och skärpning av nuvarande bestämmelser om bestickning m. m. TCO avstyrkte därför att förslaget i denna del blev föremål för lagstiftning.

I fråga om enskildheter i utredningens lagförslag och motivuttalanden framfördes vissa erinringar.

TCO ansåg att brottsrekvisiten givits en ytterst diffus utformning. Straffbestämmelser fick inte avfattas så att den enskilde inte själv med ett någorlunda stort mått av säkerhet kunde avgöra vad som var straffbart eller inte.

Utredningens ståndpunkt att principalens vetskap om eller samtycke till att arbetstagare tar mutor under vissa omständigheter skulle kunna verka ansvarsbefriande föranledde ett flertal uttalanden.

Överåklagaren i Stockholm framhöll att utredningens ståndpunkt även om den syntes riktig skulle ställa myndigheterna inför svåra avgöranden vid lagens praktiska tillämpning. En kammaråklagare i Stockholm ansåg utredningens uttalande att frågan om ansvarsfrihet fick bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet inte lyckligt samt hänvisade till att i ett samtidigt avgivet norskt[1]) lagförslag uttryckligen

[1]) Se angående 1972 års norska lagstiftning under 6.1.

stadgats att förbudet mot bestickning och tagande av muta eller endast gällde om gärningen skett mot arbetsgivarens eller uppdragsgivarens samtycke eller vetskap. Liknande synpunkter anfördes av länsåklagarmyndigheten i Kristianstads län. Att arbetsgivarens vetskap skulle verka helt ansvarsbefriande fann länsåklagarmyndigheten i Södermanlands län tvivelaktigt, då denna vetskap inte kunde minska det klandervärda i arbetstagarens handlingssätt eller vara till skydd för tredje man.

Institutet mot mutor anförde i en promemoria, vilken av Svenska arbetsgivarföreningen, Sveriges industriförbund och Sveriges grossistförbund åberopades som yttrande över lagförslaget i förevarande del, att institutet i stort sett kunde ansluta sig till utredningens synpunkter angående betydelsen av arbetsgivarens vetskap eller samtycke. Klart var emellertid att det i det enskilda fallet kunde vara vanskligt att avgöra om samtycke förelåg. Att samtycke från den anställdes chef – oavsett vilken ställning denna hade i företaget – inte generellt kunde verka ansvarsbefriande föreföll klart. Inte heller borde i ett aktiebolag samtycke från verkställande direktören eller annan person i företagsledningen i alla situationer medföra sådan befrielse, särskilt inte i det fall att denne på något sätt stod i maskopi med den anställde. Institutet var medvetet om att det knappast var möjligt att i lagstiftningen i detalj reglera hithörande frågor. Bedömningen fick i stället bli beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. I anslutning till utredningens uttalande att det knappast kunde bli fråga om att döma till ansvar i det fall, där förmåner från utomstående till anställda erbjöds eller begärts helt öppet, underströk institutet att det för ansvarsbefrielse måste krävas att fullständig öppenhet verkligen förelegat. Det borde exempelvis knappast anses att sådan öppenhet varit för handen om en leverantör enbart i offert eller andra handlingar, som sänds direkt till vederbörande inköpare, redovisade att inköparen fått vissa personliga förmåner.

Uttrycket "otillbörlig förmån", som utredningen sade sig använda för att framhålla att även sådant som inte kunde skattas till något ekonomiskt värde – såsom tillfredsställande av någons fåfänga eller njutningslystnad – kunde anses vara muta, uppmärksammades av RÅ, som fann det tveksamt om även dylika förmåner utan vidare ingick i detta begrepp. Enligt RÅ: s mening var uttrycket i vart fall inte lämpligt, då det kunde leda till en vidare tillämpning av bestämmelserna mot bestickning på den enskilda sektorn än i offentlig verksamhet. Detta uttryck borde därför utgå ur lagtexten liksom dess fortsättning "ägnad att förmå mottagaren att i tjänsten eller att vid uppdragets fullgörande gynna bestickaren eller annan", som, påpekade RÅ, enligt vad utredningen själv hävdat endast utgjorde en närmare utveckling av vad som redan låg i begreppet muta.

Stockholms handelskammare, som ansåg det vara av vikt att ingripanden med stöd av de föreslagna ansvarsbestämmelserna skedde endast mot verkligen otillbörliga förfaranden, betonade också att rekvisitet "otillbörlig" ibland syntes behöva tolkas på ett annat sätt än det regelmässiga. Handelskammaren syftade därvid på sådana fall då svenska företag hade affärsförbindelser med företag i andra länder. Det kunde enligt handels-

kammarens mening inte vara obekant att man på visst håll hade en syn på företeelserna mutor och bestickning som var helt skild från den här i landet gängse. Svenska företag kunde lätt komma i situationer där det kunde vara svårt att mot bakgrund av internationellt sedvanliga affärsmetoder strikt följa svensk rätt. Nu angivna synpunkter framhölls också av Skånes handelskammare, Svenska annonsörers förening och Institutet mot mutor. Institutet ansåg för övrigt att det i förarbetena borde klargöras att ansvarsbestämmelserna inte gäller i andra fall än då de vidtagna åtgärderna riktade sig mot det svenska näringslivets anställda och deras integritet.

7.5 Förslaget till provisoriska ansvarsregler i BrB m. m.

I avbidan på en utredning om förutsättningarna för ett mera generellt mutansvar borde enligt vad ämbetsansvarskommittén uttalade i principbetänkandet den nuvarande ansvarsregeln om mutbrott i 20: 2 BrB behållas men med sådana ändringar i fråga om den ansvariga personkretsen att ansvaret blir gällande inom all mer väsentlig offentlig verksamhet. Personkretsen för mutansvaret borde härvid omfatta samtliga anställda i allmän tjänst och även i övrigt sammanfalla med den personkrets som enligt principbetänkandet över huvud taget kunde komma i fråga för ett lagreglerat disciplinansvar. Härutöver borde enligt kommitténs mening mutansvar åvila envar, som utan innehav av någon offentlig tjänst utöver offentlig myndighet, samt slutligen envar som fullgör lagstadgad tjänsteplikt.

Vad gäller förslaget att samtliga anställda i allmän tjänst skulle komma att åläggas mutansvar framhöll kommittén att det inte fanns anledning att inskränka ansvarskretsen till sådana stats- och kommunaltjänstemän som innehar ämbetsansvar enligt 20: 12 första stycket BrB. Andra statliga och kommunala arbetstagare hade visserligen till följd av sin normalt osjälvständiga ställning mera sällan möjlighet att utöva verksamhet som kan locka till bestickning. Emellertid kunde även dessa arbetstagares tjänsteutövning ingå moment, för vilka en bestickare kunde ha intresse. I detta sammanhang erinrades om att BrB i förhållande till tidigare gällande rätt utvidgat ansvarskretsen vid brott mot tystnadsplikt till att avse även dem som – utan att vara underkastade ämbetsansvar – är anställda i allmän tjänst.

Det tedde sig emellertid lagtekniskt inte lyckligt att som i den föreslagna disciplinlagen i brottsbalkens lagtext inta en omfattande förteckning över personkretsen för ansvar. I mutbrottsparagrafen borde personkretsen därför förenklat anges bl. a. genom en hänvisning till disciplinlagstiftningen. I enlighet härmed utformades ett förslag till ansvarsregel av innehåll att för mutbrott dömes den som för sin offentliga verksamhet mottar, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning. Härvid skulle med offentlig verksamhet förstås arbete i sådan anställning eller under sådant uppdrag som ansågs med den tänkta lagstiftningen om disciplinansvar. Som offentlig verksamhet skulle

även anses utövning av offentlig myndighet, som inte sker i arbete som nytt sagts, och fullgörande av lagstadgad tjänsteplikt. Kommittén fann det obehövligt med en regel om att mutansvar kunde komma i fråga endast om gärningen inte eljest var särskilt straffbelagd.

Som tidigare nämnts inhämtades yttranden över principbetänkandet från ett stort antal remissinstanser (se förteckning i bilaga 2 till slutbetänkandet).

Av de remissinstanser som tog upp den föreslagna mutbrottsparagrafen till närmare behandling ställde sig Göta hovrätt, hovrätten för Nedre Norrland, socialstyrelsen, statens vägverk, statskontoret, juridiska fakulteterna vid Lunds och Stockholms universitet, länsstyrelsen i Gävleborgs län, chefen för länsåklagarmyndigheten i Västerbottens län, föreningen Sveriges häradshövdingar och stadsdomare, Sveriges advokatsamfund samt Svenska fackläraförbundet och Sveriges lärarförbund positiva till eller lämnade eljest utan erinran paragrafens sakliga innehåll, främst när det gäller personkretsen för ansvar enligt paragrafen.

Riksdagens ombudsmannaexpedition ansåg att personkretsen tills vidare borde ha samma omfattning som för närvarande, om inte ett allmänt mutansvar, omfattande såväl allmän som enskild tjänst, infördes. Sveriges kommunaltjänstemannaförbund och Svenska hälso- och sjukvårdens tjänstemannaförbund intog ståndpunkten att nuvarande begränsning av personkretsen borde kvarstå tills en eventuell utredning om ett generellt mutansvar gjorts. Svenska kommunförbundet och Sveriges landstingsförbund anmälde viss tvekan inför delar av personkretsen med förmälan att denna skulle komma att omfatta även stora grupper av arbetstagare, som på grund av sin ställning knappast hade någon verklig möjlighet att påverka myndighetens agerande eller själva var anförtrodda någon "offentlig verksamhet" där en obehörig påverkan hade någon saklig betydelse. De två instanserna tillade emellertid att offentligt anställds eller vald förtroendemans oförvitlighet i hithörande avseende dock i högsta grad var angelägen.

JK, överåklagaren i Stockholms åklagardistrikt, hovrätten för Nedre Norrland och Sveriges advokatsamfund yppade tveksamhet inför tanken att ange personkretsen genom hänvisning till annan lag. Chefen för länsåklagarmyndigheten i Västerbottens län uttalade såsom något positivt att mutansvaret knöts an till det lagreglerade disciplinansvaret.

Mot förslaget att låta Kungl. Maj:t i vissa fall avgöra paragrafens tillämpningsområde gjorde hovrätten för Nedre Norrland och advokatsamfundet invändning.

Chefen för länsåklagarmyndigheten i Uppsala län och länsstyrelsen i Älvsborgs län uttryckte viss farhåga för att brottsbeteckningen mutbrott skulle kunna föranleda förväxling med bestickningsbrott.

I sitt slutbetänkande vidhöll kommittén i sak det innehåll den provisoriska mutbrottsparagrafen givits i principbetänkandet. Med anledning av remisskritiken mot den tilltänkta hänvisningen till disciplinlagstiftningen angavs emellertid personkretsen i själva mutparagrafen. I fråga om vissa remissinstansers invändning mot förslaget att bemyndiga Kungl. Maj:t att besluta om mutansvar i vissa allmänna inrättningar och

samhällsägda företag uttalade kommittén att det praktiskt sett tedde sig knappast möjligt att på förhand i lagtext ange dessa inrättningar och företag genom att återge deras namn eller genom att beskriva den av dem utövade verksamhet som motiverar mutansvar. Den föreslagna ordningen kunde för övrigt sägas på visst sätt föreligga redan nu på ifrågavarande rättsområde. Den nuvarande utformningen av 20:12 BrB hade sålunda ansetts möjliggöra för Kungl. Maj:t att exempelvis i instruktionen (1964:808) för besiktningsmän hos Aktiebolaget Svensk Bilprovning uttala att dessa tjänstemän är underkastade ämbetsansvar.

Vad slutligen gällde kritiken mot förslaget att brottsbenämningen tagande av muta eller av annan otillbörlig belöning skulle bytas mot den kortare benämningen mutbrott ansåg kommittén den antydda risken för förväxling med bestickningsbrottet inte väga tyngre än den vinst i språkligt hänseende som förslaget fick anses innebära i förhållande till nuvarande benämning.

Enligt den i slutbetänkandet föreslagna ansvarsregeln i 20:2 första stycket skall arbetstagare hos staten eller hos kommun, som mottar, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning, dömas för mutbrott till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst sex år. Av den föreslagna paragrafens sista stycke framgår att landstingskommun, kommunalförbund, församling, kyrklig samfällighet, skogsvårdsstyrelse och allmän försäkringskassa skall likställas med kommun.

Andra stycket av den föreslagna paragrafen gör ansvarsregeln i första stycket tillämplig på främst vissa personer som utan anställning utför uppdrag åt det allmänna. Till dessa hänförs ledamot av styrelse, verk, nämnd, kommitté eller annan sådan inrättning som hör till staten eller till kommun; envar annan som utövar uppdrag åt staten eller åt kommun om han valts till uppdraget eller inte äger undandraga sig detta ävensom eljest om uppdraget är reglerat i författning; krigsman eller annan som fullgör lagstadgad tjänsteplikt; samt den som utan att inneha tjänst eller uppdrag som nu sagts utövar offentlig myndighet.

I tredje stycket av mutbrottsparagrafen föreslog kommittén att mutansvaret enligt Kungl. Maj:ts bestämmande skall äga tillämpning även på arbetstagare hos allmän inrättning eller hos aktiebolag, förening eller stiftelse vari staten eller kommun till följd av aktieinnehav eller eljest har avgörande bestämmanderätt ävensom på ledamot av styrelse för sådan inrättning eller sådant företag.

I konsekvens med den föreslagna utformningen av mutbrottsparagrafen förordades att bestickningsparagrafen i 17:7 BrB skulle ges det ändrade innehållet att den som lämnar, utlovar eller erbjuder muta eller annan otillbörlig belöning för utövning av tjänst eller uppdrag som avses i 20 kap. 2 § eller eljest för utövning av offentlig myndighet, dömes för bestickning till böter eller fängelse i högst två år.

Efter remiss avgavs yttranden över slutbetänkandet av justitiekanslern, riksåklagaren, Göta hovrätt, hovrätten för Nedre Norrland, rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, överbefälhavaren, försvarets civilförvaltning, socialstyrelsen, riksförsäkringsverket, postverket, televerket,

statens järnvägar, statens vägverk, statskontoret, kammarrätten i Stockholm, generaltullstyrelsen, riksrevisionsverket, universitetskanslersämbetet, skolöverstyrelsen, domänverket, lantbruksstyrelsen, arbetsdomstolens ordförande, arbetsmarknadsstyrelsen, statens avtalsverk, statens personalpensionsverk, statens vattenfallsverk, länsstyrelsen i Stockholms, Jönköpings, Hallands, Älvsborgs, Gävleborgs och Norrbottens län, kommunalrättskommittén, förhandlingsutredningen, lönesystemutredningen, utredningen rörande ökad anställningstrygghet och vidgad behörighet för arbetsdomstolen, utredningen om den kommunala demokratin, riksdagens ombudsmannaexpedition, fullmäktige i riksbanken, fullmäktige i riksgäldskontoret, domkapitlet i Uppsala ärkestift, Svenska kommunförbundet, Svenska landstingsförbundet, föreningen Sveriges tingsrättsdomare, Sveriges advokatsamfund, LO, statstjänstemännens riksförbund, SACO, TCO, SAF, Sveriges kreditbank, Aktiebolaget Svensk bilprovning Allmänna bevakningsaktiebolaget, Sveriges Radio aktiebolag, Systembolaget aktiebolag samt sjukvårdens och socialvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut.

Förslaget till provisorisk utformning av brottsbalkens ansvarsregler för mutbrott och bestickning föranledde i allmänhet inte erinringar eller uttalanden från remissmyndigheternas sida.

Tre remissinstanser gjorde invändningar mot den enligt 20: 2 tredje stycket Kungl. Maj: t tillkommande befogenheten att bestämma att mutansvar skall äga tillämpning även på arbetstagare hos allmän inrättning eller hos samhällsägda företag.

Hovrätten för Nedre Norrland påpekade att kommittén själv uttalat att sådant förordnande endast skall meddelas i de fall, då den allmänna inrättningen eller företaget har pålagts myndighetsutövning eller andra mera väsentliga funktioner eller intar monopolställning. Enligt hovrättens mening borde det övervägas om inte detta uttalande borde inarbetas i lagtexten som villkor för förordnande. Lagtexten borde också jämkas så att förordnande kunde meddelas även i de fall då staten eller kommun inte var för sig men väl tillsammans har avgörande bestämmanderätt.

Sveriges kreditbank ansåg att ifrågavarande befogenhet inte borde knyta an till statens aktieinnehav utan till den myndighetsutövande funktionen hos företaget. Lagtexten borde enligt bankens mening ge vid handen att mutansvaret inte är avsett att tillämpas på sådana företag som har att i sin verksamhet iaktta endast affärsmässiga synpunkter.

Allmänna bevakningsaktiebolaget fann ett straff- och disciplinansvar för styrelseledamöter och arbetstagare hos bolaget i enlighet med kommitténs förslag föga motiverat med hänsyn till att företaget även inom det s. k. monopolområdet endast fullgjorde uppdrag åt myndigheter, vilka av statsmakterna förbehållits det fulla ansvaret för säkerheten inom respektive myndighet. Frågan om straff- och disciplinansvar för denna personkrets kunde enligt bolagets uppfattning på ett för samhället tillfredsställande sätt lösas genom avtal. Bolaget motsatte sig dock inte en utvidgning av personkretsen för straff- och disciplinansvar enligt kommitténs förslag, om ansvaret för bolagets vidkommande begränsades till den verksamhet som är att hänföra till Kungl. Maj: ts kungörelse (1969: 763) om skyldighet för vissa statliga myndigheter att anlita bolaget.

Hovrätten för Nedre Norrland framförde erinringar mot den föreslagna avfattningen av 20: 2 första stycket. Hovrätten påpekade att enligt lagrummets gällande lydelse ansvar inträder även då gärningen begåtts av ämbetsman innan han erhållit befattningen eller av den som varit ämbetsman. Enligt hovrättens mening täcktes inte dessa fall av den lydelse som kommittén föreslagit. De skäl, som föranlett att dessa båda fall särskilt upptagits i gällande rätt, syntes alltjämt föreligga. Hovrätten kunde inte heller finna något motiv för att det i gällande lag upptagna stadgandet om medansvarets tillämplighet i konkurrens med annan strafflagstiftning inte influtit i kommitténs förslag.

8 Allmänna synpunkter på ett samordnat och vidgat mut- och bestickningsansvar

Enligt direktiven har kommittén[1] att utreda frågan om införande av allmänna regler om ansvar för bestickning och tagande av muta, som bör täcka både den offentliga sektorn och den privata sektorn och ersätta nuvarande ansvarsregler för dessa brott. Frågan är att se mot bakgrund av gällande rätt och vissa tidigare framlagda ändringsförslag, särskilt kommitténs förslag till nytt sanktionssystem för offentliga funktionärer.

Regler om mutansvar och bestickningsskydd finns för ämbetsmän i brottsbalken (BrB) och för anställda i näringsverksamhet eller i övrigt vid företag av ekonomiskt art eller vid verk, inrättning eller stiftelse i lagen (1931: 152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens (IKL). Mutansvaret enligt BrB omfattar i princip alla hos stat och kommun anställda tjänstemän samt härutöver åtskilliga andra offentliga funktioner. Personkretsen för mutansvaret enligt IKL är formellt vidsträckt men inskränks genom att korruption kan bestraffas endast om den förekommit i samband med vissa avtalstyper. IKL stadgar nämligen ansvar endast för muttransaktioner vid avtal om inköp av varor eller utförande av arbete eller tagande av försäkring för arbetsgivarens räkning. Personkretsen på den privata sektorn kan alltså i praktiken sägas vara begränsad till sådana i näringslivet anställda personer som sysslar med inköp och liknande verksamhet. De personer som sålunda har mutansvar åtnjuter ett straffrättsligt sanktionerat skydd mot bestickning.

Mut- och bestickningsansvaret har i vissa hänseenden olika innehåll i BrB och IKL. Enligt båda lagarna består själva muttransaktionen – frånsett vissa språkliga skiljaktigheter – i att någon lämnar, utlovar eller erbjuder respektive mottar, låter åt sig utlova eller begär muta. För straffbarhet kräver IKL härutöver att mutan skall ha varit avsedd att förmå den bestuckne att på visst sätt åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten. Mutans syfte skall sålunda ha varit att någon skall skaffas företräde framför annan eller att den anställde skall underlåta att framställa anmärkning i fråga om fullgörande av det avtal varom det är fråga. För att ansvar skall kunna ådömas måste det alltså föreligga ett samband mellan mutan och en på angivet sätt pliktstridig handling eller underlåtenhet från den anställdes sida. Härvidlag är att märka att det inte behöver vara fråga om ett orsakssamband i egentlig mening. För straffbarhet krävs nämligen inte att den bestuckne verkligen också gjort sig skyldig till det pliktstridiga förfarande som åsyftas med mutan. Enligt

[1] Se noten på sidan 15.

BrB däremot inträder ansvar så snart mutan avser den bestuckmes tjänsteutövning över huvud taget. Något samband mellan muta och tjänsteåtgärd behöver inte visas och för själva skuldfrågan saknar det betydelse om med mutan åsyftats ett pliktstridigt förfarande eller ej. BrB bestraffar sålunda – förutom den kränkning av den berörda tjänstens integritet som muttransaktionen kan innebära – redan faran för att den mutade skall åsidosätta sina tjänsteåligganden. En annan skillnad mellan BrB och IKL är att BrB kriminaliserar också efterföljande belöning under förutsättning att den kan anses otillbörlig. Med efterföljande belöning avses gåva eller annan förmån som är avsedd som erkänsla för en redan vidtagen, riktig eller oriktig tjänsteåtgärd.

Den officiella rättsstatistiken ger upplysningar endast om det antal personer som dömts till påföljd för korruptionsbrott enligt BrB och tidigare strafflagen. Uppgifterna för åren 1949–1972 ger vid handen att detta antal är litet. Årligen döms i runda tal tio personer för bestickning och två för tagande av muta. En översiktlig granskning av domar som endast rör bestickning visar att dessa mestadels rör s. k. åtalskorruption, dvs. bestickning i syfte att undgå konsekvenserna av brottslig verksamhet. I påfallande många av dessa fall har bestickningen skett i samband med att bestickaren omhändertagits som misstänkt för rattfylleri. Domarna i mutbrottsmålen gäller oftast korruption i samband med upphandling och försäljning inom olika grenar av den statliga förvaltningen. Åtskilliga av dessa domar redovisas under 5.2, som tar upp exempel från rättstillämpningen. Brott mot IKL:s ifrågavarande ansvarsregler finns som nämnts inte redovisade i rättsstatistiken. Under angivna tid har dessa regler såvitt känt tillämpats endast vid två tillfällen (se ex. 3 och 12 under 5.2).

I vilken mån den officiella rättsstatistikens siffror angående korruptionsbrott återspeglar det faktiska läget är en öppen fråga. Siffermaterialet synes härvidlag inte kunna ge vägledning. Av förhållandet mellan antalet ensidiga och antalet ömsesidiga korruptionshandlingar eller av de lagförda korruptionsbrottens relativa förekomst på den offentliga och den privata sektorn kan inga slutsatser dras. Möjligheterna att klarlägga den verkliga förekomsten av korruption är i själva verket små. Korruption bygger i princip på samförstånd och ömsesidigt utbyte mellan bestickaren och muttagaren och leder till skillnad från andra typer av samförståndsbrott, t. ex. narkotikahandel, mera sällan till för andra lätt iakttagbara skadeverkningar. Ett korruptionsfall kommer därför i dagen i allmänhet endast då korruptionshandlingen är ensidig, dvs. när bestickaren eller den som begär muta misslyckas i sitt uppsåt. Ibland kan förekommande oegentligheter komma att påtalas av en kollega till muttagaren eller av en konkurrent till bestickaren. Någon gång kan avslöjandet bero av att mutkontrahenternas samförstånd på grund av hämndmotiv eller av någon annan anledning kommit att brista. Men även i de uppdagade fallen kan berörda parter underlåta att beivra korruptionen eller söka komma till rätta med den genom användandet av privaträttsliga sanktionsmedel.

I sitt år 1966 avlämnade betänkande Otillbörlig konkurrens (SOU 1966: 71) lade utredningen om illojal konkurrens fram förslag till en lag om otillbörlig konkurrens. Lagförslaget upptog ansvarsregler, som skulle

ersätta de nuvarande bestämmelserna i IKL om tagande av muta och om bestickning. De föreslagna reglerna innebar en betydande utvidgning av IKL: s mutansvar i fråga om såväl personkrets som innehåll. Mutansvaret skulle sålunda enligt förslaget omfatta varje anställd hos och uppdragstagare åt näringsidkare. Det gällande kravet på att muttransaktion för att vara straffbar skall ha samband med vissa avtalstyper föreslogs skola avskaffas och därmed den faktiska begränsningen av personkretsen. Förslaget upptog inte heller det krav på pliktstridigt gärningsändamål som IKL nu omfattar. Slutligen förordades kriminalisering av otillbörlig belöning för att mottagaren i tjänsten eller vid uppdragets fullgörande gynnat bestickaren eller annan. Förslaget innebar också att ett motsvarande straffrättsligt skydd mot bestickning skulle införas. Det för näringslivets del förordade mut- och bestickningsansvaret fick därmed ett innehåll, som i stort sett överensstämmer med vad enligt BrB föreskrivs för den offentliga sektorns tjänstemän.

Det stora flertalet av de remissinstanser som vid remissbehandlingen av utredningens betänkande yttrade sig i frågan hade i stort sett ingen erinran mot den av utredningen föreslagna utvidgningen av straffansvaret på den enskilda sektorn. Från vissa arbetstagarorganisationer framfördes dock kritik. Utredningens förslag i förevarande del togs inte upp till behandling i samband med lagstiftningen angående otillbörlig marknadsföring (prop. 1970: 5). Som skäl härför åberopade departementschefen bl. a. den tanke på införande av ett mera allmänt mut- och bestickningsansvar som ämbetsansvarskommittén framfört under sitt arbete med översyn av ämbetsansvaret.

Tagande av muta eller av otillbörlig belöning enligt 20: 2 BrB är ett s. k. självständigt ämbetsbrott, på vilket kan följa särskilt ämbetsstraff – avsättning eller suspension. Mutansvaret är alltså en del av det nuvarande sanktionssystemet för offentliga funktionärer. Principer för utformningen av nytt sådant system lades fram i kommitténs tidigare betänkande Ämbetsansvaret (SOU 1969: 20). I fråga om ämbetsbrottet i 20: 2 BrB uttalade kommittén härvid att en särskild utredning borde komma till stånd om förutsättningarna för ett mutansvar beträffande envar anställd eller uppdragstagare, oavsett om denne fullgör arbete inom den offentliga eller den privata sektorn. Förslaget biträddes vid remissbehandlingen av det stora flertalet hörda instanser och resulterade i att kommittén i tilläggsdirektiv fick i uppdrag att utreda den inledningsvis berörda frågan om ett samordnat och vidgat mut- och bestickningsansvar. I direktiven framhölls att utredningsarbetet i denna del borde påbörjas när kommittén avslutat sitt då pågående arbete rörande ämbetsansvaret.

I betänkandet Ämbetsansvaret II (SOU 1972: 1) lade kommittén fram ett slutligt förslag till nytt sanktionssystem för offentliga funktionärer. Förslaget bygger på en privaträttslig grundsyn på det offentliga anställningsförhållandet. I konsekvens härmed blir tjänsteförseelser att se som avtalsbrott, på vilka i första hand privaträttsliga sanktionsmedel bör tillämpas. Kommittén föreslog därför att avsättning och suspension skall avskaffas som brottspåföljder samt att vanliga tjänstefel skall avkriminaliseras och i stället beivras på disciplinär väg.

Det straffbara området begränsade kommittén till missbruk av offentlig myndighet (i gällande rätt benämnt tjänstemissbruk), brott mot tystnadsplikt och mutbrott (tagande av muta eller av otillbörlig belöning). Gärningsbeskrivningarna för de båda förstnämnda brotten föreslogs ändrade. I avbidan på utredningsarbetet i fråga om ett mera allmänt mutansvar behöll kommittén däremot den nuvarande ansvarsregeln om mutbrott i 20: 2 BrB men med sådana ändringar i fråga om den ansvariga personkretsen att ansvaret skall bli gällande inom all mer väsentlig offentlig verksamhet. Enligt den provisoriska lydelsen av 20: 2 BrB skulle personkretsen omfatta alla arbetstagare hos staten eller kommun – oavsett om de intar ställning som tjänstemän eller ej – samt vidare ledamöter av statliga eller kommunala organ liksom personer som eljest till följd av val eller plikt utför uppdrag åt det allmänna eller vilkas uppdrag regleras i författning. Enligt förslaget skulle vidare efter förordnande av Kungl. Maj: t i personkretsen även ingå personal och styrelseledamöter hos allmänna inrättningar och hos aktiebolag, föreningar eller stiftelser som ägs av det allmänna. Slutligen skulle mutansvar åvila envar som utan innehav av någon nu avsedd befattning utövar offentlig myndighet samt vidare envar som fullgör lagstadgad tjänsteplikt.

Det disciplinära ansvaret föreslogs reglerat genom en lag om disciplinansvar i offentlig tjänst m. m. Personkretsen för detta ansvar sammanföll i allt väsentligt med den krets av arbets- och uppdragstagare, som omfattades av den provisoriska mutbrottsparagrafen.

Enligt disciplinlagsförslaget skulle arbetstagare kunna åläggas disciplinpåföljd – varning eller penningsplikt – för en tjänsteförseelse som inte är ringa. I stället för sådan disciplinpåföljd skulle i vissa fall avsked kunna tillgripas men endast om arbetstagaren gjort sig skyldig till brott eller eljest till grov eller upprepad tjänsteförseelse. Som ytterligare förutsättning för avsked föreslogs att arbetstagaren genom brottet eller tjänsteförseelsen visat sig uppenbarligen inte vara skickad att inneha sin tjänst. Beslutande organ skulle normalt vara den myndighet under vilken arbetstagaren lyder. Besluten skulle alltid fattas av kollegialt sammansatta organ, för vissa högre befattningshavare skulle beslutanderätten dock tillkomma särskild disciplinnämnd. Tvister rörande offentliga tjänsteavtal, däribland tvister rörande avsked eller andra påföljder för avtalsbrott, skulle kunna prövas civilrättsligt av arbetsdomstolen eller allmän domstol.

Över kommitténs slutbetänkande har yttranden inhämtats från ett stort antal myndigheter och organisationer. Kommitténs förslag i denna del övervägs f. n. inom justitiedepartementet. I Kungl. Maj: ts proposition (1973: 90 s. 391) med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m. har departementschefen uttalat att han ännu inte tagit ställning till förslaget men att det enligt hans mening finns anledning räkna med att en reform i huvudsaklig linje med kommittéförslaget kommer att genomföras. Ett liknande uttalande har sedermera gjorts i propositionen med förslag till lag om anställningsskydd m. m. (prop. 1973: 177 s. 23). Med hänsyn härtill anser sig kommittén vid behandlingen av den nu föreliggande utredningsuppgiften kunna förutsätta att

det av kommittén föreslagna sanktionssystemet för offentliga funktionärer i sina huvuddrag kommer till stånd.

Kommitténs uppgift att utreda frågan om införandet av allmänna regler om bestickning och tagande av muta torde inte innebära att kommittén skall överväga om kriminalisering är erforderlig beträffande varje slag av korruptionshandling och för varje situation där en dylik handling kan förekomma. Det kan därför vara lämpligt att till en början söka ange den yttre gränsen för den personkrets och de korruptionshandlingar som över huvud taget kan anses ligga inom utredningsuppdraget.

Korruptionssituationen har i allmänhet tre direkt berörda parter: en offentlig eller enskild funktionär, dennes huvudman och en bestickare. Mellan funktionären och huvudmannen föreligger ett pliktförhållande som kan vara grundat på avtal om anställning eller uppdrag eller också följa av lag. Bestickaren och funktionären står i den relationen att bestickaren har varit, är eller kan komma att bli beroende av funktionärens pliktutövning.

Korruption kan givetvis förekomma i andra förtroenderelationer än anställnings- och uppdragsförhållanden. Som exempel kan nämnas sådana situationer som har sin grund i medlemskap i förening. Det kan sålunda tänkas att en idrottsman till skada för sin klubbs anseende tar muta för att inte göra sitt bästa i en idrottstävling eller att en medlem av ett politiskt parti tar muta för att begå någon mot partiet illojal handling. Enligt kommitténs mening skulle det emellertid föra för långt att överväga mutansvar i varje dylik situation. Inte heller anser sig kommittén böra behandla korruptionsfall, där muttagaren inte kan anses inta förtroendeställning, t. ex. om någon med mutor tubbar vittne att begå mened (jfr 15:15 BrB) eller om någon betingar sig särskilt vederlag för upplåtelse av bostadslägenhet eller för överlåtelse av hyresrätt (jfr ansvarsregeln om hyresocker i 12: 65 jordabalken). När det gäller att bestämma personkretsen för mutansvaret har kommittén med hänsyn till det anförda ansett sig kunna i princip inskränka sina överväganden till anställnings- och uppdragförhållanden.

Kommittén anser sig vidare sakna anledning att gå utöver den typ av korruptionshandlingar som nu är kriminaliserad, dvs. fall där en funktionär mottar, låter åt sig utlova eller begär muta för sin tjänsteutövning eller på motsvarande sätt utsätts för bestickning. Härmed utesluts vissa besläktade korruptionstyper, bl. a. den s. k. parakorruptionen. Denna innebär att en funktionär tar muta för att vidta en åtgärd, som visserligen inte faller inom ramen för hans tjänsteutövning men som underlättas av de befogenheter, vilka tillkommer honom i hans tjänsteställning. Denna typ av korruptionshandling är straffbar enligt t. ex. fransk lag (se under 6.2). En annan näraliggande typ av korruption som kommittén inte heller finner anledning att närmare beröra är den form av medelbar bestickning, som består i att någon tar muta för att med stöd av sitt inflytande påverka en offentlig funktionär till oriktig tjänsteutövning. Sådan handling är under namn av otillbörlig intervention i viss utsträckning straffbar enligt österrikisk rätt (se under 6.2). Denna senare korruptionstyp får dock inte förväxlas med det fallet att en bestickare anlitar en mellanhand för att överföra en muta.

Oaktat utredningsuppdraget avser ett samordnat ansvar, finns slutligen inte heller anledning att i detta sammanhang beröra sådana korruptionsfall som nu är särskilt kriminaliserade. Härmed avses bl. a. tagande av otillbörlig förmån vid röstning (BrB 17: 8), tagande av utländskt understöd (BrB 19: 13) och borgenärs betingande av särskild förmån för sin röst vid borgenärssammanträde (46 § ackordlagen och 213 § konkurslagen).

En fråga vid kriminalisering av korruption rör mut- och bestickningsansvarets kongruens, dvs. frågan om vad som är straffbart för muttagaren också skall vara det för bestickaren, låt vara att straffskalorna kan vara olika för dessa båda kategorier. I flera främmande länders lagstiftning föreligger inkongruens mellan mut- och bestickningsansvaret. Skillnaderna består som regel i att den bestuckne tjänstemannen i vissa mindre allvarliga mutfall kan bestraffas medan bestickaren går fri. De svenska ansvarsreglerna gör emellertid i straffbarhetshänseende inte skillnad mellan de båda parter som medverkar i korruptionshandlingen. Anledning saknas enligt kommitténs mening att härvidlag ändra gällande rätt. Att en tjänsteman i ledande ställning kan böra åläggas ett större ansvar för muttagande än en underordnad befattningshavare eller att det på motsidan kan finnas anledning att skilja mellan den bestickare som handlar i uppenbar egennytta och den bestickare som handlar på grund av verkligt eller förment beroende av sin huvudman eller att det i det enskilda korruptionsfallet ibland är bestickaren och ibland muttagaren som spelat den aktivare rollen är allt omständigheter som får beaktas inom ramen för en likformig uppbyggnad av mut- och bestickningsansvaret. Den fortsatta framställningen har därför ansetts kunna förenklas till att uttryckligt beröra endast frågor om mutansvarets personkrets och innehåll. Härvid förutsätts emellertid genomgående att ett motsvarande bestickningsansvar kommer till stånd.

Enligt direktiven bör det ifrågasatta mutansvaret täcka både den offentliga och den privata sektorn. En första fråga blir därför om det ter sig lämpligt och möjligt att samordna mutansvaret för offentliga och enskilda funktionärer, låt vara att detta mutansvar till sitt innehåll inte behöver vara till alla delar enhetligt för hela personkretsen, något som kommittén återkommer till i kap. 10.

Den offentliga förvaltningen var tidigare av främst judiciell karaktär och utgjorde mutansvarets väsentligaste skyddsområde. Det allmänna har emellertid i allt högre grad kommit att inrikta sin verksamhet på andra uppgifter och funktioner än myndighetsutövande. I mångt och mycket rör det sig härvidlag om uppgifter och funktioner som också fullgörs inom den enskilda sektorn, särskilt gäller detta i fråga om den näringsdrivande verksamhet som utövas av helt eller delvis samhällsägda företag.[1] En fortsatt särställning för den offentliga verksamheten – främst i vad den rör myndighetsutövning – kan naturligvis vara motiverad av att den måste kunna omfattas av medborgarnas absoluta förtroende och kanske också av att den finansieras av allmänna medel. Mellan offentlig och enskild verksamhet föreligger emellertid inte sådan principiell skillnad att en samordnad reglering av mutansvaret och

[1] Jfr kommitténs översiktliga redogörelse för offentlig verksamhet utanför det traditionella myndighetsområdet i principbetänkandet (SOU 1969: 20 s. 54 ff).

bestickningsskyddet skulle te sig onaturlig. I detta sammanhang kan erinras om att den engelska Prevention of Corruption Act äger tillämpning på tagande av muta i såväl offentlig som enskild tjänst (se under 6.2.).

Mot ett för offentliga och enskilda arbetstagare samordnat mutansvar synes inte heller med fog kunna åberopas skillnader mellan dessa båda kategoriers anställningsförhållanden. Genom 1965 års förhandlingsreform (prop. 1965: 60) infördes på det statliga och kommunala tjänstemannaområdet i huvudsak samma ordning som på den privata arbetsmarknaden, nämligen principen om avtalsfrihet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Undantag från denna princip regleras visserligen i respektive 3 § statstjänstemannalagen (1965: 274) och 2 § kommunaltjänstemannastadgan (1965:275). Härvidlag är emellertid att märka att dessa avtalsförbud sedermera genom ändringar (1973: 969 och 970) begränsats så att avtal i princip skall kunna träffas även i fråga om ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten och om rätt till annan ledighet än semester. I detta sammanhang är också att beakta arbetsrättskommitténs pågående utredningsarbete. Enligt sina direktiv skall denna kommitté göra en allmän översyn av arbetsfredslagstiftningen. Uppdraget avser i princip även offentligt anställda. Genom den nyligen antagna lagen (1974: 12) om anställningsskydd har vidare tillskapats regler avsedda att trygga anställningen för arbetstagare i såväl allmän som enskild tjänst. Slutligen kan erinras om den privaträttsliga grundsyn på det offentliga anställningsförhållandet som ämbetsansvarskommittén givit uttryck för i sina tidigare betänkanden. Genomförs kommitténs av denna grundsyn präglade förslag, kommer ytterligare steg att tas mot en utjämning av offentliga och enskilda funktionärers förhållanden.

Den omständigheten att sålunda i stor utsträckning likartade arbetsuppgifter och anställningsförhållanden numera föreligger inom samhällets båda sektorer talar för att alla anställda bör utföra sina arbetsuppgifter under samma principiella ansvar. Ett för offentliga funktionärer exklusivt mutansvar kan vara naturligt, om det begränsas till ett fåtal befattningshavare i ledande ställning och med särskilt viktiga uppgifter. Annorlunda blir saken om mutansvaret skall omfatta alla offentligt anställda. Den offentliga sektorn sysselsätter numera betydligt mer än en miljon anställda och kan antas komma att öka ytterligare. Det synes därvid knappast kunna åberopas några bärande skäl varför den etiska standarden på just detta stora område skall upprätthållas med straffrättsliga sanktioner medan motsvarande inte skall gälla för privat anställda med likartade funktioner.

En samordnad reglering av mutansvaret på den offentliga och den privata sektorn synes inte heller stöta på lagtekniska hinder. I gällande rätt är visserligen BrB: s regler betydligt mer omfattande till sitt innehåll än IKL: s. Skillnaderna hänför sig emellertid till mer eller mindre kvalificerade former av samma grundläggande gärningstyp. På sätt som närmare kommer att utvecklas under 10.1 synes därför en i princip gemensam gärningsbeskrivning vara möjlig. I fråga om påföljderna föreligger som nämnts enligt gällande rätt den skillnaden att BrB: s

mutbrottsparagraf upptar de särskilda ämbetsstraffen avsättning och suspension. Godtas kommitténs tidigare förslag om avskaffande av dessa strafformer, upphör emellertid detta hinder för ett enhetligt påföljdssystem. Vad gäller de allmänna påföljderna kan visserligen olika hänsyn göra sig gällande inom de sektorer varom nu är fråga. Sådana hänsyn bör emellertid kunna tas inom ramen för en gemensam straffskala. Det bör också vara möjligt att genom modifiering av mutansvaret beakta att olika förutsättningar kan föreligga inom skilda områden av samhället.

Enligt en allmän uppfattning är korruption en osund och skadlig företeelse. För att bedöma i vilken mån korruption bör kriminaliseras är det emellertid önskvärt att närmare söka klarlägga dess skadeverkningar.

Korruptionens angreppsmål skulle möjligen kunna sägas vara beslut som någon anförtrotts att fatta på annans vägnar. Med beslut avses härvid inte endast formella beslut utan över huvud taget en offentlig eller enskild funktionärs tjänsteutövning i situationer, där han har att träffa ett val mellan två eller flera alternativ. Att märka är också att angreppsmålet är beslutsprocessen i dess helhet, alltså både beslutsfattandet och beredandet av beslutsunderlag. Mutans syfte är ytterst att bestickaren direkt eller indirekt skall få fördel av att ett beslut inte fattas i vederbörlig ordning eller på uteslutande sakliga grunder. Rent allmänt kan naturligtvis sägas att korruption därför måste innebära en ökande fara i ett samhälle som måste förlita sig till att det ständigt växande antalet delegerade beslutsfunktioner utövas korrekt. Svårhetsgraden av korruptionens skadeverkningar är emellertid uppenbarligen beroende på arten och vikten av de intressen den angripna beslutsprocessen berör. Av särskild betydelse härvidlag är om den angripna beslutsfunktionen är av monopolistisk karaktär.

Gemensamt för de korruptionssituationer varom nu är fråga är att en av de direkt berörda parterna är den mutades huvudman. Att en arbetstagare eller uppdragstagare tar mutor är därför att se som ett åsidosättande av den lojalitetsplikt gentemot huvudmannen som följer av anställnings- eller uppdragsavtalet. Vad nu sagts innebär dock inte att en kriminalisering av bestickning och muttagande har som sitt väsentliga syfte att värna om iakttagandet av denna lojalitetsplikt. På sätt närmare skall utvecklas är det inte främst den enskilde huvudmannens intresse utan korruptionens allmänt skadliga återverkningar som utgör de viktigaste anledningarna till att införa straffrättsligt skydd mot korruption.

Korruption innebär främst risk för att den mutade funktionären gör sig skyldig till oriktig tjänsteutövning. Om en funktionär på grund av muta handlar i strid med huvudmannens intentioner och intresse, kan detta medföra skada för huvudmannen i dennes verksamhet. Är huvudmannen det allmänna är det emellertid inte möjligt att se korruptionshandlingen som uteslutande en angelägenhet mellan huvudmannen och funktionären. En särställning i detta hänseende intar som tidigare antytts de fall då den mutade funktionären utövar offentlig myndighet. All myndighetsutövning är ytterst grundad på lag eller annan författning. Korruption även i mindre graverande former äventyrar därför alltid den riktiga tillämpning-

en av i laga ordning beslutad lagstiftning. I fråga om myndighetsutövning ter sig detta särskilt allvarligt därför att den rör områden, där det allmänna ensamt förbehållit sig beslutanderätten och där fattade beslut kan verkställas med anlitade av samhällets tvångsmakt. Korrekt myndighetsutövning är därför ett primärt skyddsobjekt för mut- och bestickningsansvaret. Myndighetsutövningens särställning bör emellertid inte överdrivas. Uppenbarligen finns i annan offentlig verksamhet och inom den privata sektorn ekonomisk eller annan makt koncentrerad till beslutsfunktioner, vilkas utövande rör intressen av stor samhällsvikt.

Muttagande innebär inte endast risk för oriktig tjänsteutövning utan kan också skada huvudmannens anseende. Förtroendet för huvudmannen och hans verksamhet kan rubbas av att anställda eller uppdragstagare utåt visar sin illojalitet mot huvudmannen genom att denne ovetande ta mutor. Särskilt angeläget är det att allmänheten kan förlita sig på att offentliga organ bedriver sin verksamhet med absolut hederlighet och opartiskhet. Blotta föreställningen att det allmännas verksamhet kan påverkas med mutor kan ha en starkt samhällsdemoraliserande effekt. Angelägenheten av att söka förhindra dylika föreställningar kan därför göra det nödvändigt att kriminalisera tagande av otillbörliga belöningar oberoende av om risk för oriktig tjänsteutövning kan anses föreligga.

Inte heller i fråga om korruptionens menliga inverkan på det allmänna förtroendet för den berörda verksamheten är det emellertid befogat att tala om ett specifikt offentligt intresse. Vad exempelvis näringslivet beträffar måste det för varje seriöst arbetande företag vara betänkligt, om det blir känt att företaget har anställda som låter sig bestickas. Behovet av integritetsskydd är emellertid inte begränsat till den enskilde funktionären och dennes huvudman. I de fall där funktionären tillhör en klart utskiljbar yrkeskår kommer vidare aspekter in i bilden. Varje slag av brottslighet hos enstaka medlemmar av en yrkeskår kan visserligen hos utomstående ge upphov till generaliserande omdömen om dess etiska standard. Att korruption till sin natur är fördold och svåråtkomlig gör den emellertid starkt mytbildande. Även ett tämligen ringa antal påvisbara mutfall kan därför befaras leda till rykten om att en viss yrkeskår eller personalkategori är korrumperad. På motsvarande sätt kan uppkomma överdrivna och felaktiga föreställningar angående tillståndet inom vissa förvaltningsgrenar, branscher eller verksamhetsområden. I detta förhållande kan därför ligga en särskild anledning att ingripa mot varje tendens till korruption.

Vad hittills sagts rör närmast de intressen som kan skadas av muttagande. Saken kommer delvis i ett annat perspektiv om den ses med utgångspunkt från bestickningssidan av korruptionen. Bestickningen har väsentligen karaktär av ett medel för bestickaren att skaffa sig ett oberättigat företräde framför andra. Denna form av korruption kan därför behöva motverkas av allmänna rättvisehänsyn. I den mån bestickning inom ett visst område lämnas okriminaliserad, står vägen öppen för den som inte tvekar att med mutor förskaffa sig varor, tjänster eller andra förmåner. Särskilt i kris- och bristsituationer måste det anses stötande att den som har resurser till ett dylikt otillbörligt agerande skall utan påföljder kunna tillgodose sina behov framför andra.

Bestickningens karaktär av illojalt konkurrensmedel får särskilda verkningar inom näringslivet. Det främsta syftet med de nuvarande ansvarsreglerna i IKL angående utgivande och mottagande av mutor är att skydda det intresse av sund och öppen konkurrens som organisationer och konkurrenter inom den ifrågavarande branschen kan ha. Mycket talar emellertid för att andra och mera allmänna intressen bör träda i förgrunden som skyddsobjekt. I den mån bestickning i näringsverksamhet medför att varor eller tjänster fördyras eller försämras eller marknadsförs utan korrekt information är det nämligen ytterst tredje man som drabbas av dessa konsekvenser. Den kommersiella korruptionen kan därför sägas angripa ett allmänt konsumentintresse. Lagstiftaren har under senare tid vidtagit särskilda åtgärder till skydd för konsumenterna. Till denna lagstiftning hör lagen (1970: 412) om otillbörlig marknadsföring, vilken torde – oaktat motiven inte innehåller något därom – ge visst utrymme för att beivra även marknadsföringsmetoder av bestickningsliknande natur. Det lärer därför kunna hävdas att ett straffrättsligt skydd mot korruption inom näringsverksamhet ligger i linje med de allmänna värderingar på vilka den konsumentskyddade lagstiftningen vilar.

Den yttersta grunden för att motverka korruption är att söka i dess skadliga inverkan på samhällslivet i dess helhet. Enligt en inte alldeles ovanlig uppfattning är bestickning ett medel att snabbt och effektivt uppnå resultat. Mutan betraktas därvid som en kostnad bland andra kostnader och anses inte sällan rättfärdigad av att bestickaren kan främja ett intresse som han finner angelägnare än ett etiskt oklanderligt handlande. Även från bestickarens egennyttiga utgångspunkt kan emellertid detta betraktelsesätt vara kortsynt. Om korruption tillåts breda ut sig på ett visst område, kan verksamheten där generellt sett på sikt bli ineffektiv, långsam och kostsam. Bestickning kan medföra anspråk på nya mutor. Även den som vill tillgodose sakligt välgrundade behov kan till slut tvingas att anpassa sig till ett genomfört mutsystem. De samhällsekonomiska konsekvenserna av ett dylikt mutsystem kan bli förödande. Mest iögonfallande är att på medborgarna i gemen kan komma att övervältras förutom själva mutbeloppen också de ekonomiska skadorna av oriktig tjänsteutövning. Hit hör t. ex. att en uppköpare förmått huvudmannen att betala ett för högt pris eller att huvudmannen får lägga ned kostnader på att göra om ett byggnadsarbete som en besiktningsman underlåtit att kontrollera. Men större betydelse än dessa omedelbara ekonomiska skador har förmodligen korruptionens allmänt förlamande verkan på den samhälleliga aktiviteten. Det grundläggande skälet att motverka korruption kan därför möjligen sägas vara det allmänna intresset av att allt samhällsviktigt arbete – på vilket område och på vilken nivå det än må förekomma – bedrivs rationellt och effektivt. Mot bakgrund av svensk tradition och svenska förhållanden kan det te sig överdrivet att framhålla dessa generella och långsiktiga skadeverkningar. Det är emellertid inte svårt att utomlands finna exempel på att oförmåga att komma tillrätta med korruption kan påverka ett lands stabilitet och vara ett hinder mot en positiv samhällsutveckling.

Av skäl som nu berörts synes ingen tvekan behöva råda om att

korruption kan skada en rad vitala intressen och därför är åtminstone från socialetisk och samhällsekonomisk synpunkt principiellt förkastlig. Att utan inskränkning kriminalisera varje otillbörlighet i detta sammanhang är emellertid inte invändningsfritt. Dessa invändningar är emellertid i mindre grad framsprungna ur intressen av principiell natur. Det kan aldrig sägas vara ett legitimt intresse för arbets- eller uppdragstagare att få ta mutor. I det följande skall behandlas de närmast praktiska överväganden som talar mot en utvidgning av det nuvarande mutansvaret.

Den remisskritik som från vissa arbetstagarorganisationer riktats mot tidigare förslag till utvidgning av mutansvarets personkrets synes i huvudsak grundad på att korruption inte påvisats förekomma inom de nya ansvarsområdena. I kritikens förlängning torde ligga att en kriminalisering därmed skulle bli svårförståelig och kunna uppfattas som ett omotiverat och irriterande misstroendevotum mot berörda arbetstagare. En självklarhet i sammanhanget är också att kriminalisering bör undvikas, om inga eller obetydliga missförhållanden existerar.

Mot angivna bakgrund finns anledning att ställa frågan om kommitténs ställningstaganden inte borde föregås av en utredning om förekomsten av inte redan kriminaliserade korruptionshandlingar. Upplysningar angående dessa odefinierade företeelser kan emellertid av skäl som tidigare berörts antas vara svåråtkomliga. En någorlunda klarläggande utredning skulle förmodligen kräva anonymitetsskydd för de personer som kunde lämna uppgifter om konkreta korruptionsfall. Anonyma uppgifter kan emellertid inte antas vara så tillförlitliga att de kan läggas till grund för en faktisk beskrivning av rådande läge. Även om uppgifterna vore riktiga, kunde också befaras att undersökningen skulle ge endast slumpvisa och begränsade inblickar på olika områden av samhällslivet. I ett ofullständigt material skulle vissa yrkeskårer eller verksamhetsgrenar därmed kunna komma i en oförtjänt oförmånlig belysning. På grund av det anförda har kommittén inte funnit det vare sig möjligt eller ändamålsenligt att söka göra en kartläggning av ifrågasatt slag. Spörsmålet om i vilken utsträckning korruption bör kriminaliseras måste därför i allt väsentligt bedömas på grund av bärkraften i de principiella skäl som härvidlag kan åberopas. Med denna utgångspunkt blir det också angeläget att framhålla att den vidgning av personkretsen för mutansvaret som föreslås i det följande inte har sin grund i att missförhållanden konstaterats förekomma inom berörda områden.

Ett förhållande som kan synas minska behovet av att vidga området för den straffbara korruptionen är att själva korruptionshandlingen inte sällan endast är en del av ett gärningskomplex vars övriga delar redan är straffbelagda.

Som tidigare påpekats är muttagande bl. a. en illojalitetshandling riktad mot en huvudman. Muttagande kan därför sägas vara besläktat med det i 10: 5 BrB reglerade förmögenhetsbrottet trolöshet mot huvudman. Detta brott består bl. a. i att någon missbrukar förtroende att för annan sköta ekonomisk angelägenhet eller tillse skötseln därav. Ansvar inträder oavsett om det är fråga om förtroendeställning i allmän eller enskild tjänst eller som syssloman eller på annan grund. För att

trolöshetsbrott skall föreligga måste emellertid förmögenhetsskada ha uppkommit. Korruption kan därför bestraffas enligt 10: 5 BrB endast om den bestuckne av mutan föranletts till handling eller underlåtenhet som länt huvudmannen till ekonomisk skada.

Även andra brott kan ha samband med korruption. Använder en funktionär en persons beträngda situation för att betinga sig vederlag för sina tjänster, kan ansvar för ocker ifrågakomma. Består det medel, varmed någon söker otillbörligt påverka en funktionärs tjänsteutövning, i hot om att en för funktionären besvärande omständighet skall avslöjas, kan gärningen vara att bedöma som utpressning. Det är vidare att märka att korruptionens ändamål i allmänhet är oriktig tjänsteutövning. Den med mutan åsyftade handlingen eller underlåtenheten kan därför vara en i sig straffbar gärning. Bedrägeri kan t. ex. föreligga, om den bestuckne genom vilseledande uppgifter förmått huvudmannen att inköpa varor till överpris eller försälja varor till underpris. Korruption inom den offentliga sektorn kan också leda till andra ämbetsbrott. Yppar någon till följd av muta vad han är pliktig att hemlighålla eller utnyttjar han olovligen sådan hemlighet, kan han göra sig skyldig till brott mot tystnadsplikt. Närmast i åtanke kommer emellertid att den av mutan föranledda handlingen eller underlåtenheten utgör tjänstefel eller tjänstemissbruk. Tjänstefelsbestämmelsen kan också komma att bli tillämplig på muttransaktioner i de fall, när något av mutbrottsrekvisiten – vanligen det subjektiva – inte föreligger (jfr rättstillämpningsexempeln 6, 17, 19, 20, 27, 28, 31, 33, 35, 40, 41 och 50–53 under 5.2). Härvidlag är emellertid att observera att kommitténs förslag till nytt sanktionssystem för offentliga funktionärer bl. a. innebär att vanliga tjänstefel inte längre skall vara straffbara.

Även om sålunda åtskilliga med korruption ofta sammanhängande företeelser redan är kriminaliserade, är detta förhållande knappast ett fullgott skäl mot att straffbelägga korruption. Ett av syftena med korruptionsansvaret kan sägas vara att förebygga annan brottslighet. Med en viss överdrift skulle sålunda kunna hävdas att BrB: s regler om bestickning och tagande av muta beskriver redan i försöksstadiet fullbordade brott. Avgörande för frågan om kriminaliseringens omfattning blir därför inom vilka områden det är nödvändigt att sätta in detta förebyggande straffskydd.

En mer vägande invändning mot en långtgående kriminalisering av korruption är ett erforderligt skydd för berörda intressen kan uppnås med utomstraffrättsliga sanktionsmedel.

Uppsägning och avskedande är i och för sig möjliga som sanktionsmedel mot en anställd som tar mutor för sin tjänsteutövning. Dessa medel har emellertid nackdelen att vara alltför onyanserade för att kunna tillgripas annat än i tämligen graverande fall. I detta sammanhang måste också beaktas den lagstiftning i ämnet som nyligen tillkommit och är att förvänta.

Lagen (1974: 12) om anställningsskydd, vilken äger tillämpning på arbetstagare i såväl allmän som enskild tjänst, innehåller sålunda regler om uppsägning och avskedande. Uppsägning från arbetsgivares sida skall enligt 7 § vara sakligt grundad. Enligt 18 § får avskedande äga rum, om

arbetstagaren grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren. Båda lagrummen föreskriver härutöver viss preskriptionstid för möjligheterna att åberopa respektive uppsägnings- och avskedandegrund. I den proposition (1973: 129), som ligger till grund för lagstiftningen om anställningsskydd, uttalade departementschefen att en arbetstagare bör kunna avskedas vid illojal konkurrens och vid annat illojalt handlande av allvarlig natur, t. ex. yppande av yrkeshemlighet avsedd att skada arbetsgivaren. Departementschefen underströk emellertid samtidigt att avskedande bör tillgripas endast i flagranta fall, där fråga är om ett sådant avsiktligt eller grovt vårdlöst förfarande som rimligen inte skall behöva tålas i något rättsförhållande. I vilken mån tagande av otillbörliga förmåner i tjänsten kan anses utgöra saklig grund för uppsägning berörs inte i propositionen.

Ämbetsman som tar muta kan enligt gällande rätt dömas till avsättning eller suspension. Som tidigare påpekats har kommittén emellertid i sina tidigare betänkanden förordat att de särskilda ämbetsstraffen avskaffas. I stället har i den av kommittén i detta sammanhang förordade lagen om disciplinansvar i offentlig tjänst m. m. intagits regler om avskedande. Den regel, som skulle kunna vara tillämplig på ett inte kriminaliserat muttagande, återfinns i lagförslagets 12 § andra stycket. Paragrafen föreskriver sålunda att arbetstagare i stället för att åläggas disciplinpåföljd får avskedas, om han annorledes än genom brott gjort sig skyldig till grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåliggande, varigenom arbetstagaren visat sig uppenbarligen inte vara skickad att inneha sin tjänst. En förutsättning för avsked vid upprepad tjänsteförsummelse är dock enligt paragrafen att den föregående förseelsen föranlett disciplinpåföljd under de senaste två åren före den aktuella förseelsen.

I viss utsträckning kan arbetsgivare med stöd av lag eller avtal ingripa mot korruption med olika disciplinära påföljder. Härvidlag kan erinras om att det nyss berörda förslaget till lag om disciplinansvar i offentlig tjänst m. m. föreskriver att en arbetstagare kan åläggas disciplinpåföljd – varning eller penningsplikt – om han åsidosätter vad som åligger honom i hans anställning och felet inte är ringa. Vad gäller den privata sektorn kan påpekas att frågan om arbetsgivares rätt att vidta disciplinära åtgärder f. n. utreds av arbetsrättskommittén.

När det gäller uppdragstagare som tar mutor är det uppenbara sanktionsmedlet att uppdragstagaren inte får fler uppdrag av sin huvudman. Uppdagas muttagandet under pågående utförande av ett uppdrag, kan muttagandet naturligtvis också vara att betrakta som ett avtalsbrott, vilket ger grund för ett omedelbart hävande av uppdragsavtalet.

Om en funktionärs muttagande åstadkommer skada för huvudmannen, lärer denne kunna göra anspråk på skadestånd. I vissa fall torde dylika anspråk kunna grundas på att den mutade förmåtts begå ett självständigt förmögenhetsbrott, exempelvis trolöshet mot huvudman. Innebär funktionärens handlande att han åsidosatt sina förpliktelser enligt kollektivavtal, synes också allmänt skadestånd enligt 8 § lagen (1928: 253) om kollektivavtal kunna komma i fråga. Generellt sett måste

emellertid skadestånd anses vara ett föga ändamålsenligt sanktionsmedel mot korruption. Betydande svårigheter föreligger nämligen ofta att styrka att skada uppkommit på grund av muttagandet. Den väsentliga invändningen mot skadestånd som sanktionsmedel är dock att det endast avser att tillgodose huvudmannens intresse och inte de mera allmänna intressen som enligt vad i det föregående utvecklats är angelägnast att skydda.

Inom den enskilda sektorn bör beaktas de sanktionsmöjligheter som på vissa områden kan finnas knutna till de normsystem, vilka organisationer och sammanslutningar uppställt i självsanerande syfte. Den bästa garantin mot korruption ligger kanske i att en viss bransch eller yrkesgrupp eller samhällsgren betraktar omutlighet som en hedersak och därför strävar att av egen kraft och under för den enskilde betryggande former upprätthålla önskvärd etisk standard. Risken med att kriminalisera korruption på områden där dylika autonoma kontrollsystem finns är att åtgärden kan uppfattas som en kritik av effektiviteten och säkerheten i dessa system. Å andra sidan måste det anses värdefullt att dessa strävanden mot en hög etisk standard förankras i strafflagstiftningen.

Nu avsedda normsystem tar sig uttryck bl. a. i de hedersregler som uppställs för olika yrkeskategorier. Dessa etiska regler innehåller ofta bestämmelser som fäster yrkesutövarnas uppmärksamhet på att tagande av vissa förmåner kan sätta deras opartiskhet i fara. Som exempel kan nämnas att Svenska Organisations Konsulters förening föreskriver att konsult inte skall vara ekonomiskt beroende eller på annat sätt så intresserad i företag, som producerar och säljer varor eller tjänster, att det kan menligt inverka på rekommendationer till klienter samt att konsult inte skall ta eller lämna provisioner. Som ett annat exempel kan nämnas att Svenska tidningsutgivarföreningens textreklamregler föreskriver bl. a. att gåvor till tidningsredaktion eller till enskilda redaktionsmedlemmar i princip skall avvisas samt att stor återhållsamhet skall iakttas ifråga om deltagande i gratisresor och s. k. presslunchеr. Vad gäller näringslivet i dess helhet kan erinras om den verksamhet som utövas av institutet mot mutor (se kap. 4). Nu avsedda normsystem förekommer även inom andra delar av samhällslivet. I fråga om exempelvis det idrottsliga området kan erinras om 85 § i Sveriges riksidrottsförbunds stadgar, som föreskriver tillrättavisning, böter eller diskvalifikation för den som i samband med idrottslig verksamhet berett sig eller annan otillbörlig förmån.

En annan typ av ingripande kan ifrågakomma mot dem som yrkesmässigt utför uppdrag åt allmänheten och för sin yrkesutövning åtnjuter auktorisering eller liknande godkännande. Enligt 8 § kungörelsen (1947: 336) om auktorisation av fastighetsmäklare skall sålunda handelskammare återkalla meddelad auktorisation bl. a. om mäklaren förfar oredligt i sin verksamhet eller på annat sätt visar sig olämplig. I 19 § kungörelsen (1973: 221) om godkännande och auktorisation av revisorer föreskrivs att auktorisation eller godkännande skall upphävas av kommerskollegium, om revisor uppsåtligen gör orätt i sin verksamhet eller på annat sätt förfar oredligt. Disciplinärt ingripande kan enligt Sveriges advokatsamfunds stadgar förekomma mot advokat som inte iakttar god

advokatsed. Enligt 20 § första punkten i de vägledande regler om god advokatsed, som antagits av samfundets styrelse, får advokat inte utan klientens samtycke av annan än klienten betinga sig, låta åt sig utlova eller motta gottgörelse utöver det arvode som klienten eller annan på dennes vägnar har att erlägga.

Särskilda regler finns för att komma till rätta med bestickning i samband med statlig upphandling. Enligt 17 § andra stycket andra punkten i upphandlingskungörelsen (1973: 600) ankommer det på den upphandlande myndigheten att avgöra huruvida anbud skall antas, om anbudsgivaren eller någon på hans vägnar åt tjänsteman eller annan person, som för staten haft att ta befattning med ärende rörande upphandling, lämnat, utlovat eller erbjudit gåva eller annan otillbörlig förmån i samband med sådant ärende. Förkastande av anbud är givetvis ett i och för sig starkt sanktionsmedel mot bestickning. Som framgår av riksrevisionsverket anvisningar för tillämpning av upphandlingskungörelsen är det emellertid inte alltid möjligt att tillämpa. Riksrevisionsverket framhåller i detta hänseende följande.

Det kan förekomma fall då företagsledningen hos det anbudsgivande företaget helt saknat vetskap om viss tjänstemans oegentliga förfarande. Ett förkastande av anbudet skulle i ett sådant läge kunna medföra orimliga konsekvenser för företaget. Det förhållandet kan även föreligga att annan anbudsgivare inte finns att tillgå. Det bör inte heller bortses från att ett förkastande av anbud på här angivna grunder skulle kunna leda till att myndigheten tvingades att acceptera ett från t. ex. prissynpunkt sämre anbud. Om myndigheten antar ett anbud under här anförda omständigheter bör den dock få garantier från företaget att det oegentliga förfarandet inte upprepas.

De utomstraffrättsliga sanktionsmedlen ger inte sällan möjligheter att verksamt ingripa mot muttagande. En så gott som genomgående svaghet med dessa sanktionsmedel är emellertid att de inte kan användas mot den till synes större faran – den aktiva bestickningen. De täcker heller inte alla skyddsvärda områden och deras tillämpning står ofta utanför det allmännas kontroll. Ändå måste samhället i stor utsträckning förlita sig på dessa korrektiv. Strafflagstiftning kan visserligen antas få en betydande moralbildande verkan. Möjligheterna att komma till rätta med korruption genom straffrättskipning får emellertid inte övervärderas. Korruptionen är ofta svåråtkomlig och svårutredd. Att upprätthålla den etiska standarden huvudsakligen genom förundersökning, åtal och domstolsprövning är knappast heller en önskvärd utväg. I sammanhanget förtjänar understrykas att bekämpandet av korruption inte endast gäller tillgången på olika slags sanktionsmedel utan också värnandet om de grundläggande förutsättningarna för ett korruptionsfritt samhälle. Ansvar och lojalitet i tjänsteutövning främjas sålunda av goda och trygga anställningsvillkor för funktionärer i utsatta positioner. Rekommendationer kan fästa uppmärksamheten på de risker för otillbörlig påverkan som är förenade med mottagande i tjänsten av gåvor och andra förmåner. Möjligheter till kontroll av diskretionära beslutsfunktioner motverkar maktmissbruk. En vaksam, kritisk och självständig granskning från utomstående är betydelsefull för att motverka korruption. Allmän

öppenhet och insyn på alla verksamhetsområden försvårar en dold trafik med mutor och andra otillbörliga förmåner.

Vid övervägande av det anförda har kommittén funnit sig böra föreslå införande av ett vidgat och för den offentliga och den privata sektorn gemensamt mutansvar. En tanke som härvid ligger nära till hands är att generellt föreskriva mutansvar för envar som är anställd hos eller fullgör uppdrag för annan. Ansvar skulle sålunda föreligga oberoende av om huvudmannen är det allmänna eller enskild juridisk eller fysisk person och oberoende av den anförtrodda arbetsuppgiftens art eller vikt. Det tilltalande med en sådan lösning vore att ansvarsreglerna skulle bli enkla att utforma. Kommittén kan emellertid inte finna att behov av en så långtgående kriminalisering skulle föreligga. Särskilda åtgärder skulle också bli nödvändiga för att inte den straffrättsliga sanktionsapparaten skulle komma att tas i anspråk för att beivra förfaranden rörande föga skyddsvärda intressen. En härav föranledd differentiering av mutansvaret för olika delar av personkretsen skulle emellertid göra reglerna alltför komplicerade. Det vore heller inte en lycklig lösning att komplettera ett generellt mutansvar med regler om särskild åtalsprövning, som möjliggör åtal av åklagare i huvudsak endast om detta var påkallat från allmän synpunkt. Gränsdragningen mellan skyddsvärda och inte skyddsvärda intressen bör i princip göras i lagstiftningen och inte i rättstillämpningen.

Kommittén har därför funnit det nödvändigt att med beaktande av de skäl som talar för och emot kriminalisering område för område av samhällslivet söka klarlägga vilka arbets- och uppdragstagare som bör hänföras till personkretsen för mutansvaret. Det främsta kriteriet härvidlag bör vara att mutansvar och bestickningsskydd införs för arbets- och uppdragstagare med sådana funktioner som av ett eller annat skäl kan anses samhällsviktiga eller eljest måste kunna omfattas av medborgarnas tillit. Att åstadkomma en personkretsbestämning, vilken – samtidigt som den omfattar alla funktionärer som bör ha mutansvar också utesluter alla dem som inte bör åläggas detta ansvar – är emellertid bl. a. av lagtekniska skäl inte möjligt. Kommittén är medveten att dess i det följande upptagna förslag innebär införande av mutansvar på områden, där behovet av straffrättsligt skydd mot korruption måhända inte alltid är särskilt framträdande. Det förordade mut- och bestickningsansvaret är dock till sitt innehåll så utformat att det möjliggör en differentierad tillämpning.

9 Den ansvariga personkretsen

9.1 Utgångspunkt och metoder för personkretsbestämningen

Som förut redovisats har utredningen om illojal konkurrens och ämbetsansvarskommittén tidigare lagt fram förslag, som innebär en vidgning av personkretsen för mutansvaret på respektive näringslivets och den offentliga verksamhetens område. Dessa förslag har vid remissbehandlingen i stort sett godtagits och de bildar en naturlig utgångspunkt för kommitténs överväganden i fråga om det samordnade mutansvarets personkrets.

Målet för personkretsbestämningen bör som berörts i föregående kapitel främst vara att ange offentliga och enskilda arbets- och uppdragstagare med funktioner, som kan anses samhällsviktiga eller eljest måste kunna omfattas av medborgarnas tillit. Personkretsen kan härvid lagtekniskt beskrivas genom huvudsaklig anknytning till funktionens art eller till funktionärens huvudman.

Med metoden att ange personkretsen genom att anknyta till skyddsvärd funktion skulle man inte behöva stadga ett formellt mutansvar för arbets- och uppdragstagare, vilkas uppgifter är sådana att de i praktiken inte är utsatta för bestickningsfara. Ett exempel på funktionell anknytning ger IKL som föreskriver mutansvar för sådana i näringsverksamhet anställda, vilka för arbetsgivarens räkning tar del i "avtal om inköp av varor eller utförande av arbete eller tagande av försäkring". Den nu angivna vägen är i viss utsträckning framkomlig. Erfarenhetsmässigt är sådana funktioner som myndighetsutövning, upphandling, försäljning, värdering, övervakning, besiktning, tillståndsgivning, kontroll, tillsyn och sakkunnigbedömning ägnade att utsätta funktionären för otillbörlig påverkan. Metoden att anknyta till funktion har emellertid nackdelar. Det torde sålunda inte vara möjligt att uttömmande räkna upp alla skyddsvärda funktioner. Härtill kommer att en arbetstagare kan behöva ha bestickningsskydd även om han inte har någon typiskt sett skyddsvärd funktion. En annan olägenhet med funktionsuppräkning är att den inte tillräckligt klart anger vilka funktionärer som har mutansvar. Av i stort sett motsvarande skäl synes det heller inte lämpligt att begagna den omvända metoden, nämligen att göra undantag för sådana funktioner som inte kan anses skyddsvärda.

Den metod som synes svårfrånkomlig är därför att till personkretsen

för mutansvaret hänföra arbets- och uppdragstagare hos sådana huvudmän, som måste anses utöva en i princip skyddsvärd verksamhet. Denna metod försvårar visserligen möjligheterna att dra en nedre gräns för personkretsen. I detta hänseende är att märka att från personkretsen för det nuvarande ansvaret i BrB i allmänhet undantas innehavare av sådan tjänster, som endast innefattar osjälvständig verksamhet. Det är emellertid knappast möjligt att finna något tillräckligt precist kriterium för en sådan avgränsning i fråga om ett mutansvar som sträcker sig långt utöver det traditionella myndighetsområdet. Att dra en formell gräns mellan tjänstemän och andra arbetstagare är sålunda inte en ändamålsenlig lösning. Inom den statliga sektorn har införts ett enhetligt anställningsbegrepp[1] och inom den enskilda sektorn kan denna gräns inte sägas ha formell stadga. Lika oklara skiljelinjer skulle tillskapas, om mutansvaret begränsades till befattningshavare i ledande ställning, innehavare av ledande befattning, arbetstagare med viss löneställning, anställda med förtroendeställning eller på annat dylikt sätt särskilt angivna arbetstagargrupper.

Oavsett svårigheten att finna ett formellt kriterium av tillfredsställande entydighet, går det inte heller att bortse från det förhållandet att mutansvar och bestickningsskydd kan behövas även för personer som har en tämligen underordnad ställning och i stort sett handlar endast efter anvisningar. I kommitténs förslag till provisorisk lydelse av 20: 2 BrB och i förslaget till lag om otillbörlig konkurrens användes vid angivande av personkretsen begreppen arbetstagare och anställda utan inskränkning. Kommittén anser sig kunna stå fast vid denna ordning. Den berörda avgränsningsfrågan kan för övrigt med visst fog sägas ha endast teoretisk betydelse. Om mutansvarets innehåll bestäms på ett riktigt sätt, kommer också ansvaret att i praktiken utkrävas endast av sådana arbetstagare som har skyddsvärda funktioner.

Med en metod för personkretsbestämning som har sin utgångspunkt i att huvudmannen utövar en principiellt sett skyddsvärd verksamhet ter det sig naturligt att till en början endast beröra de anställda. Arbetstagaren är till skillnad från bl. a. uppdragstagaren den som varaktigt sysslar med uppgifter som är typiska för huvudmannens normala verksamhet. I vilken mån uppdragstagare och andra personer bör åläggas mutansvar kommer därför att behandlas i senare avsnitt.

9.2 Arbetstagare

9.2.1 *Hos stat och kommun*

Kommitténs provisoriska förslag innebar att samtliga anställda hos staten och hos kommun skulle omfattas av mutansvar, därvid med kommun likställdes landstingskommun, kommunalförbund, församling, kyrklig samfällighet, skogsvårdsstyrelse och allmän försäkringskassa. Förslaget åsyftade såväl tjänstemän som arbetstagare utan tjänstemannaställning. Med hänvisning till vad under 9.1 anförts finner kommittén ej skäl frångå förslaget i denna punkt.

[1]) Sedan den 1 januari 1972 har i princip alla arbetstagare hos staten anställning som statstjänsteman.

9.2.2 *Hos allmänna inrättningar*

Av 20:12 BrB framgår att mutansvar åvilar dem som är satta att förvalta "allmänna av Konungen stadfästade kassors, verks eller andra inrättningars eller stiftelsers angelägenheter". Genom att de allmänna inrättningarna skogsvårdsstyrelser och allmänna försäkringskassor enligt vad som förordats under 9.2.1 skall likställas med kommun kommer anställda hos dessa inrättningar att omfattas av det nya mutansvaret. Fråga uppkommer emellertid om anställda hos övriga eller åtminstone övriga av Kungl. Maj: t stadfästa allmänna inrättningar bör hänföras till personkretsen för mutansvaret.

Det provisoriska förslaget till mutansvar på den offentliga sektorn innebar att Kungl. Maj: t bemyndigades bestämma att ansvarsreglerna skulle äga tillämpning på arbetstagare hos och ledamot av styrelse för allmän inrättning. I kommitténs förslag till lag om disciplinansvar i offentlig tjänst m. m. upptogs en motsvarande befogenhet för Kungl. Maj: t att bestämma tillämpningsområdet för denna lag. Enligt kommitténs mening borde Kungl. Maj: t utnyttja sin befogenhet i dessa hänseenden i fråga om sådana allmänna inrättningar som anförtrotts myndighetsutövning eller andra väsentliga offentliga funktioner eller intar faktisk eller rättslig monopolställning inom sitt verksamhetsområde.

I och för sig kunde övervägas att till mutbrottsparagrafens personkrets utan vidare hänföra arbetstagare hos allmän inrättning. Härvidlag måste emellertid beaktas att begreppet allmän inrättning är vagt. Kännetecken på en allmän inrättning har ansetts vara t. ex. att den utövar någon offentlig funktion, tjänar ett allmännyttigt ändamål, inte bedrivs i vinstsyfte, har styrelseledamöter som utses av Kungl. Maj: t, grundats med hjälp av allmänna medel eller åtnjuter understöd av sådana medel. Även om det är möjligt att med hjälp av dylika kriterier dra en gräns mellan enskilda och allmänna inrättningar, finns det av legalitetsskäl anledning undvika anknytning till ett så pass obestämt begrepp som allmän inrättning.

Frånsett dessa formella betänkligheter kan mot den berörda lösningen också invändas att den omständigheten att en inrättning är att betrakta som allmän inte behöver innebära att ett mutansvar för styrelse och anställda ter sig befogat. Detta ansvar bör i stället bero av en individuell prövning. Kungl. Maj: t bör därför på sätt kommittén tidigare förordat bemyndigas besluta om vilka allmänna inrättningars arbetstagare som skall underkastas ansvarsreglerna. Det ter sig naturligt att den härav föranledda prövningen sker samtidigt som Kungl. Maj: t prövar motsvarande fråga beträffande disciplinansvarslagens tillämpningsområde. Det kan naturligtvis tänkas föreligga fall, där mutansvar men inte disciplinansvar bör gälla. Bedömningen härav förutsätter emellertid en ingående kännedom om de olika inrättningarnas funktioner. Det torde därför i princip få ankomma på inrättningens styrelse eller det offentliga tillsynsorgan som kan finnas för inrättningen att hos Kungl. Maj: t göra framställning om särskilt förordnande angående bestickningsskydd och mutansvar.

I fråga om vissa allmänna inrättningar finns nu uttryckliga stadganden om ämbetsansvar. Sådant ansvar föreskrivs sålunda i 46 § lagen (1952: 166) om häradsallmänningar och i 45 § lagen (1952: 167) om allmänningsskogar i Norrland och Dalarna stadgas sålunda ämbetsansvar för styrelseledamöter och befattningshavare vid dessa inrättningar. I dessa stadganden bör i stället införas – vid sidan av det i kommitténs tidigare betänkanden förordade disciplinansvaret – ett mutansvar.

Av 9.2.1 framgår att kommittén föreslagit mutansvar för anställda hos kommun och hos de organ, som enligt 1 § andra stycket kommunaltjänstemannalagen (1965: 275) är likställda med kommun. Nämnda stadgande innehåller emellertid också en generell befogenhet för Kungl. Maj: t att bestämma vilka allmänna inrättningar som skall likställas med kommun. Kungl. Maj: t har utnyttjat denna befogenhet genom bestämmelser i 5 a § privatläroverkstadgan (1960: 92), 5 a § folkhögskolestadgan (1958: 478) samt 15 § stadgan (1968: 146) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda. Kungl. Maj: t har vidare i regleringsbrev och i andra former meddelat dylika beslut beträffande Stiftelsen Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (29.6.1966), Stiftelserna Nordiska museet och Tekniska muséet (30.6.1967). Sveriges utsädesförening (19.12.1968) samt Stiftelsen svenska institutet (25.5.1970). Med hänsyn till att kommunaltjänstemannalagen har gjorts tillämplig på nämnda inrättningar synes det konsekvent att anställd vid och ledamot av styrelse för sådan inrättning åläggs mutansvar. Kommittén har dock inte lagt fram förslag till författningstext eller till beslut om mutansvar för personal vid dessa inrättningar.

9.2.3 Hos näringsidkare

IKL föreskriver mutansvar och bestickningsskydd för "i näringsverksamhet eller eljest vid företag av ekonomisk art eller vid verk, inrättning eller anställd person". Med näringsverksamhet förstås enligt IKL varje huvudsakligen på ekonomisk vinst för dess utövare riktad yrkesmässig verksamhet. Personkretsen inskränks emellertid rent faktiskt av att ansvaret enligt lagen kan utkrävas endast om muttransaktionen förekommit vid avtal om inköp av varor eller utförande av arbete eller tagande av försäkring för dens räkning hos vilken ifrågavarande person är anställd.

Utredningen om illojal konkurrens föreslog mutansvar för envar anställd hos näringsidkare. Härvid föreslogs inte någon sådan begränsning av straffbarheten till korruption vid vissa avtalstyper som också skulle innebära en faktisk inskränkning av personkretsen. Med näringsidkare avsågs liksom i moderna lagar på näringsrättens område, envar som yrkesmässigt bedriver verksamhet av ekonomisk art. Det alldeles övervägande antalet av de insatser som vid remissbehandlingen yttrade sig i frågan tillstyrkte förslaget eller lämnade det utan erinran.

Kommittén föreslog i sitt tidigare betänkande att Kungl. Maj: t på samma sätt och enligt samma grunder som i fråga om allmänna inrättningar skulle bemyndigas besluta att ansvarsreglerna skulle äga tillämpning på arbetstagare hos och ledamot av styrelse för aktiebolag,

förening eller stiftelse, vari staten eller kommun till följd av aktieinnehav eller eljest har avgörande bestämmanderätt. Ansvar borde enligt kommitténs mening med stöd av detta bemyndigande införas i fråga om sådana företag som anförtrotts myndighetsutövning eller andra väsentliga offentliga funktioner eller intar faktisk eller rättslig monopolställning inom sitt verksamhetsområde. Vid bestämmandet av personkretsen för det mera allmänna mutansvar varom nu är fråga föreligger emellertid inget skäl till dylik begränsning. Näringsverksamhet måste fastmera – oavsett om den drivs i statlig, kommunal eller enskild regi – principiellt sett anses vara så samhällsviktig att den bör åtnjuta straffrättsligt skydd mot korruption. Kommittén ansluter sig därför till det av utredningen om illojal konkurrens framlagda förslaget att envar anställd hos näringsidkare skall ha mutansvar. Begreppet näringsidkare skall härvid förstås i vidsträckt mening och – i likhet med vad som gäller enligt senare tids lagstiftning, t. ex. 16: 9 BrB om olaga diskriminering – omfatta varje fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk art. I begreppet, vars närmare innebörd utvecklas i specialmotiveringen, innefattas självfallet också statliga och kommunala företag eller inrättningar, om och i den mån de utövar näringsverksamhet. Det förordade skyddet kan visserligen komma att omfatta även ekonomisk verksamhet som inte kan anses som samhällsviktig. Att härvidlag åstadkomma någon begränsning är emellertid knappast möjligt och i vart fall inte lagtekniskt försvarligt. Den genom bestickning angripna verksamhetens skyddsvärde torde i stället få utgöra en faktor vid den otillbörlighetsbedömning som mut- och bestickningsparagraferna förutsätter. Härvid måste naturligtvis också beaktas att även den näringsidkare, som driver en ur samhällets synpunkt likgiltig eller kanske t. o. m. skadlig näringsverksamhet, likväl inte skall behöva tåla att han utsätts för flagrant trolöshet i form av muttagande från anställds sida.

9.2.4 *Hos icke-näringsidkande huvudmän*

9.2.4.1 *Enskilda personer*

Mutansvaret enligt IKL omfattar inte anställd hos en enskild person som inte är näringsidkare. Som framgått av historiken (kap. 4) förordade visserligen patentlagstiftningskommittén i sitt år 1915 avgivna betänkande med förslag till lag mot illojal konkurrens mutansvar för "någon hos annan anställd person". Förslaget hade förebild i 1906 års engelska Prevention of Corruption Act, som utan begränsning till näringsverksamhet föreskriver ansvar för ettvart ombud (agent) i fråga om huvudmannens angelägenheter. Den engelska lagen definierar härvid ombud som envar som är anställd hos annan eller handlar på annans vägnar. En minoritet inom kommittén fann emellertid personkretsen inte böra innefatta anställda hos enskilda personer. Minoriteten framhöll bl. a. att det skulle vara en synnerligen ömtålig sak att till lagen hänföra anställda i privata hushåll och lade i stället fram ett förslag till personkrets, som sedan i stort sett genomfördes vid tillkomsten av 1919 års konkurrenslag.

Frågan om mutansvar för anställda hos enskilda personer har sedermera varit uppe till bedömning vid två tillfällen. Vid tillkomsten år 1931 av IKL avvisades sålunda ett under riksdagsbehandlingen framställt yrkande om att personkretsen skulle bestämmas enligt patentlagstiftningskommitténs förslag. Samma ståndpunkt intog utredningen om illojal konkurrens i sitt år 1966 avgivna betänkande.

Även de enskilda arbetsgivare varom nu är fråga har självfallet ett beaktansvärt intresse av lojal och pliktenlig tjänsteutövning från sina anställdas sida. Som vid flera tidigare tillfällen emellertid framhållits har inte något större behov av lagstiftning på dessa områden försports. Härtill kommer att förevarande arbetstagargrupp numera uppenbarligen är tämligen liten. Oaktat den inrymmer anställda med vad som kan antas vara en särskild förtroendeställning, t. ex. privatsekreterare, anser kommittén det inte tillräckligt motiverat att införa mutansvar för dessa arbetstagare.

9.2.4.2 *Bolag, ekonomiska föreningar och stiftelser*

Av 9.2.3 framgår att kommittén föreslår mutansvar för anställda hos näringsidkare. Med det vidsträckta innehåll modern lagstiftning ger åt begreppet näringsidkare kommer arbetstagare hos så gott som alla bolag – vare sig fråga är om aktiebolag, handelsbolag eller kommanditbolag – att ha mutansvar redan på grund av denna bestämmelse. Detsamma gäller dem som är anställda hos ekonomiska föreningar, vilka ju har till ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom affärsmässig verksamhet av ett eller annat slag. Enligt kommitténs menig finns därför i praktiken inte något behov av ansvarsregler som uttryckligen tar sikte på arbetstagare hos bolag och ekonomiska föreningar.

Stiftelseinstitutet har kommit till användning för en rad olika ändamål. En stor grupp av stiftelser, tidigare kallade "fromma stiftelser", har bildats främst genom donationer från enskilda i syfte att stödja barn och ungdomsvård, sjukvård, undervisning, vetenskaplig forskning och andra allmännyttiga ändamål. Flertalet av dessa stiftelser torde ha obetydliga förmögenhetstillgångar. Till gruppen hör dock vissa stiftelser med avsevärda tillgångar som t. ex. Nobelstiftelsen. En annan grupp av stiftelser utgör personal- och pensionsstiftelserna, som inte sällan förvaltar stora tillgångar. Ett stort antal stiftelser har vidare tillkommit för att trygga kommunal bostadsförsörjning. Även inom den statliga förvaltningen förekommer stiftelser för olika ändamål. Slutligen kan nämnas de stiftelser, som på skilda sätt är bundna till företag inom det enskilda näringslivet och vilkas förmögenhet kan uppgå till betydande belopp.

Med hänsyn till det slags verksamhet som stiftelserna normalt bedriver och till den omständigheten att flertalet stiftelser torde ha få eller inga anställda saknar frågan om mutansvar för denna kategori i det stora hela praktisk betydelse. Vissa stiftelser har emellertid uppenbarligen en samhällsviktig funktion. Någon möjlighet att begränsa ansvaret till dylika stiftelser står knappast till buds. Sannolikt vore det nödvändigt att

använda rent kvantitativa kriterier. Mutansvar skulle t. ex. kunna gälla i fråga om stiftelser som har tillgångar över ett visst värde eller fler än ett visst antal anställda. Kommittén har emellertid inte funnit anledning att föreslå något för stiftelser särskilt avsett stadgande. Härvid har kommittén beaktat att ett stort antal stiftelser, som varaktigt utövar ekonomisk verksamhet, torde vara att hänföra till näringsidkare. Vid bedömningen av om en stiftelse är att betrakta som näringsidkare saknar det nämligen betydelse att förvaltningen av en stiftelses tillgångar måhända inte är primärt inriktad på ekonomisk vinst utan på säkerställande av stiftelsens ekonomiska möjligheter att verka för sitt t. ex. allmännyttiga syfte. Vidare kan mutansvar komma ifråga, om stiftelsen är att betrakta som allmän inrättning. Slutligen förtjänar understrykas att vad nu sagts gäller endast anställda hos stiftelse. Frågan om styrelseledamöter och andra uppdragstagare vid stiftelser bör ha mutansvar kommer att behandlas under 9.3.

9.2.4.3 *Ideella föreningar m. fl.*

För närvarande saknas lagstiftning om ideella föreningar. En sådan förening anses bli juridisk person, när den antagit stadgar och valt styrelse. Något krav på registrering föreligger inte. Den grupp av ideella föreningar som antalsmässigt är helt dominerande, omfattar sådana föreningar som – även om de skulle bedriva viss ekonomisk verksamhet – likväl främst har icke-ekonomiska syften. Det är härvidlag fråga om föreningar med de mest varierande ändamål: religiösa, politiska, kulturella, vetenskapliga, välgörande, idrottsliga etc. Det är emellertid inte endast ifråga om ändamålen som de ideella föreningarna uppvisar stor variation. Mestadels rör det sig om lokala föreningar med ett tämligen begränsat medlemsantal och som ekonomiskt helt bygger på obetydliga medlemsavgifter. Denna typ av föreningar saknar dock i förevarande sammanhang större aktualitet redan av det skälet att de i allmänhet saknar anställda. Mer angeläget kan det synas vara att överväga mutansvar ifråga om föreningar, som förvaltar stora ekonomiska värden eller i avsevärd utsträckning träder i rättsliga förbindelser med tredje man eller centralt styr verksamheten på ett visst område av samhällslivet. I detta sammanhang kan också nämnas de föreningar, som väsentligen har till syfte att främja sina medlemmars ekonomiska intressen utan att dock driva ekonomiskt verksamhet. Exempel härpå utgör arbetsmarknadens olika organisationer. Kommittén har emellertid inte funnit anledning att föreslå mutansvar för anställda hos nämnda föreningar. Deras verksamhet berör i allt väsentligt endast medlemmarnas interna intressen. Det får därför i princip anses ankomma på den enskilda föreningens medlemmar att övervaka att dess funktionärer utför sina åligganden korrekt. I sammanhanget kan dock anmärkas att föreningsskatteutredningen (Fi 1971: 6), som har till uppgift att se över reglerna för beskattning av ideella föreningar, också skall undersöka möjligheterna att registrera främst sådana ideella föreningar, som innehar mera betydande förmögenhetstillgångar eller driver bokföringspliktig verksamhet. Skulle ett sådant

registreringssystem komma till stånd, kan finnas skäl att ompröva frågan om mutansvar för anställda hos registrerad förening.

Vid sidan av de ideella föreningarna finns andra juridiska personer som dödsbon, flottningsföreningar eller samfälligheter enligt vattenlagen eller enligt anläggningslagen. I förevarande sammanhang anser sig emellertid kommittén kunna bortse från dylika juridiska personer, även om dessa rättssubjekt i och för sig kan tänkas ha anställda. En annan sak är att vissa av dessa sammanslutningar kan vara att betrakta som näringsidkare och att där anställda på denna grund får mutansvar.

Kommittén har sålunda över huvud taget inte funnit det motiverat att föreslå mutansvar för anställda hos de icke näringsidkande juridiska personer, som avses i detta avsnitt.

9.2.5 *Blivande och förutvarande arbetstagare*

I sitt förslag till lagstiftning om brott mot staten och allmänheten föreslog straffrättskommittéen (SOU 1944: 69 s. 409) mutansvar även för den som varit ämbetsman. Förslaget avsåg att komplettera det enligt straffrättskommitténs mening eljest ofullständiga skyddet mot bestickning. Förslaget biträddes vid 1948 års lagstiftning i ämnet av departementschefen, som emellertid ansåg att mutbrottsparagrafen dessutom borde innehålla ett stadgande, enligt vilket straff drabbar även den som tagit muta för sin tjänsteutövning innan han erhöll befattningen. Tilläggsstadgandet skulle enligt departementschefens mening vara tillämpligt på den som tagit muta innan han blivit förordnad eller vald och som sedermera verkligen erhållit befattningen.

Ämbetsansvarskommitténs förslag till provisorisk lydelse av 20: 2 BrB upptog inga uttryckliga bestämmelser om blivande eller förutvarande befattningshavare. I sitt remissyttrande över kommitténs betänkande förklarade sig hovrätten för Nedre Norrland anse att de skäl som föranlett att nämnda två kategorier särskilt upptagits i lagtexten alltjämt syntes föreligga.

Mutansvar och bestickningsskydd för blivande och förutvarande befattningshavare torde f. n. sakna större praktisk betydelse utom möjligen såvitt avser fall, där någon som tid efter annan har begränsade förordnanden på en tjänst, varmed mutansvar är förenad, låter sig besticka under mellantiden. Det kan emellertid inte uteslutas att frånvaron av ansvarsregler i förevarande hänseende skulle kunna utnyttjas på ett stötande sätt. Kommitténs förslag till provisorisk avfattning av besticknings- och mutbrottsparagraferna avsågs också täcka även dessa fall, något som enligt kommitténs mening bör anses följa av det i lagtexten upptagna rekvisitet "för sin tjänsteutövning". Den framförda kritiken ger emellertid anledning att förtydliga lagtexten genom en tilläggsbestämmelse av innebörd att mutansvarsregeln skall gälla även för det fall att arbetstagaren begått gärningen innan han fick sin anställning eller efter det han slutat anställningen. När det gäller att bedöma vad som är en otillbörlig belöning till en förutvarande befattningshavare kan finnas anledning att iaktta återhållsamhet. Att t. ex. en befattnings-

havare, som avgår med pension, i samband härmed erhåller en gåva från personer, som han på yrkets vägnar under lång tid stått i kontakt med, bör sålunda i allmänhet inte kunna leda till straff.

9.3 Uppdragstagare

9.3.1 *Offentliga och halvoffentliga uppdragstagare*

Vad gäller personer som utan anställning fullgör uppdrag åt det allmänna tog kommittén i sitt tidigare förslag till en början upp ledamöter av styrelse, verk, nämnd, kommitté eller annan sådan inrättning, som hör till staten eller till kommun. Kommittén finner inte anledning göra annan ändring i detta förslag än att begreppet inrättning till undvikande av förväxling med de under 9.2 nämnda allmänna inrättningarna byts ut mot myndighet.

Som kommittén tidigare föreslagit bör mutansvar också åvila den som fullgör uppdrag åt staten eller åt kommun, om han valts till uppdraget eller inte äger undandra sig detta. På det kommunala området medför förslaget sålunda att ansvaret kommer att omfatta bland andra vissa innehavare av med tjänst likartade förtroendeuppdrag, såsom kommunalråd och landstingsråd. Förslaget medför ansvar även för nämndemän och jurymän liksom för de av kommunalfullmäktige valda överförmyndarna.

I förevarande hänseende förordade kommittén slutligen att till mutansvarets personkrets skulle hänföras den som utövar författningsreglerat uppdrag åt staten eller åt kommun. Genom denna inskränkning på uppdragsgivarsidan skulle utanför mutansvaret komma att falla den som, ehuru han utövar ett författningsreglerat uppdrag, dock är att anse som uppdragstagare hos privata rättssubjekt. Detta frånskiljande av vad som skulle kunna kallas halvoffentliga uppdragstagare ter sig mindre naturligt vid utformningen av ett mera generellt ansvar. Att en uppdragstagare – även om han främst företräder enskilda intressen – förordnats av offentlig myndighet eller eljest utövar ett författningsreglerat uppdrag måste i regel anses vara uttryck för att fråga är om en samhällsviktig funktion. Särskilt den omständigheten att en uppdragstagare är förordnad av myndighet och därmed i viss mån fått sina kvalifikationer prövade gör att allmänheten bör kunna förlita sig på att uppdragstagaren inte ostraffat kan utsättas för otillbörlig påverkan. Mutansvar och bestickningsskydd bör därför gälla envar som på grund av myndighets förordnande eller eljest har att åt annan – det må vara ett allmänt eller enskilt rättssubjekt – utföra uppdrag som är reglerat i författning. Vilka uppdragstagare som härmed kommer att få mutansvar utvecklas närmare i specialmotiveringen.

9.3.2 *Uppdragstagare i övrigt*

I detta avsnitt skall behandlas frågan om i vilken mån andra än offentliga och halvoffentliga uppdragstagare bör ha mutansvar. Frågan är att bedöma oberoende av om uppdragsgivaren är det allmänna eller en enskild fysisk eller juridisk person.

Utredningen om illojal konkurrens föreslog för näringsverksamhetens vidkommande mutansvar för envar som fullgör uppdrag för näringsidkare. Härmed åsyftade utredningen bl. a. dem, som utan att vara anställda handlar på näringsidkarens vägnar enligt givet uppdrag, och ledamöter i beslutande organ hos näringsidkande juridiska personer, exempelvis styrelseledamöter i aktiebolag. Om vad sålunda föreslagits överfördes att gälla för det nu aktuella ansvaret, skulle konsekvensen härav bli att mutansvar införs för envar uppdragstagare, oavsett vem uppdragsgivaren kan vara.

Enligt kommitténs mening kan knappast finnas behov av att med straffrättsliga medel motverka korruption i varje uppdragsförhållande. En uppdragstagare som tar mutor löper som tidigare framhållits alltid risken att inte anförtros ytterligare uppdrag. Om muttransaktionen omedelbart kommer till huvudmannens kännedom, kan huvudmannen också få anledning att häva redan det pågående uppdragsförhållandet. För beivrande av korruption i uppdragsförhållanden finns sålunda i regel naturliga och verksamma sanktionsmedel.

Ett mutansvar för uppdragstagare i allmänhet skulle också få en i vissa hänseenden oklar personkrets. Så långt synes enighet kunna råda att med uppdrag avses avtal om en arbetsprestation under förutsättning att anställningsavtal inte föreligger. Terminologien vacklar emellertid i fråga om till uppdrag bör hänföras arbetsprestationer av såväl materiell som immateriell natur. Till materiella uppdrag brukar oftast hänföras entreprenadavtal och andra arbetsbeting. Dessa uppdrag, som i vissa fall kan vara långvariga, har emellertid ingen utpräglad förtroendekaraktär utan uppdragstagaren är närmast att se som en självständig motpart till uppdragsgivaren. Dessa förhållanden talar därför mot att fullgörandet av dylika uppdrag skall falla inom området för mutansvar. Detsamma gäller t. ex. sådana uppdrag som tar sig uttryck i depositionsavtal och transportavtal, även om t. ex. en depositarie intar något av en förtroendeställning.

Mera motiverat kan synas vara att mutansvaret omfattar dem som fullgör immateriella uppdrag. Området är emellertid tämligen svåröverskådligt. Till sådana uppdragstagare kan hänföras t. ex. den som sysslar med rådgivning eller annan konsultation i juridiska, tekniska och ekonomiska frågor, den som åtar sig skapande andlig verksamhet t. ex. författandet av en bok eller en artikel eller utförandet av en skulptur, den som åtar sig att utföra en värdering av något slag, den som åtar sig undervisning eller vård, den som åtar sig granskning eller kontroll, den som åtar sig att göra en faktasamlande utredning av något slag t. ex. opinionsundersökning eller den som åtar sig att bearbeta eller föredra ett visst ärende. Denna uppräkning är självfallet inte på något sätt uttömmande. Om samtliga uppdragstagare åläggs mutansvar, skulle detta ansvar komma att åvila en mycket bred och varierande personkrets.

Enligt kommitténs mening finns med hänsyn till det anförda inte tillräckliga skäl att införa mutansvar för uppdragstagare i allmänhet. En begränsning av personkretsen bör därför komma till stånd. Då mutbrottet är starkt besläktat med det i 10: 5 BrB upptagna brottet trolöshet mot

huvudman, kan en naturlig gränsdragning vara att föreskriva mutansvar endast för sådana uppdragstagare som tillhör personkretsen för trolöshetsbrottet.

I första hand kommer härvid i fråga den som på grund av förtroendeställning som sysslоman eller eljest fått att för annan sköta ekonomisk angelägenhet eller öva tillsyn å skötseln av sådan angelägenhet. Med sysslоman avses i allmänhet uppdragstagare som åtar sig att för huvudmannens räkning företa rättshandling eller åtgärd av förmögenhetsförvaltande karaktär. Sysslomannauppdrag utförs därför ofta av exempelvis advokater, mäklare, handelsagenter, handelsresande, kommissionärer, revisorer, auktionsförrättare och fastighetsförvaltare. Till personkretsen hör vidare företrädare för förvaltande eller kontrollerande organ inom bolag, föreningar, stiftelser och andra enskilda juridiska subjekt samt sådana ställföreträdare som representerar annan med stöd av lag eller myndighets förordnande. I viss utsträckning är alltså här fråga om uppdragstagare som tidigare berörts under 9.3.1, nämligen personer som på grund av myndighets förordnande eller eljest har att åt annan utöva uppdrag som är reglerat i författning.

Tveksamt är om anledning finns att föreskriva mutansvar för den som fått att för annan sköta rättslig angelägenhet. Bestämmelsen kommer i allt väsentligt att få avseende på advokater, vilka ju står under Sveriges advokatsamfunds disciplinära tillsyn. Uppdraget att företräda annan i rättsliga angelägenheter har emellertid en minst lika stark förtroendekaraktär som de sysslomannaskap, vilka enligt vad nyss förordats skall medföra mutansvar. Härtill kommer att statligt anställda advokater har sådant mutansvar i egenskap av statstjänstemän. Detsamma gäller hos enskilda advokater anställda jurister, som får mutansvar därför att huvudmannen är att betrakta som näringsidkare. Detta mutansvar rör emellertid endast den anställde juristens lojalitetsplikt i förhållande till arbetsgivaren. Det skulle därför te sig egendomligt om sådana jurister inte skulle ha ett i förhållande till klienten verksamt mutansvar.

På grund av det anförda förordas att uppdragstagare som är att hänföra till personkretsen för trolöshetsbrottet också skall tillhöra personkretsen för mutansvaret.

9.4. Tjänstepliktiga m. fl.

Myndighetsutövning kan ske utan samband med allmän tjänst eller offentliga uppdrag. Som exempel på detta kan nämnas de dömande funktioner som uppbärs av skiljeman eller dispaschör. Som kommittén tidigare föreslagit bör mutansvar därför åvila envar som över huvud taget kan utöva offentlig myndighet.

Till ansvarskretsen bör också hänföras krigsmän och andra som fullgör lagstadgad tjänsteplikt.

10 Ansvarets innehåll m m

Den grundläggande mutansvarsregeln i 20: 2 BrB har följande lydelse:

Ämbetsman, som mottager, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning, dömes, om ej gärningen eljest är särskilt belagd med straff, för tagande av muta eller av annan otillbörlig belöning såsom stadgas i 1 §[1].

Motsvarande regel i 7 § IKL lyder, såvitt nu är av intresse:

I näringsverksamhet – – – anställd person, som tager, låter åt sig utlova eller begär gåva eller annan förmån för att därigenom låta muta sig att vid avtal om inköp av varor eller utförande av arbete eller tagande av försäkring för dens räkning, hos vilken han nu är anställd, åt någon skaffa företräde framför annan eller att underlåta framställa anmärkning i fråga om fullgörande av sådant avtal, varde straffad på sätt i 6 §[2] sägs ävensom förpliktad att ersätta uppkommen skada.

I kommitténs tidigare betänkande föreslogs den grundläggande mutansvarsregeln i 20: 2 BrB få följande provisoriska utformning:

Om arbetstagare hos staten eller hos kommun mottager, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning, dömes för mutbrott till böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt, dömes till fängelse i högst sex år.

I 5 § andra och tredje styckena i 1966 års förslag till lag om otillbörlig konkurrens upptogs följande med böter eller fängelse i högst ett år straffsanktionerade förbud:

Den som är anställd hos eller fullgör uppdrag för näringsidkare får ej mottaga, låta åt sig utlova eller begära muta eller annan otillbörlig förmån, ägnad att förmå honom att i tjänsten eller vid uppdragets fullgörande gynna bestickaren eller annan.
Bestämmelserna i (första och) andra styckena äga motsvarande tillämpning på otillbörlig belöning för att mottagaren i tjänsten eller vid uppdragets fullgörande gynnat bestickaren eller annan.

Av redogörelsen framgår att BrB för närvarande stadgar ett mer omfattande mutansvar än IKL. Redogörelsen visar också att kommittén i sitt förslag till provisorisk lydelse av 20: 2 BrB – bortsett från personkretsutvidgningen – behöll gärningsbeskrivningen oförändrad samt att 1966 års förslag innebar att innehållet i mutansvaret på näringslivets område närmades BrB: s reglering. Mot denna bakgrund finns anledning

[1] Hänvisningen avser tjänstemissbrukspara-grafen. Enligt denna är straffet suspension eller avsättning. Om skäl är därtill, skall dessutom dömas till fängelse i högst två år. I ringa fall skall dömas endast till böter. Är brottet grovt, dömes till avsättning och fängelse i högst sex år.
[2] Hänvisningen avser bestickningsparagrafen. Enligt denna är straffet dagsböter eller fängelse i högst ett år.

att överväga hur ett för den offentliga och den privata sektorn samordnat mutansvar bör utformas. En fråga härvidlag är om detta mutansvar bör komma till uttryck i en enhetlig gärningstyp eller i två skilda gärningstyper, varav den ena beskriver kvalificerade fall av muttagande och den andra enklare fall. Vid en lösning enligt det förra alternativet finns anledning att undersöka möjligheterna att avkriminalisera vissa förteelser som visserligen formellt omfattas av den enhetliga gärningsbeskrivningen men av olika skäl kan synas mindre straffvärda. Vid en lösning enligt det senare alternativet uppkommer frågan om enklare fall av muttagande bör medföra ansvar för hela eller endast för viss del av personkretsen.

10.1 Gärningsbeskrivningen m. m.

Den brottsliga transaktionen beskrivs i sak på samma sätt i BrB och IKL. Anledning till ändring av det i BrB använda uttryckssättet "mottager, låter åt sig utlova eller begär" föreligger inte.

För beskrivning av brottsmedlet använder BrB uttrycket "muta eller annan otillbörlig belöning" medan IKL har "gåva eller annan förmån". Dessa olika uttryckssätt torde inte återspegla någon skillnad i vad som är av beskaffenhet att kunna utgöra muta. Vid tidigare revisioner av den allmänna strafflagstiftningens mutbrottsparagraf har förordats att ordet belöning i förtydligande och förenhetligande syfte borde ersättas med förmån. Härvid har bl. a. hänvisats till ansvarsregeln i 17: 8 BrB om tagande av otillbörlig förmån vid röstning. Båda orden kan föranleda misstolkningar: i fråga om förmån att därmed åsyftas endast före tjänsteutövningen lämnade förmåner och i fråga om belöning att därmed avses endast efterkommande förmåner. Ordet belöning är emellertid att föredra. Det antyder att förmåner, som inte förutsätter en motprestation, t. ex. smärre reklamartiklar, i allmänhet inte kan likställas med muta. För undvikande av det missförståndet att själva brottsmedlet skulle vara av annan karaktär i 17: 8 än i 20: 2 bör ordet förmån i förstnämnda lagrum bytas ut mot belöning. Av ordalydelsen i detta lagrum framgår att det inte avser efterföljande belöning.

Mutbrottet är – som påpekats redan i inledningen till kapitel 8 – i fråga om brottsobjektet, dvs. ändamålet med den straffbara gärningen, uppbyggt på ett principiellt annorlunda sätt i BrB än i IKL.

BrB uppställer för straffbarhet inget uttryckligt krav på att den ifrågavarande förmånen skall ha givits i ett bestämt syfte. Lagrummet avser varje muta eller otillbörlig belöning som ämbetsmannen mottar för sin tjänsteutövning. Det straffbara området begränsas sålunda av ett allmänt otillbörlighetskrav. Av motiven framgår att otillbörlighet föreligger, om mottagandet av förmånen äventyrar en korrekt tjänsteutövning eller oberoende därav allmänhetens tillit till de offentliga organen.

Enligt IKL däremot inträder straffansvar endast för mottagandet av sådan förmån, som har till syfte att den mutade skall åt någon skaffa företräde framför annan eller underlåta att framställa anmärkning i fråga om fullgörande av vissa slags avtal. Är syftet ett annat t. ex. att den

mutade skall förorda bestickaren till anställning hos sin huvudman eller skaffa bestickaren ett lån i den bank, där den mutade är anställd, är IKL sålunda inte tillämplig. Att IKL för straffbarhet kräver ett visst, pliktstridigt syfte innebär emellertid inte att detta måste ha förverkligats utan endast att ett sådant syfte måste visas ha förelegat.

Mutbrottet enligt IKL förutsätter alltså i motsats till mutbrottet enligt BrB ett avsiktssamband mellan muta och tjänsteåtgärd. Ehuru detta inte är alldeles i överensstämmelse med i juridisk doktrin verdertagen terminologi, skulle skillnaderna mellan de båda lagarnas brottskonstruktion kunna sägas vara att BrB beskriver ett farebrott och IKL ett kuperat effektbrott.

IKL: s brottkonstruktion återspeglar i själva verket ett traditionellt mutbegrepp som tidigare gällde även på den offentliga sektorn. Enligt en äldre avfattning av strafflagen kunde mutansvar komma ifråga endast om ämbetsman tagit muta "för att i ämbetet orätt främja". Med denna stränga förutsättning för fällande dom var emellertid mutbrottet svårt att bevisa. I praktiken var man inte sällan hänvisad till att använda en subsidiär ansvarsregel angående tagande och betingande av oberättigad sportel eller belöning. Under trycket av de tendenser till ökad korruption, som framträdde i början av andra världskriget, omvandlades därför mutbrottet genom en strafflagsändring år 1941 till den enhetliga gärningstyp av farebrottsnatur, som BrB alltjämt företräder. Genom denna lagändring fick mutbrottet en straffskala, som bl. a. medförde större möjligheter att i utredningstekniskt svårhanterade korruptionsmål tillgripa straffprocessuella tvångsåtgärder.

Lagändringen år 1941 gav sålunda ett effektivare instrument i kampen mot korruption men hade den nackdelen att mutansvaret får stor spännvidd. Med en enhetlig gärningsbeskrivning kommer att till samma gärningstyp[1] hänföras alltifrån de grövsta fall av egennyttig korruption till tämligen obetydliga och kanske huvudsakligen av oförstånd föranledda fall av tagande av otillbörlig belöning. Att i det senare fallet stämplas som muttagare kan emellertid för vederbörande funktionär framstå som oförståeligt nedsättande. Mot denna bakgrund bör ses de yrkanden om strafflagrevision, som framfördes i samband med remissbehandlingen år 1957 av skrivelsen från statens sakrevision till Kungl. Maj: t med förslag bl. a. till rekommendationer rörande förhållandet mellan leverantörer till statsverket och vissa statstjänstemän (den s. k. mutkatekesen). Flera remissinstanser yrkade därvid att mutbrottsparagrafen skulle ändras så att skillnad gjordes mellan "muta i egentlig mening" och annan otillbörlig förmån. Vad nu sagts beträffande önskemålet om ett differentierat mutansvar aktualiserar frågan huruvida detta ansvar bör delas upp på två olika gärningstyper beroende på om ändamålet med den ifrågavarande transaktionen varit att åstadkomma pliktstridig tjänsteutövning eller ej. Den grövre gärningstypen fick därvid ges ungefärligen det innehållet att straff skall ådömas arbetstagare, som tar muta för att åsidosätta vad som åligger honom i anställningen. Den lindrigare gärningstypen fick utformas som ett med böter sanktionerat förbud för arbetstagare att för sin tjänsteutövning ta otillbörlig belöning.

[1] Den möjlighet lagrummet inrymmer att med hänsyn till omständigheterna beteckna mutbrott som grovt eller ringa synes i mycket få fall ha kommit till användning

Ett ytterligare skäl för en uppdelning i två gärningstyper är att den skulle göra det möjligt att för viss del av personkretsen föreskriva ansvar endast för den grövre gärningstypen. En sådan ordning är emellertid inte invändningsfri. Ett problem är att avgränsa den personkrets, för vilken endast den grövre formen av muttagande kriminaliseras. Att dra en gräns mellan offentligt och privat anställda synes inte lämpligt av hänsyn till att – såsom framhållits i kap. 8 – till stor del likartade funktioner fullgörs inom båda sektorerna. En rimligare gränsdragning kunde däremot vara att skilja mellan myndighetsutövning, å ena, samt annan offentlig och enskild verksamhet å den andra sidan. I praktiken skulle detta emellertid inom stora områden av den offentliga sektorn medföra avkriminalisering av förfaranden, som enligt rådande uppfattning måste anses otillbörliga. Visserligen skulle till beivrande av dylika fall disciplinära och andra utomstraffrättsliga sanktionsmedel i viss mån stå till buds. Med den ifrågasatta ordningen kunde straffbestämmelserna likväl befaras komma att uppfattas som maximiregler och minska strävandena att upprätthålla en högre etisk standard än den strafflagstiftningen är ett uttryck för.

Av betydelse i förevarande sammanhang är också de konsekvenser en dylik uppdelning skulle ha på strafflagstiftningens ändamålsenlighet. Visserligen tillkom den nuvarande strafflagstiftningen på den offentliga sektorn för att motverka de särskilda risker för ökad korruption, som sammanhängde med krigstidens allmänna kris- och bristsituation. En återgång till en ansvarsregel, som för sin tillämplighet uppställer krav på att den bestuckne skall bevisas ha haft uppsåt att åsidosätta sina tjänsteåligganden, skulle emellertid även i dagens härvidlag mindre allvarliga läge kunna befaras ge otillräckliga möjligheter att beivra korruption. Särskilt gäller det i fråga om möjligheten att ingripa redan mot tendenser till korruption.

En dylik ansvarsregel skulle också erbjuda vissa tillämpningssvårigheter. En inte alltid lättlöst fråga är sålunda i vilket skede brottet skall anses fullbordat, om det rör tagande av muta för att en pliktstridig handling skall begås framdeles. Nödvändigheten att skilja mellan pliktstridig och pliktenlig tjänsteutövning kan också förorsaka problem i de fall tjänsteutövningen har skönsmässig karaktär. Om någon tagit muta för att förorda en viss kandidat till en utnämning, kan det t. ex. vara svårt att avgöra om själva förordet är pliktstridigt eller om det skäligen kan antas att denna kandidat utan mutan skulle ha förordats som den mest meriterade. Ett annat exempel är att den anställde av två i allt väsentligt likvärdiga anbud väljer det ena därför han blivit mutad av anbudsgivaren. Motsvarande situation uppkommer i alla de fall, där en beslutsfattare inom en viss rimlig ram kan komma till olika resultat utan att det med bestämdhet kan hävdas att något beslut är vare sig riktigt eller oriktigt, därför att varje beslut i frågan måste bygga på lämplighetsöverväganden.

Av angivna skäl måste det anses angeläget att bygga ett för den offentliga och den privata sektorn samordnat mutansvar på den brottskonstruktion som BrB nu omfattar. Mot denna lösning kan visserligen invändas att detta för den privata sektorns del skulle innebära en skärpning av det mutansvar som IKL föreskriver. Härvidlag är emellertid

att märka att redan utredningen om illojal konkurrens av effektiviseringsskäl i sitt förslag frångick den inskränkning av detta mutansvar som ligger i IKL: s krav på pliktstridigt brottsobjekt. Utredningen ville dock inte fullt ut godta BrB: s rekvisit "för sin tjänsteutövning" utan stannade för att i sitt lagförslag beskriva brottsmedlet som "muta eller annan otillbörlig förmån, ägnad att förmå (den anställde) att i tjänsten – – – gynna bestickaren eller annan". Detta uttryck var enligt utredningen att uppfatta som en närmare utveckling av vad som redan ligger i begreppet muta men inte utan vidare i otillbörlig förmån. Utredningen framhöll att någon bestämd avsikt med mutan inte behövde styrkas, det räckte att den objektivt sett är ägnad att ha den angivna effekten.

Med sitt förslag godtog sålunda utredningen i princip BrB: s brottskonstruktion men ville från straffbarhet undanta otillbörliga förmåner, som inte är ägnade att förmå den anställde att gynna bestickaren eller annan. Härmed torde ha åsyftats sådana av BrB omfattade fall, där en förmån – oberoende av om den kan befaras leda till oriktig tjänsteutövning – anses otillbörlig, därför att den kan skada tjänstens integritet eller allmänhetens tillit till de offentliga organen. Så t. ex. lärer en gåva till en domare från en part i det mål domaren har att avgöra vara att anse som otillbörlig, även om gåvan objektivt sett inte kan anses ägnad att påverka domarens tjänsteutövning. Den begränsning av mutansvaret på den enskilda sektorn, som utredningen sålunda velat åstadkomma, utgör emellertid inte något avgörande hinder för att till den gemensamma ansvarsregeln överföra BrB: s nuvarande konstruktion. På sätt närmare skall utvecklas i det följande bör det vara möjligt att inom ramen för ett sådant mutansvar i viss utsträckning beakta den av utredningen förordade begränsningen.

Även om önskvärdheten av att markera en gräns mellan "muta i egentlig mening" och annan otillbörlig belöning sålunda inte bör leda till en uppdelning av mutansvaret i två varandra i princip uteslutande gärningstyper, kan finnas skäl att överväga om önskvärdheten av att nyansera mutansvaret kan tillgodoses genom att olika brottsbeteckningar används. Härvidlag är att märka att kommittén i sitt tidigare betänkande föreslog att den i 20: 2 BrB angivna gärningen skulle kallas mutbrott. Möjligheterna att åstadkomma en lämplig nyansering är därmed begränsade. Att i lagtexten införa den omständigheten att arbetstagaren på grund av förmånen åsidosatt eller avsett att åsidosätta vad som åligger honom i hans anställning som en absolut indikation på grovt brott är inte möjligt, då den pliktstridiga handlingen i fråga inte alltid behöver ha varit graverande. Om t. ex. en tjänsteman vid bilregistret i strid med gällande instruktion skulle mot vederlag låta en bilägare få ett visst, av denne önskat registernummer, vore det inte rättvisande att tala om grovt mutbrott. Inte heller är det möjligt att använda beteckningen tagande av muta endast på de grova fallen och benämna normalfallen tagande av otillbörlig belöning. En lösning på förevarande problem kan knappast åstadkommas på annat sätt än som anges i motiven till BrB, nämligen genom att beteckningen tagande av otillbörlig belöning används, när den ifrågavarande förmånen inte kan anses ha haft någon inverkan på tjänsteutövningen. Skäl finns därför att frångå den tidigare förordade beteckningen

mutbrott och i stället bevara det nuvarande – låt vara språkligt något tunga – uttrycket tagande av muta eller av otillbörlig belöning med dess möjligheter till nyanserad brottsrubricering.

Vad nu sagts innebär att straffbarheten hos en korruptionshandling liksom hittills ytterst blir beroende av om den kan anses vara otillbörlig. Även om sålunda ansvarsreglerna i detta hänseende inte kommer att innehålla någon lagteknisk nyhet, kan utsträckandet av den ansvariga personkretsen till den enskilda sektorn göra det befogat att något beröra detta för oklarhet ibland kritiserade straffbarhetskrav.

Bedömningen av en åtalad korruptionshandlings otillbörlighet är självfallet inte skönsmässig. Otillbörlig blir handlingen endast om den kan anses skada något sådant intresse som enligt vad i kap. 8 närmare utvecklats måste anses straffrättsligt skyddsvärt. En granskning av domstolarnas avgöranden i mut- och bestickningsmål tyder på att otillbörlighetsbedömningen i allmänhet inte vållat större svårigheter. Ofta ligger det mer eller mindre i öppen dag att avsikten med den påtalade transaktionen är att den bestuckne skall förfara oriktigt i sin tjänst, t. ex. genom att underlåta beivra ett brott, att utan tillräckliga skäl bevilja ett tillstånd, att sälja till underpris, att underlåta en kontroll eller att oberättigat ge någon företräde framför annan. Vid sidan av de uppenbart otillbörliga fallen förekommer emellertid en del fall, där faran för att gärningen skall leda till oriktig tjänsteutövning inte är lika uttalad eller där av gärningens farlighet i detta hänseende oberoende faktorer såsom önskvärdheten av att bevara allmänhetens tillit till de offentliga organen blir avgörande. Detta förhållande har föranlett kritiken att gällande ansvarsregler i varje fall inte för den enskilde tillräckligt tydligt drar gränsen mellan vad som är tillbörligt och otillbörligt och önskemålet att denna gräns på ett eller annat sätt borde klargöras i lagtexten.

Ibland har efterlysts en uttrycklig definition av otillbörlighetsbegreppet. Denna väg är emellertid knappast framkomlig. Som framhållits senast vid 1948 års strafflagrevision är den närmare bestämningen av otillbörlighetsbegreppet beroende av sed och allmän uppfattning och låter sig inte inskrivas i lagtext.

En annan lösning som framkastats i den kritiska debatten är införandet av en fix värdegräns för vad som är att anse som otillbörlig belöning. Denna ibland återkommande tanke har gamla traditioner men har knappast kommit till uttryck i modern lagstiftning. Från senare tid kan nämnas att en dylik bestämmelse förekom i ett förslag från år 1959 till ändring av den österrikiska strafflagen. Förslaget genomfördes emellertid inte i denna del (se under 6.2). I och för sig vore det naturligtvis möjligt att i den tilltänkta mutbrottsparagrafen uppta en tilläggsbestämmelse av innehåll att förmån av ekonomisk natur inte skall anses vara muta, om dess värde inte uppenbarligen överstiger ett visst belopp. Denna regel skulle vara tämligen enkel att tillämpa och skulle i viss mån bättre tillgodose det allmänna önskemålet att en gärnings straffbarhet skall kunna förutses av den enskilde.

Invändningarna mot en värdegräns är emellertid uppenbara. En värdegräns skulle kunna uppfattas som ett officiellt sanktionerat dricks-

penningssystem. I varje fall kunde befaras att det straffria området systematiskt skulle komma att utnyttjas för otillbörlig påverkan. En värdegräns skulle göra det omöjligt att ta hänsyn till att behovet av integritetsskydd kan variera mellan olika tjänster. Även om det kunde anses godtagbart att en anställd i enskild verksamhet mottar en förmån av visst värde, skulle det sålunda förmodligen vara oförenligt med det allmänna rättsmedvetandet att en gåva av samma värde skulle få mottas av exempelvis en domare. En värdegräns skulle inbjuda till manipulationer av olika slag. En förmån kunde uppdelas på olika poster, som var för sig understiger värdegränsen men sammanlagt uppgår till betydande belopp. I och för sig tillåtna gåvor kunde också ges sken av att komma från skilda givare. Värdegränsen skulle göra det omöjligt att beakta att andra omständigheter än förmånens ekonomiska värde ibland medför att den är otillbörlig. Att en polisman avkrävt en person, som återfått hittegods, några kronor i belöning har sålunda i rättstillämpningen ansetts otillbörligt (se ex. 35 under 5.2). Med en värdegräns kan slutligen ingen hänsyn tas till att den påverkande effekten hos en förmån kan bero av mottagarens ekonomiska ställning.

En allmän invändning mot införande av en värdegräns och andra metoder att söka förankra lagens otillbörlighetsbegrepp i yttre, faktiska omständigheter har sin grund i det förhållandet att en gärnings otillbörlighet måste bestämmas på grundval av en samlad bedömning av alla för det enskilda fallet betydelsefulla omständigheter. Detta förhållande gör det omöjligt att ur sammanhanget bryta enstaka faktorer såsom förmånens art eller ekonomiska värde och tillmäta dessa avgörande vikt. Vad nu sagts hindrar naturligtvis inte att nu nämnda faktorer i allmänhet har stor betydelse för bedömningen av en transaktions straffbarhet.

På grund av det anförda har kommittén inte funnit lämpligt att i lagtexten införa någon värdegräns för otillbörliga förmåner eller andra bestämmelser med dylikt, konkretiserande syfte. I sin specialmotivering har kommittén emellertid ytterligare sökt utveckla innebörden av otillbörlighetsbegreppet.

I nuvarande 20: 2 BrB föreskrivs att lagrummet skall tillämpas, om inte gärningen eljest är särskilt belagd med straff. Detta ger uttryck för den gängse principen att bestämmelserna om ämbetsbrott är subsidiära i förhållande till andra ansvarsregler. Ett uttryckligt undantag från denna princip återfanns i ansvarsregeln i 17: 8 tredje stycket BrB om tagande av otillbörlig förmån vid röstning. Det föreslagna mutbrottets generella karaktär motiverar att ett motsvarande stadgande tas in i 19: 13 BrB om tagande av utländskt understöd. Vad nu sagts gäller de i BrB särskilt kriminaliserade fallen av korruption. Om annan brottslighet kan komma att konkurrera med det föreslagna mutbrottet, får konkurrensfrågan i dessa fall bedömas efter allmänna grunder. Den berörda regeln i 20: 2 BrB bör därför utgå.

Med hänsyn till det anförda bör den grundläggande mutbrottsregeln ges innebörden att till ansvar för tagande av muta eller av otillbörlig belöning skall dömas, om någon tillhörande den ansvariga personkretsen, mottager, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig

belöning för sin tjänsteutövning. På motsvarande sätt bör i bestickningsparagrafen stadgas ansvar för den som lämnar, utlovar eller erbjuder muta eller annan otillbörlig belöning för utövning av tjänst eller uppdrag som avses i mutbrottsparagrafen eller eljest för utövning av offentlig myndighet.

I kommitténs provisoriska förslag upptogs för mutbrottet det straff – böter eller fängelse i högst två år, i grova fall fängelse i högst sex år – som enligt nuvarande 20:2 kan utdömas vid sidan av ämbetsstraff. Detta straff bör bibehållas även i förevarande förslag. Kommittén har sålunda inte velat föreslå en i och för sig rimlig sänkning av maximistraffet för grov fall, då detta knappast kan ske utan samband med en allmän översyn av straffskalorna för andra grov brott i BrB. Straffet för bestickning föreslås oförändrat bli böter eller fängelse i höst två år.

I BrB har mutbrottet sin plats i 20 kap. om ämbetsbrott och bestickning i 17 kap. om brott mot allmän verksamhet. De nu föreslagna ansvarsreglerna skall emellertid skydda både offentlig och enskild verksamhet. Ansvarsreglerna kan därför inte utan vidare inpassas i brottsbalkens systematik. En invändningsfri lösning står knappast till buds. I och för sig vore det väl möjligt att låta de nya mut- och bestickningsbrotten kvartstå i respektive kapitel i avbidan på att brottsbalkens systematik omprövas i ett vidare sammanhang. En bättre provisorisk lösning är emellertid att bestickningsbrottet flyttas från 17 kap. och tas upp som en särskild paragraf i 20 kap. Detta möjliggörs av att kommittén tidigare föreslagit att rubriken för 20 kap. skall ändras till Om missbruk av myndighet m. m.

10.2 Frågor om avkriminalisering

Av skäl som tidigare utvecklats är det principiellt önskvärt att med straffrättsliga medel kunna motverka korruption även utanför det traditionella myndighetsområdet. Det är emellertid också av vikt att mutansvarets innehåll härvid begränsas till företeelser som enligt en mera allmän uppfattning kan anses osunda och förkastliga. I det följande skall övervägas avkriminalisering i tre olika hänseenden av företeelser, som i och för sig faller inom ramen för det i föregående avsnitt förordade mutansvaret.

10.2.1 *Efterföljande belöning*

Med efterföljande belöning avses en förmån vilken någon erhållit som erkänsla för en redan vidtagen åtgärd. Detta fall får inte förväxlas med det fallet att någon först efter en åtgärd mottar en dessförinnan utlovad eller begärd förmån. Efterföljande belöning innebär därför att den belönade i princip inte kan ha påverkats att vidta en viss åtgärd. Det finns anledning att ställa frågan om och i vilken mån det är erforderligt att kriminalisera tagande av efterföljande belöning. Att frågan endast gäller belöningar som av något skäl kan anses otillbörliga och som har samband med mottagarens tjänsteutövning är i det följande underförstått.

BrB kriminaliserar mutor och andra otillbörliga belöningar som avser någons tjänsteutövning. Efterföljande belöning är därmed i ansvarshänseende jämställd med muta. Enligt IKL är däremot sådan belöning helt straffri. Detta framgår av att lagtexten avser endast förmåner som någon mottagit, låtit åt sig utlova eller begärt "för att" han skall begå viss pliktstridig handling. Förslaget från 1966 innebar emellertid i förevarande hänseende ett närmande till BrB. Förslaget kriminaliserade sålunda belöning för att mottagaren i tjänsten gynnat bestickaren eller annan.

Även om det är angeläget att visa återhållsamhet vid kriminalisering, måste beaktas att en generell straffrihet för efterföljande belöning skulle kunna få föga önskvärda följder. Vägen skulle stå öppen för en systematisk påverkan i form av belöningar i efterhand. Härigenom skulle kunna skapas en utbredd förväntan om förmåner, något som skulle ha lika skadliga verkningar som i förväg utlovade eller begärda mutor. En stötande inkonsekvens vore också att den ene funktionären skulle kunna dömas för mutbrott trots att han inte låtit sig påverkas av en mottagen förmån medan den andre straffritt skulle kunna belönas för att han åsidosatt vad som ålegat honom i anställningen. En ytterligare olägenhet sammanhänger med svårigheterna att vederlägga en invändning om att en förmån uteslutande har karaktär av efterföljande belöning. Det skulle sålunda inte vara lätt att mot parternas bestridande bevisa att en påstådd belöning i själva verket är en i efterhand utgiven muta eller – såvitt avser stadigvarande partsrelationer t. ex. i form av en affärsförbindelse – en muta avsedd att påverka mottagaren i hans fortsatta mellanhavanden med bestickaren. Det kan inte heller lämnas obeaktat att en förmån, oavsett de verkliga omständigheterna i det enskilda fallet, för utomstående kan inge skenet av att vara muta.

På grund av det anförda finner kommittén att en möjlighet att bestraffa efterföljande belöning inte kan undvaras i en effektiv antikorruptionslagstiftning. Detta utesluter inte att kriminaliseringen skulle kunna begränsas till sådana belöningar som givits för att mottagaren gynnat bestickaren eller annan. En dylik begränsning kom till uttryck i 1966 års förslag. Det kan emellertid befaras att en sådan bestämmelse blir svår att tillämpa. I det för straffbarhet uppställda kravet på gynnande torde ligga att den belönade åtgärden måste ha varit pliktstridig. Som tidigare framhållits kan nödvändigheten att skilja mellan pliktstridiga och pliktenliga tjänsteåtgärder – särskilt sådana av skönsmässig karaktär – innebära problem. Behovet av att kunna avskilja inte straffvärda fall av efterföljande belöning bör därför tillgodoses på annat sätt. Härtill återkommer kommittén under avsnitt 10.2.3.

10.2.2 *Huvudmannens vetskap eller samtycke*

I kap. 8 har framhållits att en funktionärs muttagande i princip är att betrakta som ett åsidosättande av den lojalitetsplikt gentemot huvudmannen som följer av anställnings- eller uppdragsavtalet. Den omständigheten att en korruptionshandling företas med huvudmannens vetskap eller t. o. m. hans samtycke är därför ägnad att förta handlingens karaktär av

trolöshet. Det kan därför diskuteras om inte denna omständighet bör för straffansvaret enligt BrB vara en formell straffrihetsgrund.

Varken BrB:s eller IKL:s ansvarsregler innehåller uttryckliga bestämmelser om verkan av att en funktionär begått gärningen med huvudmannens vetskap eller samtycke. Som departementschefen uttalat i direktiven torde det emellertid för straffansvaret enligt BrB sakna betydelse om den anställde haft samtycke av överordnad eller annan företrädare för arbetsgivaren till att motta viss förmån i tjänsten. Förhållandet är detsamma inom IKL:s tillämpningsområde. Patentlagstiftningskommittén gav i förarbetena[1] uttryck för den uppfattningen att bestickning inom näringsverksamhet principiellt inte bör betraktas endast som ett trolöshetsbrott mot den anställdes huvudman utan främst som ett brott mot huvudmannens konkurrenter. Kommittén fann det oförenligt med denna uppfattning att stadga straffrihet för det fall att muttagandet sker med huvudmannens vetskap. Enligt kommitténs mening var även huvudmannen bäst betjänt av att förfarandet i fråga stämplades som illojalt. I uttrycket "muta" kunde inte heller inläggas betydelsen att bestickningen måste ske utan huvudmannens vetskap. Även om man med mutande ofta förknippar något hemlighetsfullt, förelåg enligt kommitténs mening en muta även i det fall, att en person helt öppet lämnar någon en gåva i avsikt att förmå denne till en otillbörlig handling. Genom användandet av ordet "muta" i lagtexten ansåg kommittén det därför vara fullt tydligt att paragrafernas tillämplighet inte berodde av om gärningen skett med huvudmannens vetskap eller ej.

I motsats till patentlagstiftningskommittén ansåg utredningen om illojal konkurrens i 1966 års betänkande med förslag till lag om otillbörlig konkurrens att vetskap hos och i än högre grad uttryckligt samtycke från mottagarens arbetsgivare i enskild verksamhet kunde tänkas verka ansvarsfriande för givaren och mottagaren av förmåner i tjänsten. Om och i vad mån så skulle ske fick bero på omständigheterna i det särskilda fallet. Att en arbetsgivare, som vet om att någon av hans anställda tar mutor, av något vägande skäl saknar möjlighet att ingripa, var enligt utredningen en faktor som talar mot ansvarsbefrielse. En svårighet vid bedömningen av frågan om verkan av vetskap var, såvitt gäller näringsverksamhet som drivs av juridiska personer, att avgöra på vilken beslutsnivå vetskap skulle föreligga. Även här fick omständigheterna i det särskilda fallet vara avgörande. Erbjuds eller begärs förmåner från utomstående till anställda helt öppet, kunde i privat verksamhet knappast bli fråga om att döma till ansvar. Det tedde sig rent av svårt att över huvud taget tala om bestickning eller tagande av muta i dessa fall. Någon uttrycklig straffrihetsregel ville utredningen emellertid inte ta upp i sitt förslag till lagtext.

Utredningens uttalanden föranledde vid remissbehandlingen kritik från åklagarhåll. Härvid framhölls bl. a. att utredningens ståndpunkt, även om den syntes riktig, skulle ställa myndigheterna inför svåra avgöranden vid lagens praktiska tillämpning. En åklagare fann ståndpunkten tvivelaktig, då en arbetsgivares vetskap inte kunde minska det klandervärda i arbetstagarens handlingssätt eller vara till skydd för tredje man.

[1] 1915 års betänkande s. 361 f.

Som kommittén närmare utvecklat i 8 kap. skall det nu aktuella mutansvaret tillgodose även andra intressen än huvudmannens intresse av lojal pliktutövning. På näringslivets område har sålunda det väsentligaste intresset angivits vara skyddet av tredje man mot korruptionens skadeverkningar. Ett införande av ansvarsfrihet på grund av huvudmannens vetskap eller samtycke skulle innebära att huvudmannen i praktiken skulle få dispositionsrätt över straffrättsliga sanktionsmedel som främst skall tjäna andra intressen än hans egna. Enligt kommitténs mening är därför en formell straffrihetsgrund inte väl förenlig med den tilltänkta lagstiftningens syften. Inte heller finns anledning att i förevarande fall som ersättning för en formell straffrihetsgrund tillåta jämkningar av otillbörlighetsgränsen. Otillbörlighetsbegreppet är ju endast ett samlande uttryck för korruptionsansvarets skyddsobjekt. Att det förhållandet att en förmån erbjudes eller mottas med huvudmannens vetskap eller samtycke eller för den delen helt öppet kan påverka en korruptionshandlings straffvärdhet är emellertid ovedersägligt. Vilka konsekvenser detta bör leda till skall behandlas i följande avsnitt.

10.2.3 *Ringa fall*

Vad som i förevarande sammanhang är otillbörligt växlar från område till område. Den väsentligaste faktorn är härvid den angripna funktionens art och vikt. Särskilt angeläget är det att skydda offentlig myndighetsutövning från korruption. Detta innebär emellertid inte att otillbörlighetsbegreppet inom andra områden kan ges en väsentligt annan innebörd. Otillbörliga är i princip alla transaktioner, som objektivt sett innebär en fara för att en funktionär förfar oriktigt i sin tjänsteutövning eller som kränker den angripna tjänstens integritet. Det är emellertid antagligt att ett mutansvar med detta innehåll inom andra områden än myndighetsutövningens kommer att inrymma förteelser av sådana beskaffenhet att de måhända inte behöver beivras med straffrättsliga medel.

Frågan om hur ringa fall av tagande av muta bör bedömas togs upp i samband med BrB: s tillkomst. När brottsbalksförslaget remitterades till lagrådet, framhöll departementschefen att det var ett samhällsintresse av stor vikt att det förkastliga hos brottet tagande av muta inskärptes i det allmänna medvetandet. Från denna synpunkt ansåg departementschefen det mindre lämpligt att gärningar av så lindrig art att böter var tillfyllest som påföljd betecknades som tagande av muta. Departementschefen föreslog därför att den särskilt föreskrivna bötespåföljden för ringa fall skulle utgå och att dessa fall i stället skulle hänföras till tjänstefel. På lagrådets hemställan återtog emellertid departementschefen sitt förslag. Lagrådet framhöll därvid dels att även ringa brott måste hänföras till mutbrottsparagrafen, om rekvisiten för dess tillämplighet är uppfyllda, och dels att förslaget skulle innebära att ansvaret skulle komma att begränsas för sådana personer som inte kunde dömas för tjänstefel men väl för tagande av muta (personer med partiellt ämbetsansvar).

Vad gäller den senare av lagrådets anmärkningar bör beaktas att därmed avsedda förhållanden kommer att i viss mån ändras, om

statsmakterna godtar kommitténs förslag att vanliga tjänstefel skall avkriminaliseras och i stället kunna beivras med stöd av den tilltänkta lagen om disciplinansvar i offentlig tjänst m. m. Denna lag skall dock inte vara tillämplig på ledamöter av beslutande statlig eller kommunal församling.

En sammanställning av departementschefens mening att lindrigare korruptionshandlingar bör bedömas som tjänstefel och kommitténs i tidigare framförda förslag att vanliga tjänstefel bör avkriminaliseras leder till slutsatsen att reglerna om ansvar för bestickning och tagande av muta bör innehålla en regel om straffrihet för ringa fall. Enligt kommitténs mening är detta också en principiellt riktig ordning. Förståelsen för angelägenheten av att på bred front beivra korruption får inte äventyras av att strafflagstiftningen befattar sig med förfaranden som, ehuru de inte kan anses tillbörliga, likväl enligt det allmänna rättsmedvetandet uppfattas som tämligen ofarliga. Starka skäl talar dock för att myndighetsutövning bör skyddas mot varje form av otillbörlig påverkan. En bestämmelse om straffrihet för ringa fall bör därför inte gälla, om fallet rör sig inom detta område av den offentliga verksamheten.

En straffrihetsregel av angivet slag innebär att i och för sig otillbörliga handlingar går fria från straff. Det förtjänar därför understrykas att regeln inte innbär att dylika handlingar bör lämnas obeivrade. Härvid står i princip alla privaträttsliga sanktionsmedel till buds, även om vissa av dem i praktiken är uteslutna av gärningens lindriga karaktär. Under alla omständigheter bör en arbetsgivare eller annan huvudman vara oförhindrad att påtala ett otillbörligt agerande från en arbets- eller uppdragstagares sida. Korrektiva åtgärder är också att förvänta från andra än enskilda huvudmän. I hög grad torde man härvid kunna förlita sig på att självsanerande krafterna inom olika verksamhetsområden söker komma till rätta även med sådant oetiskt handlande som inte är straffbelagt.

På grund av det anförda föreslår kommittén att i mutbrotts- och bestickningsparagraferna upptas ett stadgande av innehåll att i ringa fall, som inte rör utövning av offentlig myndighet, ej skall dömas till straff.

Vad som är ringa fall måste bedömas på motsvarande sätt som när det gäller att bedöma vad som är otillbörligt. En enstaka omständighet kan sålunda inte tillmätas avgörande vikt utan ställningstagandet måste grundas på en helhetsbedömning av gärningen. Till ledning för denna bedömning bör emellertid några omständigheter kunna särskilt utpekas.

Vissa omständigheter talar mot att en gärning bedöms som ringa. Det enda absoluta hindret för att tillämpa denna straffrihetsgrund bör visserligen vara att den otillbörliga belöningen avser myndighetsutövning. Det är emellertid tydligt att bestämmelsen bör tillämpas återhållsamt, om den angripna funktionen kan anses vara i ett motsvarande behov av integritetsskydd. Råd och upplysningar från myndighet bör sålunda lämnas under oinskränkt mutansvar, även om dylik verksamhet formellt faller utom ramen för myndighetsutövning. Ansvarsfrihet bör i princip heller inte ifrågakomma, om det finns anledning till antagande att den bestuckne handlat pliktstridigt eller haft för avsikt att göra det. Undantagsvis bör straffrihet dock kunna tänkas, om det pliktstridiga

handlandet varit bagatellartat. En ytterligare för gärningsmannen negativ omständighet är att han varit aktiv, dvs. att han själv uttryckligen eller underförstått begärt den otillbörliga belöningen.

En grundläggande förutsättning för att en gärning skall kunna anses ringa är att förmånen har ett tämligen lågt värde och att fråga är om enstaka tillfällen. Även om den berörda förmånen inte varit särskilt betydande, bör sålunda ansvarsfrihet inte förekomma, om gärningen ingått som ett led i en mer eller mindre systematisk påtryckningsverksamhet.

Flertalet av de omständigheter som kan verka ansvarsbefriande rör karaktären av gärningsmannens uppsåt och hans möjligheter att bedöma vad som kan vara ett riktigt handlande i den uppkomna korruptionssituationen. Förhållandet kan vara att den bestuckne visserligen måste ha insett att transaktionen kunde vara otillbörlig men huvudsakligen kan anses ha handlat av oförstånd. Den bestuckne kan också ha mottagit förmånen för att inte onödigtvis stöta sig med givaren utan att dock ha den ringaste tanke på att låta sig påverkas i sin tjänsteutövning. En annan situation är att den bestuckne på sätt mutbrottsparagrafen förutsätter mottagit förmånen men kort tid därefter och vid närmare eftertanke frivilligt återlämnat förmånen. Hänsyn bör också tas till det förhållandet att den bestuckne haft att göra sin bedömning i en svår och pressad situation såsom när han har att omedelbart ta ställning till ett erbjudande om en förmån och saknar möjlighet att rådgöra med huvudmannen. Särskilt i dylika situationer men också i övrigt bör hänsyn kunna tas till att den bestuckne saknat tillgång till uttryckliga rekommendationer till ledning för sitt handlande eller att han har underordnad ställning. Frånvaron av instruktioner från huvudmannens sida eller underordnad ställning kan dock aldrig befria honom från ansvar i situationer, där han måste ha insett att hans handlande är otillbörligt.

Ytterligare vissa omständigheter kan ge anledning att bedöma gärningen som ringa.

En omständighet är att förmånen utgör efterföljande belöning för en tjänsteåtgärd som inte kan antas ha varit pliktstridig. Om exempelvis en läkare efter verkställd behandling mottar en gåva av en tacksam patient, kan gärningen vara att bedöma som ringa. Det bör härvid emellertid beaktas att företeelsen inte är önskvärd. Utomstående kan bibringas den uppfattningen att patienten i fråga otillbörligt gynnats av läkaren.

Ett annat fall är att gärningen begåtts med huvudmannens vetskap eller samtycke. Av särskild vikt blir självfallet denna omständighet när den som mottagit förmånen på grund av sysslomannaskap eller eljest har förtroendeställning hos en enskild person. Det väsentligaste skyddsobjektet är härvidlag lojalitetsplikten mot huvudmannen. Det säger sig därför självt att den omständigheten att mottagaren av förmånen ändå åtnjuter huvudmannens förtroende kan motivera straffrihet. Bedömningen blir emellertid svårare om även andra skyddsobjekt kommer in i bilden såsom när den bestuckne är anställd hos en näringsidkare. Omständigheterna i det enskilda fallet kan dock vara sådana att ansvarsbefrielse ter sig riktigast. Inte ens om den anställde hör hemma inom den offentliga

sektorn bör ansvarsfrihet vara utesluten. En allmän förutsättning för straffrihet på grund av huvudmannens vetskap eller samtycke är självfallet att den anställde inte får ha lämnat sin huvudman vilseledande eller otillräckliga uppgifter om den ifrågavarande transaktionen.

En tredje omständighet sammanhänger med den av utredningen om illojal konkurrens förordade inskränkningen av vad som skall anses vara otillbörlig belöning. Enligt kommitténs mening kan det finnas anledning att till det straffria området hänföra i och för sig otillbörliga belöningar under förutsättning att de inte objektivt sett är ägnade att påverka tjänsteutövningen och att deras integritetskränkande verkan är tämligen obetydlig. Straffrihet på denna grund torde i allt väsentligt sakna aktualitet på den offentliga sektorn men bör kunna komma i fråga inom den enskilda sektorn, särskilt om huvudmannen visar sig beredd att överse med det oetiska förfarandet.

11 Ansvaret ur den enskildes synvinkel

Mutansvaret och den etiska problematik som över huvud taget sammanhänger med i och för tjänsteutövning erbjudna gåvor och andra förmåner kan ibland försätta en arbetstagare i grannlaga och svårbedömda situationer. Å ena sidan måste han för att undgå straffrättsliga påföljder givetvis avböja att motta klart otillbörliga förmåner. Å andra sidan kan det intresset föreligga att han – särskilt gäller detta den som i yrkesutövningen är starkt beroende av goda och bestående relationer till sin motpart – inte avvisar fullt tillåtliga förmåner och därmed antyder att givaren handlar i korruptivt syfte. Om emellertid olika meningar kan råda om förmånens karaktär, kan dessa intressen komma i konflikt.

En arbetstagare kan behöva inte bara stöd för sitt agerande i en akut situation utan också allmänna upplysningar till ledning för sin bedömning av vad som är tillåtet eller otillåtet. Att arbetsgivaren i görligaste mån bör tillgodose dessa behov synes motiverat av att mutansvaret till stor del har sin grund i arbetsgivarens intresse av att hans anställda visar lojalitet i sin tjänsteutövning. En naturlig ordning är därför att arbetstagaren för att tillvarata både sin egna och arbetsgivarens intressen i tveksamma fall formlöst inhämtar dennes råd. Anledning finns emellertid att överväga om arbetstagare, som åläggs mutansvar, främst på lagstiftningsväg bör tillförsäkras stöd och vägledning i ifrågavarande hänseende.

11.1 Frågor om beskedsrätt och anmälningsplikt

En radikal lösning av det berörda instruktionsproblemet skulle vara att införa en formell rätt för arbetstagaren att få besked om hur han skall handla i ett tveksamt fall. Dylika besked måste av naturliga skäl vara skriftliga och offentliga. Anordningar av liknande slag är inte alldeles okända. Härvidlag kan erinras om tjänstemans rätt enligt 37 § statstjänstemannastadgan (1965: 601) eller stadgan (1965: 602) om vissa tjänstemän hos kommuner m. fl. att av myndigheten få besked huruvida viss bisyssla enligt myndighetens bedömande är förenlig med bestämmelsen i 13 § statstjänstemannalagen (1965: 274) att tjänsteman inte får inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller annan tjänstemans opartiskhet i tjänsteutövningen eller skada myndighetens anseende. Enligt västtysk tjänstemannalagstiftning

har myndighet viss befogenhet att lämna tillstånd för där anställd tjänsteman att motta gåvor och belöningar. I det senaste förslaget till ny västtysk strafflagstiftning har med hänvisning härtill i paragrafen om ansvar för enkelt mutbrott, dvs. brott som förutsätter att den ifrågavarande förmånen inte haft till syfte en pliktstridig tjänsteåtgärd, upptagits en bestämmelse av innebörd att gärningen inte är rättsstridig, om tjänstemannen fått myndighetens tillstånd att motta förmånen. Samma rättsverkan har ett av myndigheten i efterhand lämnat tillstånd under förutsättning att tjänsteman ofördröjligen anmält att han mottagit förmånen. I sammanhanget kan också erinras om den ansvarsfriande verkan som enligt vissa länders lagstiftning mot kommersiell korruption tillmäts det förhållandet att en förmån mottagits med arbetsgivarens samtycke.

Vanskligheterna med ett formellt beskedsinstitut kommer emellertid i dagen redan när det gäller att bestämma vem som skall lämna besked. Beskedsskyldigheten kan åläggas antingen arbetsgivaren eller en fristående, central nämnd. Den möjligheten står naturligtvis också till buds att besked i första hand ges av arbetsgivaren men med rätt för denne att ensam eller i samråd med arbetstagaren hänskjuta ett ärende till den centrala nämnden.

En central nämnd skulle kunna verka för en enhetlig praxis. Prövningen skulle kunna ske med goda utredningsmöjligheter och under betryggande former. En central nämnd skulle vidare på ett helt annat sätt än en arbetsgivare kunna verka för publicering av vägledande besked. Eventualiteten att tillbörligheten av en förmån kunde komma att prövas i ett offentligt förfarande av denna typ skulle förmodligen också verka starkt återhållande på presumtiva bestickare.

En central nämnd skulle emellertid sakna erforderlig inblick i de skiftande förhållanden och de speciella intressen som finns på olika verksamhetsområden. Den praxis som utbildades kunde befaras bli schablonartad och rigorös. Att en central nämnd skulle sköta prövningen framstår också som osmidigt och tidskrävande. Framför allt skulle inrättandet av en central nämnd emellertid överdimensionera det förevarande problemet och kanske skapa intrycket av att betydande missförhållanden föreligger.

Alternativet att lägga beskedsskyldigheten på arbetsgivaren är inte heller utan olägenheter. Om i princip varje arbetsgivare blir beskedslämnare, kan en oenhetlig och sakligt omotiverad praxis befaras uppkomma. Beskedsskyldigheten kan också ställa arbetsgivaren inför svårbemästrade uppgifter. Särskilt bekymmersamt kan detta bli på näringslivets område. Stora företag med tillgång till juridisk och annan sakkunskap torde väl ha goda möjligheter att göra denna prövning. De mindre företagen skulle emellertid sannolikt finna uppgiften främmande. Härtill kommer att det skulle te sig föga naturligt att inom näringslivet avgöra förevarande frågor genom en form- och principbunden prövning som leder till offentliga och för framtiden bindande resultat. Enskilda näringsidkare skulle tvingas pröva de underställda frågorna inte bara med utgångspunkt från det egna företagets nytta utan också med hänsyn till om den ifrågavarande

förmånen kan skada allmänna konsumentintressen eller har karaktär av illojalt konkurrensmedel. Slutsatsen synes vara att det under alla omständigheter knappast skulle vara lämpligt att ålägga andra arbetsgivare än myndigheter beskedsskyldighet. Denna lösning är emellertid föga tillfredsställande, då det är just inom den enskilda sektorn, som nya och stora grupper av anställda åläggs mutansvar och där en ny lagstiftning kan väntas ge upphov till tolkningssvårigheter.

Även om beskedsrätten begränsades till anställda inom myndighetsområdet, skulle emellertid uppkomma problem. Ett sådant problem gäller beskedets innehåll. Att beskedet ytterst skulle syfta till att göra det möjligt för arbetstagaren att ta ställning till om han bör eller inte bör motta den erbjudna förmånen är självfallet. Det närmare innehållet i den specifika fråga som skall besvaras är emellertid knappast lika självfallet.

En formulering av den underställda frågan kunde tänkas vara om myndigheten samtycker till att arbetstagaren mottar den erbjudna förmånen. En dylik frågeställning skulle emellertid ge intryck av att myndigheten hade att efter fritt skön se mera till om mottagandet av förmånen är förenligt med dess omedelbara intresse och mindre till om det i vidsträckt mening kan vara lämpligt att godkänna transaktionen. Tydligt är att beskedslämnarens prövning bör relateras till en viss norm.

Ett sätt att anknyta till en norm kunde vara att låta beskedet besvara frågan om den aktuella förmånen enligt myndighetens bedömande är otillbörlig i mutbrottsparagrafens mening. Prövningen kan emellertid därmed befaras få karaktär av en kvasijudiciell straffrättsprocess, som dock inte erbjuder samma utredningsmöjligheter och rättssäkerhetsgarantier som en rättegång vid domstol. En väsentlig invändning mot frågeställningen är också att ett beslut, som går ut på att förmånen är otillbörlig, innebär en antydan om att förmånsgivaren gjort sig skyldig till bestickning. Att förmånsgivaren i ett offentligt förfarande kan komma att bedömas på detta sätt utan att han hörs i saken eller har möjlighet att överklaga det lämnade beskedet kan inte godtas. Ett ytterligare skäl mot en på angivet sätt begränsad frågeställning är att mottagandet av förmånen uppenbarligen kan vara olämpligt även om omständigheterna inte är så graverade att förmånen faller inom det straffbara området.

Om prövningen sålunda inte kan begränsas till ett straffrättsligt tema, måste den i stället anknyta till någon slags allmän lämplighetsnorm. Beskedet skulle kunna tänkas besvara frågan om det kan anses oförenligt med arbetstagarens tjänsteåligganden eller skadligt för myndighetens anseende eller eljest olämpligt att arbetstagaren mottar förmånen. Även med denna mera allmänt hållna frågeställning kvarstår emellertid olägenheten att ett jakande besked kan uppfattas som ett nedsättande uttalande om förmånsgivarens avsikter. Att söka komma till rätta med denna konsekvens genom att införa förmånsgivaren som part i beskedsärendet kan inte vara lämpligt.

Ett annat problem vid utformningen av ett beskedsinstitut gäller vilken rättsverkan som skall tillmätas ett besked, enligt vilket arbetstagaren tillåts motta ifrågavarande förmån (i fortsättningen kallat tillstånd). Rent allmänt kan sägas att en arbetstagare som handlar i överensstämmelse

med tillståndet bör få en gynnsammare behandling än om han inte sökt skaffa sig besked. Huvudfrågan härvid synes vara om ett tillstånd bör beaktas som en låt vara viktig omständighet bland andra vid bedömningen av en arbetstagares handlande eller om tillståndet bör ha en formell och ovillkorlig rättsverkan.

I det förra fallet skulle ett tillstånd kunna beaktas som ett skäl att bedöma gärningen som ringa eller åtminstone som en förmildrande omständighet vid straffmätningen. Häremot kan anföras att det kan synas stötande att en arbetstagare som erhållit tillstånd likväl skall kunna lagföras och ådömas ansvar för mutbrott. En från arbetstagarnas synpunkt mera tillfredsställande lösning vore därför att ett tillstånd uttryckligen gavs en sådan rättsverkan att arbetstagaren i princip garanteras att undgå påföljder.

Den möjlighet som härvid ligger närmast till hands är att föreskriva ansvarsfrihet. En sådan rättsverkan innebär emellertid att myndigheten vid sin prövning i än högre grad än vad tidigare befarats får domstols ställning. Särskilt otillfredsställande blir det om myndigheten vid denna prövning lämnar oriktiga besked. Sådana besked kan ha tillkommit därför att arbetstagaren lämnat vilseledande eller otillräckligt beslutsunderlag. Myndigheten kan också ha gjort sig skyldig till bedömningsfel. Det kan t. ex. finnas risk för att en myndighet ger större handlingsfrihet åt en skicklig och betrodd arbetstagare än vad som med utgångspunkt från önskemålet om en likformig rättstillämpning kan vara lämpligt. Att låta ett tillstånd ovillkorligen leda till ansvarsbefrielse skulle därför knappast vara lyckligt. Möjligen skulle ett sätt att komma tillrätta med detta problem vara att införa en särskild åtalsprövning av innebörd att en arbetstagare, som fått tillstånd, skulle få åtalas av åklagare endast om åtal finnes påkallat ur allmän synpunkt.

Införandet av ett beskedsinstitut ger uppenbarligen upphov till åtskilliga betänkligheter. En särskild svårighet med detta slags prövning ligger som förut antytts i den indirekta innebörden av de lämnade beskeden. Ett tillstånd innebär att arbetsgivaren måste ge till känna att en av hans anställda misstänker att förmånsgivaren handlat med mutavsikt. Ett avslag åter tvingar arbetsgivaren att indirekt uttala att förmånsgivaren förfarit otillbörligt. En arbetstagare som vänder sig till arbetsgivaren för besked löper därför en viss risk att av denne anses som omdömeslös. Den praktiska och paradoxala konsekvensen av dessa förhållanden skulle sannolikt bli att beskedsrätten skulle komma att utnyttjas endast i de fall, där det är mer eller mindre uppenbart att arbetstagaren inte bör motta den erbjudna förmånen men där arbetstagaren anser det bäst att arbetsgivaren får träffa avgörandet i saken.

Vad nu sagts ger anledning överväga om inte i stället för en beskedsrätt borde införas en skyldighet för arbetstagare att utan åtskillnad anmäla alla förmåner över ett visst ekonomiskt värde. Fördelen härmed vore att arbetstagaren med hänvisning till sin obligatoriska anmälningsplikt på ett smidigt och enkelt sätt kunde avböja tvivelaktiga erbjudanden om förmåner. Värdet av det stöd arbetstagaren på detta sätt skulle få i sin tjänsteutövning skulle emellertid väga lätt mot nackdelarna. Alla anmäl-

ningar måste i arbetstagarnas intressen registreras och bevaras. Att anmälnings- och registreringsskyldigheten iakttogs skulle vara i det närmaste omöjligt att kontrollera. En inte obetydlig risk skulle också föreligga för att arbetstagarna inte uppfattade anmälningsplikten som ett stöd i sin verksamhet utan snarare som ett obefogat misstänkliggörande av deras lojalitet. En avgörande invändning mot värdet av den ifrågasatta anmälningsplikten är slutligen att den självfallet inte skulle komma att hindra den verkligt illojale arbetstagaren från att ta mutor.

På grund av det anförda finner kommittén inte skäl att föreslå någon lagfäst beskedsrätt eller anmälningsplikt för arbetstagare ifråga om i och för tjänsten erbjudna förmåner. Vad nu sagts hindrar naturligtvis inte att dylika anordningar kommer till stånd i form av anställningsvillkor eller på annat sätt.

11.2 Frågor om rekommendationer och information

En annan metod att ge vägledning är att i skrift uppställa detaljerade och konkreta rekommendationer för arbetstagarnas agerande i korruptionsfarliga situationer. Syftet med dylika rekommendationer bör uppenbarligen inte vara att ange vad som ligger intill gränsen för det kriminella utan att anvisa området för ett etiskt oantastligt handlande. Detta gör det nödvändigt att hålla breda säkerhetsmarginaler.

Under mitten av 1950-talet förekom ett flertal vidlyftiga och starkt uppmärksammade rättegångar rörande förvaltningskorruption. Rättegångarna och den allmänna debatten i samband med dem gav vid handen att den innebörd mut- och bestickningsansvaret fått genom 1941 års lagändring inte stått klar för alla berörda. Vid 1957 års riksdag behandlades frågan om skyndsamma åtgärder i syfte att åstadkomma normer för vad statliga tjänstemän har att iaktta i sina förbindelser i tjänsten och privat med leverantörer och andra företag. Ett förslag till dylika rekommendationer (den s. k. mutkatekesen) utarbetades av statens sakrevision i samråd med institutet mot mutor. I skrivelse år 1957 till Kungl. Maj:t hemställde sakrevisionen bl. a. att Kungl. Maj:t skulle vidta lämpliga åtgärder för att bringa de förordade rekommendationerna till myndigheternas kännedom. Skrivelsen remitterades till ett stort antal instanser för yttrande. Rekommendationerna tillstyrktes i princip av flertalet remissinstanser. Åtskilliga instanser ansåg emellertid av skilda skäl att dylika rekommendationer inte borde fastställas. År 1963 beslöt Kungl. Maj:t att skrivelsen i förevarande del inte skulle föranleda någon Kungl. Maj:ts åtgärd.

De berörda rekommendationerna var närmast riktade till statliga tjänstemän med upphandlande, tillståndsgivande och kontrollerande funktioner och gällde vissa förekommande typiska förmåner, främst rabatter, gåvor, gästfrihet, lån och andra privatekonomiska förbindelser. Innehållet i dessa rekommendationer har återgivits under avsnitt 7.3. En återkommande formel i rekommendationerna var att tjänstemannen inte

borde acceptera en förmån, som kunde tänkas försätta honom i tacksamhetsskuld eller eljest påverka hans tjänsteutövning.

Mycket talar för att det i och för sig beaktansvärda önskemålet att införa enhetliga rekommendationer svårligen låter sig förverkligas.

Det synes till en början knappast möjligt att ge anvisningar för mutansvarets hela personkrets, i synnerhet inte med den omfattning personkretsen nu föreslås få. Sådana anvisningar skulle bli otillräckligt nyanserade. Behovet av att straffrättsligt beivra oarter varierar mellan skilda sektorer av samhällslivet, därför att skyddsobjekten växlar eller i olika hög grad gör sig gällande. Dessa skillnader bör återspeglas i rekommendationerna. Härtill kommer att även i övrigt olika förutsättningar kan föreligga. Så kan t. ex. inom den enskilda men knappast inom den offentliga sektorn en eventuell biton av påtryckning i visad gästfrihet neutraliseras genom ömsesidighet i umgängesvanorna.

Den angivna olägenheten kan emellertid inte undanröjas endast genom att rekommendationerna differentieras för olika områden. Också andra svårigheter måste tas i beaktande.

Rekommendationerna bör vara kortfattade och entydiga. Vid remissbehandlingen av sakrevisionens förslag underströks detta önskemål av flera remissinstanser, som fann rekommendationerna för utförliga. Förenkling och konkretion förutsätter emellertid att reglerna anknyter till endast ett fåtal faktorer. Härvidlag är att märka att sakrevisionen utsattes för nämnda kritik trots att rekommendationerna i huvudsak begränsades till en faktor, nämligen förmånens art. De svårbedömliga fallen är emellertid till sin natur ofta komplicerade. En säker bedömning av vad som är otillbörligt kräver därför i dessa fall hänsynstagande till en rad faktorer. Detta krav låter sig knappast förena med önskemålet om kortfattade och entydiga anvisningar.

En annan olägenhet med auktoritativa rekommendationer – ju större desto mer rekommendationerna förenklas och konkretiseras – är att de trots sin rådgivande karaktär kan komma att tolkas alltför mekaniskt. Den som följer en rekommendation kan tro sig helt befriad från straffrättsligt ansvar och därför underlåta att självständigt ta ställning. Enligt rekommendationerna tillåtna förmåner kan vidare komma att betraktas som i alla sammanhang legitima och därför konsekvent utnyttjas av den som söker utöva påverkan. Denna risk har berörts redan i den föregående diskussionen om möjligheten att i lagtexten ta in en värdegräns för straffbara förmåner. Vid utformningen av rekommendationerna kan heller inte helt bortses från den kriminologiska erfarenheten att den farliga och systematiska korruptionen inte sällan strävar att gradvis kompromettera mottagaren genom förmåner som till en början är tämligen oskyldiga men vartefter ökas i värde. Dylika hänsyn kan göra det nödvändigt med så restriktiva och närmast självklara rekommendationer att rekommendationerna förlorar sitt praktiska värde. Ett belysande exempel är kritiken av sakrevisionens förslag att uppvaktningar vid personliga högtidsdagar borde få ske i form av blommor eller i särskilda fall annan gåva. Sakrevisionen tänkte sig att gåvor av något dyrbarare slag än blommor, choklad och liknande normalt kunde

accepteras på en femtioårsdag eller annan jämförlig bemärkelsedag. Flera remissinstanser ansåg emellertid att den föreslagna möjligheten att i särskilda fall ge annan gåva än blommor skulle utgå.

När det gäller av Kungl. Maj:t på administrativ väg utfärdade rekommendationer måste slutligen observeras att de inte får ges sådan utformning att de kan sägas i praktiken rubba de gränslinjer för mutansvaret som dragits upp i strafflagstiftningen.

På grund av det anförda har kommittén kommit till den uppfattningen att vägledning i hithörande frågor knappast bör ges genom av Kungl. Maj:t utfärdade rekommendationer. Det är i stället önskvärt att för verksamhetsområden med likartade förhållanden till skydd för särskilt korruptionskänsliga funktioner uppställes i detta syfte lämpliga rekommendationer. Ett naturligt tillvägagångssätt härvidlag är att arbetsgivarna utarbetar dessa rekommendationer i samråd med arbetstagarna och deras fackliga organisationer. En sådan instruktionsverksamhet skulle kunna understödjas genom att möjlighet bereddes att få förslag till dylika rekommendationer granskade av en särskild nämnd sammansatt av företrädare för t. ex. riksrevisionsverket, institutet mot mutor och arbetstagarorganisationer. Denna granskning skulle vara av endast rådgivande natur.

Om kommitténs förslag till utvidgning av mutansvarets personkrets vinner bifall, föreligger uppenbarligen ett behov av att informera om den Sannolikt kommer också ett behov av fortlöpande information om den praxis som efter hand utbildats. Tillgodoseendet av detta informationsbehov skulle kunna vara en ytterligare uppgift för den nyss berörda, rådgivande nämnden.

12 Det externa ansvaret

I åtskilliga främmande länder och inte minst i s. k. utvecklingsländer förekommer en utbredd korruption. Attityderna till korruptionen kan växla från land till land. I några länder är korruptionen ohämmad och ett ofta anlitat medel att nå makt och politiskt inflytande. I de flesta länder torde emellertid den uppfattningen råda att korruption inverkar så menligt på möjligheterna till politisk stabilitet och ekonomiskt framåtskridande att den måste motverkas. Historisk tradition och avvikande värderingar kan dock stå hindrande i vägen. I länder med ett outvecklat statsbegrepp kan sålunda lojaliteten mot släkt och vänner framstå som angelägnare än lojaliteten mot staten och anses rättfärdiggöra att offentlig ställning utnyttjas för att tillgodose egna och närståendes behov. I andra fall överses med att ämbets- och tjänstemän drygar ut knappa löner med mutor. Mutsystemet kan därvid bli nästan lika naturligt och accepterat som det dricksspenningsystem som hos oss förekommer inom delar av den privata sektorn. Kampen mot korruption stöter emellertid inte endast på inhemska hinder utan kan också försvåras av att utländska medborgare eller företag som är verksamma i landet anpassar sig till den rådande korruptionen och bidrar till dess spridning. Det torde vara mot denna allmänna bakgrund kommittén har att överväga den i direktiven särskilt utpekade frågan i vad mån de svenska reglerna om korruptionsansvar skall vara tillämpliga också på gärningar som begås utomlands (frågan om det externa ansvaret).

Inledningsvis kan konstateras att möjligheterna att till främmande stat utlämna svensk medborgare, som där är misstänkt, tilltalad eller dömd för bestickning- eller mutbrott, är synnerligen begränsade. Enligt lagen (1959: 254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge får svensk medborgare utlämnas, om han vid tiden för brottet sedan minst två år vistats i den ansökande staten eller gärningen motsvarar brott, för vilket enligt svensk lag är stadgat fängelse i mer än fyra år. Enär straffmaximum för bestickning och mutbrott, som inte är grovt, enligt BrB är två år, kan svensk medborgare, som inte vistats den angivna tiden i den ansökande staten, alltså inte utlämnas för sådant brott. I övrigt gäller bl. a. att utlämning inte får ske för bötesbrott. Av lagen (1957: 668) om utlämning för brott framgår att svensk medborgare över huvud taget inte kan utlämnas till annan än nordisk stat.

Det externa ansvarets omfattning beror i första hand av de regler som

gäller för den svenska straffrättsliga kompetensen i fråga om utomlands begångna brott. Dessa kompetensregler, som för övrigt ändrats år 1973 eller alltså efter det att kommitténs direktiv utfärdats, finns i 2 kap. i BrB.

Enligt 2 § är svensk lag tillämplig och svensk domstol behörig att döma beträffande brott som utom riket begåtts av svensk medborgare under förutsättning bl. a. att gärningen inte är fri från ansvar på gärningsorten. Kompetensen är sålunda grundad på den s. k. dubbla straffbarhetens princip.

I 3 § anges ett antal undantag från nämnda princip. Svensk domstol är generellt straffrättsligt behörig bl. a. om brottet förövats mot Sverige, svensk kommun eller annan menighet eller svensk allmän inrättning (brott mot svenskt offentligt intresse), om brottet är kapning av luftfartyg, luftfartssabotage eller folkrättsbrott eller försök till kapning av luftfartyg eller luftfartssabotage (konventionsreglerade brott) eller om det lindrigaste straff som i svensk lag är stadgat för brottet är fängelse i fyra år eller däröver (mycket grova brott).

Enligt 5 § skall i allmänhet ske en central, diskretionär åtalsprövning. Åtal för brott som har förövats utom riket får sålunda med vissa undantag inte väckas utan förordnande av Kungl. Maj:t eller den Kungl. Maj:t bemyndigat därtill.

Enligt 5 a § har utländsk brottmålsdom i viss utsträckning res judicataverkan, dvs. utgör hinder för ny rättegång här i landet om ansvar för samma gärning. Detta förbud mot ny prövning gäller bl. a. om den tilltalade har frikänts från ansvar.

Av det anförda framgår att ett utomlands begånget korruptionsbrott i princip omfattas av svensk kompetens endast om och i den mån korruptionshandlingen är straffbar också enligt gärningsortens lag. Med kommitténs förut redovisade grundsyn på korruptionens allmänt samhällsskadliga verkan finner kommittén det emellertid över huvud taget angeläget att svenska medborgare, som är verksamma utomlands, ställer sig solidariska med där förekommande strävanden att höja den etiska standarden på förevarande område. Detta innebär inte att Sverige utan vidare bör låta korruptionsbrott omfattas av sådan generell straffrättslig kompetens, som regleras i 2: 3 BrB. Bekämpandet av korruption med straffrättsliga medel måste i första hand anses vara en angelägenhet för statsmakterna i det land där korruptionen förekommer. En rimlig förutsättning för att Sverige skall ställa sin straffrättsliga sanktionsapparat till förfogande synes därför vara att den berörda staten ådagalagt en aktiv vilja att bekämpa korruption genom att kriminalisera den i sin nationella lagstiftning. Denna grundsats skulle alltså sammanfalla med den dubbla straffbarhetens princip sådan den kommit till uttryck genom 1973 års ändringar av 2 kap. BrB.

Att Sverige utvidgar sin straffrättsliga kompetens till att avse sådana korruptionsbrott som inte är straffbelagda på gärningsorten skulle kunna ha visst principiell betydelse. I praktiken torde dock en dylik ensidig åtgärd inte få någon nämnvärd effekt så länge motsvarande lagstiftning inte införs av flertalet andra länder. Verkligt betydelsefulla resultatet i förevarande hänseende torde förutsätta åtgärder på bred internationell

bas. Ett ändamålsenligare tillvägagångssätt är en isolerad kompetensutvidgning kan därför vara att Sverige i olika internationella sammanhang verkar för att frågan om bekämpande av bestickning som konkurrensmedel i utomlands bedriven näringsverksamhet tas upp till behandling.

Det avsteg från den dubbla straffbarhetens princip som en generell straffrättslig kompetens för korruptionsansvar förutsätter skulle vidare leda till lagtekniska komplikationer. De nuvarande kompetensreglerna tillkom år 1973 i samband med Sveriges tillträde till 1970 års europeiska konvention om brottmålsdoms internationella verkningar (brottmålsdomskonventionen). Genom sitt tillträde till konventionen har Sverige i princip åtagit sig inte endast att här i landet verkställda brottsmålsdom som meddelas i annan konventionsstat utan också att tillerkänna res judicataverkan åt sådan dom. Vid sin anslutning till konventionen använde sig Sverige nämligen inte – utom såvitt avser mycket grova brott – av den i konventionen erbjudna möjligheten att inte godkänna dess regler om "ne bis in idem", däribland regeln i artikel 53 om att brottmålsdom utgör hinder för ny prövning av fråga om ansvar för gärning som omfattas av domen, bl. a. när den tilltalade har frikänts. I konsekvens med denna ståndpunkt infördes i 2 kap. BrB de tidigare berörda reglerna i 3 § om generell kompetens för mycket grova brott och i 5 a § om utländsk brottmålsdoms res judicataverkan.

I den proposition (1972: 98), som låg till grund för nämnda lagstiftning, uttalade departementschefen vidare att dåvarande, långtgående bestämmelser om svensk strafflags tillämplighet på utomlands begångna gärningar inte gick att förena med konventionens "ne bis in idem"-regler. Departementschefen hänvisade härvid bl. a. till att den res judicataverkan av frikännande dom som följer av konventionens artikel 53 omfattar även det fallet att den tilltalade frikänns på grund av att den åtalade gärningen inte är straffbar i den konventionsstat där domen meddelas. Departementschefen förordade att den straffrättsliga kompetensen inskränktes genom införande i 2: 2 BrB av krav på dubbel straffbarhet. För denna princip som grundval för den straffrättsliga kompetensen talade enligt departementschefen även andra skäl. I propositionen anfördes i detta hänseende följande:

> Den svenska kompetensen ter sig vid en internationell jämförelse anmärkningsvärt vidsträckt. Den begränsas visserligen av kravet på särskild åtalsprövning. Det måste dock anses vara ett rimligt krav att gränserna för jurisdiktionsrätten anges direkt i lag och inte dras i praxis via reglerna om diskretionär åtalprövning. En annan nackdel med långtgående behörighetsregler, som inte begränsas av hänsyn till gärningsortens lag, är att åtal för brott utomlands kan drabba svenska medborgare synnerligen ojämnt. Ofta kan det nämligen vara en tillfällighet om det blir känt för svenska myndigheter att en svensk har förövat en gärning som är straffri på gärningsorten men straffbar enligt svensk lag. Med ökad internationell rörlighet torde också den uppfattningen ha växt sig allt starkare att man vid vistelse i främmande land bör vara underkastade det landets lag och inte hemlandets.

Förarbetena till de nuvarande kompetensreglerna ger vid handen att det i 2: 3 BrB upptagna kravet på dubbel straffbarhet ansågs vara en

förutsättning för Sveriges tillträde till brottmålsdomskonventionen. Ett införande av generell straffrättslig kompetens för korruptionsbrott skulle därför stå i strid med 1970 års brottmålsdomskonvention. För att kompetensreglerna skall kunna ändras på angivet sätt torde det därför vara ofrånkomligt att Sverige frånträder hela konventionen och sedan tillträder den på nytt och då med ytterligare förbehåll för korruptionsbrottens del. En annan ehuru principiellt föga tilltalande möjlighet är att Sverige skulle hävda ett dylikt undantag från kompetensreglerna endast i förhållande till sådana stater som inte är anslutna till konventionen.

På grund av det anförda finner kommittén inte skäl att införa generell straffrättslig kompetens för korruptionsbrott. Korruptionsbrotten bör sålunda vara underkastade de kompetensregler som gäller för brott i allmänhet. Det externa ansvaret blir – frånsett korruptionsbrott som angriper offentligt svenskt intresse eller eljest omfattas av bestämmelse i 2: 3 BrB – avhängigt av gärningsortens lag. I den mån för visst land skulle föreligga avsevärd skillnad mellan det formella korruptionsansvaret och dess faktiska tillämpning torde dessa omständigheter kunna beaktas vid den åtalsprövning som skall företas enligt 2: 5 BrB.

Den utsträckning i vilken det är möjligt att här i landet beivra utomlands begångna korruptionshandlingar beror emellertid inte endast på de svenska kompetensreglerna utan också på de svenska ansvarsreglernas skyddskrets.

BrB föreskriver mutansvar och bestickningsskydd för den som har ämbetsansvar. Giltigheten av dessa ansvarsbestämmelser är visserligen inte uttryckligen begränsad till den som har svenskt ämbetsansvar. Angrepp mot utländskt statsintresse eller mot främmande lands offentliga myndigheter omfattas emellertid som straffrättskommittén framhållit i motiven till BrB (SOU 1953: 14 s. 436) i regel inte av brottsbeskrivningarna i svensk lag. I direktiven har departementschefen också uttalat att bestickning enligt 17: 7 BrB inte kan begås mot annan än den som är underkastad svenskt ämbetsansvar. Ingen tvekan synes därför kunna råda om att det f. n. är uteslutet att med stöd av BrB bestraffa den som besticker utländsk ämbetsman eller för den delen utländsk ämbetsman som tar muta.

Vad gäller IKL: s skyddskrets ter sig bilden mer komplicerad. Den skyddade personkretsen enligt denna lag utgörs av anställda i näringsverksamhet (1), vid företag av ekonomisk art (2) och vid verk, inrättning eller stiftelse (3). Lagens förarbeten innehåller inte något i frågan om dess skyddskrets är begränsad till anställda i det svenska näringslivet. Beskrivningen av de med punkterna 1 och 2 avsedda personerna utesluter emellertid inte att även anställda i utländsk näringsverksamhet kommer i åtnjutande av lagens skydd. Att så är fallet är väl förenligt med lagens ändamål. Det skulle knappast vara rimligt om bestickning av anställda hos ett här i landet verksamt företag inte skulle vara straffbar endast därför att företaget är utländskt. Gällande rätts ståndpunkt synes därför vara att bestickning av anställd hos utländsk näringsidkare omfattas av IKL: s ansvarsregler. Däremot torde det med visst fog kunna hävdas att punkten 3 i IKL endast avser anställda vid svenska "verk, inrättningar eller

stiftelser". För detta talar att formuleringen uppenbarligen är hämtad från strafflagstiftningens bestämning av personkretsen för ämbetsansvaret på den offentliga sektorn.

Av vad nu sagts framgår att de av kommittén förordade ansvarsreglerna inom ramen för den straffrättsliga kompetensen äger tillämpning på alla icke-offentliga funktionärer. Kommitténs förslag till ny personkrets på den offentliga sektorn innebär visserligen att mutbrottsparagrafens anknytning till ämbetsmannabegreppet upplöses. Förslaget i denna del förutsätter emellertid alltjämt att fråga är om svenska offentliga funktionärer. Uppenbarligen kan utländsk offentlig funktionär i denna egenskap inte utan särskilda lagstiftningsåtgärder få mutansvar och bestickningsskydd enligt BrB. På grund härav uppkommer den i direktiven särskilt angivna frågan om ansvar för bestickning av offentliga funktionärer i främmande länder.

En lösning av denna fråga förutsätter att utländsk offentlig funktionär hänförs till dem som enligt BrB: s bestickningsparagraf skall åtnjuta bestickningsskydd. I fråga om en sådan lösning kan åberopas skäl både för och emot. I det senare hänseendet är att beakta inte minst lagtekniska svårigheter att samordna kompetensregler och ansvarsregler.

Den angivna frågan har emellertid sedan direktiven utfärdats kommit i annat läge genom tillkomsten av 1972 års europeiska konvention om överförande av lagföring i brottmål (lagföringskonventionen). Konventionen, som står öppen för undertecknande av Europarådets medlemmar, gör det möjligt att förlägga lagföringen av ett brottmål till den konventionsstat där det är mest ändamålsenligt att lagföringen sker. För att en sådan ordning skall vara möjlig måste en anmodad konventionsstat i viss utsträckning utsträcka sin straffrättsliga behörighet i fråga om sådana brott där den nationella strafflagstiftningen för straffbarhet kräver att gärningen begåtts inom det egna territoriet eller angripit inhemska intressen, något som är fallet just med bestickning av ämbetsmän.

I en inom justitiedepartementet utarbetad promemoria (Ds Ju 1973: 12) angående internationellt samarbete rörande överförande av lagföring i brottmål förordas att Sverige tillträder konventionen. I promemorian föreslås att konventionsinnehållet transformeras till en lag om internationellt samarbete rörande lagföring för brott (lagföringslag) samt att bl. a. 2: 3 BrB kompletteras med en kompetensregel av innebörd att för brott som begåtts utom riket skall dömas efter svensk lag och vid svensk domstol om framställning om överförande av lagföring gjorts från stat som tillträtt lagföringskonventionen.

Av 6 § i första stycket förslaget till lagföringslag framgår att framställning om överförande av lagföring från en annan stat till Sverige skall avslås bl. a. om gärning som avses med begäran om lagföring inte skulle ha varit ett brott, om den begåtts i Sverige. Vid tillämpning av denna bestämmelse skall emellertid enligt paragrafens andra stycke brottet, om det begåtts mot person i offentlig ställning eller offentlig institution eller egendom med offentlig karaktär i den andra staten, anses begånget mot person, institution eller egendom som här i landet motsvarar den mot vilken brottet begåtts. Den omständigheten att bestick-

ning av utländsk ämbetsman enligt gällande svensk strafflag inte är straffbar gärning är sålunda inte grund för avslag av framställning om överförande av lagföring. Fastmera skall gärningsmannen med stöd av det berörda tillägget till 2: 3 BrB kunna dömas efter svensk lag och vid svensk domstol för bestickning. Av samma skäl blir det också möjligt att här med tillämpning av 20: 2 BrB döma utländsk ämbetsman till ansvar för tagande av muta.

Kommittén har anledning förmoda att Sverige i huvudsaklig överensstämmelse med departementsförslaget kommer att tillträda lagföringskonventionen. Härigenom kommer att i väsentliga delar uppnås det straffrättsliga bestickningsskydd för utländska offentliga funktioner som berörts i direktiven. Visserligen kommer detta skydd inte att omfatta funktionärer i stater som inte kan eller vill ansluta sig till lagföringskonventionen. En lösning av ifrågavarande problem genom konventionsgrundade åtaganden om ömsesidigt straffrättsskydd synes emellertid vara principiellt mer tillfredsställande än att Sverige ensidigt utvidgar tillämpningsområdet för sina ansvarsregler. En annan fördel med denna lösning är att den kommer att omfatta ämbetsskyddet i dess helhet och inte endast den del av detta skydd som utgörs av bestickningsansvaret. En trolig utveckling på sikt är också att liknande lagföringskonventioner men på bredare internationell bas än den nu ifrågakomna kommer att tillskapas. Under alla förhållanden anser kommittén sig i avbidan på de nu berörda lagstiftningsåtgärderna inte böra lägga fram förslag om att utländsk ämbetsman skall hänföras till den av bestickningsparagrafen skyddade personkretsen.

13 Specialmotivering till lagförslagen

I den allmänna motiveringen i kap. 8-10 har flera bestämmelser i förslaget till ändring av BrB behandlats utförligt. Specialmotiveringen har därför i huvudsak inriktats på sådana bestämmelser som inte närmare berörts i det föregående. Övriga författningsförslag utgör följdändringar som inte kräver närmare motivering.

13.1 Brottsbalken

Kommitténs tidigare förslag till nytt sanktionssystem för offentliga funktionärer innefattar genomgripande ändringar av BrB, främst dess tjugonde kapitel. Detta förslag har ännu inte föranlett lagstiftning men kan – av skäl som tidigare redovisats – antas komma att genomföras i huvudsak. Kommittén har därför utformat sitt förevarande förslag så att det ansluter till kommitténs tidigare förslag till ändring av BrB. Så t.ex. förutsätts att de särskilda ämbetsstraffen avsättning och suspension kommer att utgå ur påföljdssystemet.

17 kap.

Om brott mot allmän verksamhet

7 § Av skäl som anförts under 10.1 föreslås att ansvarsregeln om bestickning överförs till 20 kap.

8 § Av skäl som anförts under 10.1 har det i gärningsbeskrivningen använda ordet förmån utbytts mot ordet belöning. I konsekvens härmed har brottsbeteckningen ändrats till tagande av otillbörlig belöning vid röstning. De föreslagna ändringarna avses inte ge lagrummet annan saklig innebörd.

Ändringen av paragrafens subsidiaritetsregel är av redaktionell natur.

19 kap.

13 § Av skäl som anförts under 10.1 införs i lagrummet en regel av innebörd att till ansvar för tagande av utländskt understöd skall dömas, om inte gärningen är att anse som tagande av muta eller av otillbörlig belöning.

20 kap.

Om missbruk av myndighet m.m.

Ändringen av kapitelrubriken ingår i kommitténs tidigare förslag. Ändringen har ansetts göra det möjligt att i detta kapitels 2 och 6 §§ uppta regler om respektive mut- och bestickningsansvar, oaktat dessa regler föreslås avse även annat än offentlig verksamhet.

2 § Under denna paragraf har liksom i gällande rätt upptagits regler om mutansvar. Ansvarskretsen, som omfattar personer inom såväl offentlig som privat verksamhet, har uttömmande beskrivits i paragrafen. Paragrafens första stycke innehåller den grundläggande bestämmelsen om personkretsen. De övriga personerna med mutansvar anges i andra - fjärde styckena.

Den som sålunda tillhör personkretsen skall enligt paragrafens första stycke dömas för tagande av muta eller av otillbörlig belöning, om han mottager, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning. Straffet är böter eller fängelse i högst två år, i grova fall dock fängelse i högst sex år. I ringa fall, som inte rör utövning av offentlig myndighet, skall inte dömas till straff.

För överskådlighetens skull redovisas den följande motiveringen i fråga om personkrets, gärningsbeskrivningens olika beståndsdelar och påföljderna under särskilda rubriker.

Personkretsen

Enligt första stycket första punkten gäller mutansvaret i först hand arbetstagare hos stat eller kommun.

Begreppet arbetstagare - vilket återkommer i paragrafens andra stycke punkt 6 samt tredje stycket - har kommit till användning i åtskilliga lagar av olika slag och har en inte helt enhetlig innebörd. Begreppet tolkas i allmänhet med utgångspunkt från ändamålet med den lagstiftning i vilken den förekommer. I överensstämmelse härmed borde det avgörande kriteriet för om den mutade faller under mutansvarets arbetstagarbegrepp vara, om denne har en funktion som erfarenhetsmässigt är i behov av skydd mot korruption. Att med stöd av en dylik tolkningsregel för korruptionsansvarets vidkommande utbilda ett särskilt arbetstagarbegrepp synes dock inte lämpligt. Paragrafens arbetstagarbegrepp bör i stället ges den innebörd som kommit till uttryck i arbetsdomstolens tillämpning av lagen (1928:253) om kollektivavtal och lagen (1936:506) om förenings- och förhandlingsrätt. Det förtjänar understrykas att alla arbetstagare - från de högsta till de lägsta befattningshavarna - hör till personkretsen. Att en arbetstagare i allt väsentligt utövar endast osjälvständig verksamhet är därför en omständighet som härvidlag saknar betydelse. En annan sak är att det i praktiken sällan torde vara aktuellt att utkräva ansvar av sådan arbetstagare. Mutansvaret gäller också alla slags anställningar, alltså även deltidsanställningar och vikariat.

Av det sagda framgår att till arbetstagare inte är att hänföra den som

under utbildning vid skola eller vård i anstalt utför arbete som till sin art liknar sådant som vanligen utförs av arbetstagare. En intern som är sysselsatt inom arbetsdriften vid en fångvårdsanstalt är således inte arbetstagare, även om han för sitt arbete skulle erhålla marknadsmässig lön. Arbetstagare är inte heller den som för annans räkning utför arbete under omständigheter liknande dem som förekommer i ett anställningsförhållande. Den som t.ex. åtagit sig att såsom egen företagare för annan regelmässigt utföra frakter kan inte dömas för tagande av muta även om han på grund av utlovade förmåner tubbats att handla mot befraktarens intresse. Utanför arbetstagarbegreppet faller också värnpliktiga, vapenfria tjänstepliktiga samt personer som fullgör civilförsvarstjänst eller som tjänstgör på grund av en tillämpning av den allmänna tjänstepliktslagen. Dessa personer är i stället att hänföra till punkten 4 i andra stycket. Slutligen är att märka att bolagsrevisorer och andra personer som på offentligt uppdrag övar tillsyn över olika slags företag inte är arbetstagare utan i stället omfattas av punkterna 3 eller 7 i andra stycket.

Av första stycket punkt 2 framgår vidare att mutansvaret gäller även om arbetstagaren begått gärningen innan han erhöll anställningen eller efter det han slutat densamma. En förutsättning för att en arbetstagare av den förra kategorien skall kunna dömas till ansvar är emellertid att han sedermera verkligen fått den anställning varom är fråga. Däremot saknar det betydelse om han tillträtt anställningen. Likaledes är det för tillämpningen av förevarande bestämmelse ovidkommande om den mutade vid det tillfälle han begår gärningen innehar annan anställning, som är förenad med mutansvar.

På samma sätt som i kommunaltjänstemannalagen har i paragrafens fjärde stycke angivits att med kommun skall likställas landstingskommun, kommunalförbund, församling, kyrklig samfällighet, skogsvårdsstyrelse och allmän försäkringskassa. Stadgandet innebär att mutansvaret omfattar inte endast arbetstagare hos i detta stycke nämnd inrättning utan också ledamot av styrelse för sådan inrättning.

I andra stycket punkt 1 har upptagits ledamot av styrelse, verk, nämnd, kommitté eller annan sådan myndighet som hör till staten eller till kommun. I enlighet härmed kommer ansvaret att omfatta exempelvis ledamöter av arrendenämnd eller hyresnämnd enligt lagen (1971:998) om dessa nämnder i den mån ledamotskapet inte utgör anställning som faller redan under första stycket, samt ledamöter av skilda kommunala nämnder såsom barnavårdsnämnd, hälsovårdsnämnd, etc. Även sakkunniga i statliga utredningar omfattas av ansvaret.

Vidare har i andra stycket punkt 2 upptagits sådana uppdragstagare hos staten eller kommun som valts till uppdraget eller inte äger undandra sig detta. På det kommunala området kommer sålunda ansvaret att omfatta bland andra vissa innehavare av med tjänst likartade förtroendeuppdrag som exempelvis kommunalråd och landstingsråd. Regeln medför ansvar även för nämndemän och jurymän liksom för de av kommunfullmäktige valda överförmyndarna.

Enligt andra stycket punkt 3 skall mutansvaret omfatta den som på grund av myndighets förordnande eller eljest har att åt annan utöva

uppdrag som är reglerat i författning.

Under punkten 3 faller till en början samtliga innehavare av författningsreglerade statliga eller kommunala uppdrag. Som exempel på sådana uppdragstagare kan nämnas av konkursdomaren enligt 3:44 konkurslagen förordnad ombudsman; av vederbörande myndighet enligt 1 § kungörelsen (1946:679) angående kommissionärer hos myndigheter tillhörande statsförvaltningen förordnad kommissionär, när denne inte såsom anställd hos myndigheten omfattas av mutansvar redan enligt första stycket i paragrafen; av KB enligt 23 § delgivningslagen (1970:428) förordnad stämningsman; av KB enligt 10:2 eller 10:33 vattenlagen förordnad förrättningsman för vissa syneförrättningar liksom biträdande förrättningsman förordnad enligt 10:34 vattenlagen; god man som av KB enligt 10:3 vattenlagen förordnats att biträda förrättningsman ävensom sådan god man som tillkallats av förrättningsman med stöd av 10:35 vattenlagen; av vattendomstol, vattendomaren eller synemän enligt 13:1 vattenlagen förordnad besiktningsman för besiktning av företag enligt samma lag; av KB enligt 19 § lagen (1939:608) om enskilda vägar förordnad förrättningsman liksom av sakägare eller förrättningsman enligt 20 § samma lag utsedd god man såsom biträde åt förrättningsmannen; övervakare av dels villkorligt frigiven (26:12 BrB respektive 18 § nordiska verkställighetslagen, 1963:193), dels den som erhållit skyddstillsyn (28:6 BrB), dels villkorligt dömd (11 § nordiska verkställighetslagen), dels den som dömts till ungdomsfängelse eller internering och vårdas utom anstalt (29:7 och 30:10 BrB); den som enligt 10 eller 16 § lagen (1964:450) om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet förordnats till övervakare av den som erhållit villkorligt anstånd med intagning i arbetsanstalt eller villkorligt utskrivits från sådan anstalt; av barnavårdsnämnd enligt 28 § barnavårdslagen (1960:97) utsedd övervakare; av barnavårdsnämnd enligt 8 § kungörelsen (1960:594) om fosterbarnsvård anlitad fosterbarnsinspektör där ej vederbörande har mutansvar redan såsom anställd hos nämnden; samt slutligen övervakare vilken med stöd av 17, 31, 36, 51, 55 eller 58 § lagen (1954:579) om nykterhetsvård utsetts för den som är hemfallen åt alkoholmissbruk.

Till punkten 3 är också att hänföra ett stort antal av vad i den allmänna motiveringen kallats halvoffentliga uppdragstagare. Hit hör sådana personer som är att anse som uppdragstagare hos privata rättssubjekt eller som visserligen är innehavare av offentliga uppdrag men får anses företräda främst enskilda intressen. Som exempel härpå kan nämnas av konkursdomare enligt 44 § konkurslagen förordnad interimsförvaltare liksom givetvis den av borgenärerna enligt 45 § konkurslagen valda konkursförvaltaren; av delägare eller KB enligt 25 § lagen (1960:130) om fiskevårdområden utsedd ledamot av styrelse för sådant område; ledamot av styrelse för flottningsförening som valts av flottningsstämma enligt 39 § lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled eller som utsetts av KB enligt 40 § samma lag; ledamot av styrelse för vattenregleringsföretag som valts av deltagarna i företaget enligt 3:12 vattenlagen eller utsetts av KB enligt 3:16 samma lag; av KB enligt 52 § lagen (1939:608) om enskilda vägar förordnad syssloman; av parterna

eller rätten förordnad syneman beträffande arrenden enligt 9:24 jordabalken; av KB enligt 6 § ensittarlagen (1925:334) förordnad god man; av rätten enligt lagen (1921:299) om förvaltning av bysamfälligheter m. m. förordnad god man för sådan förvaltning; av överexekutor enligt 170 § utsökningslagen utsedd syssloman för tvångsförvaltning av fast egendom; av rätten enligt 4 § lagen (1964:542) om personundersökning i brottmål förordnad förtroendeman eller personundersökare som ej är tjänsteman inom skyddskonsulentorganisationen; läkare som av rätten förordnats att avge läkarintyg enligt 7 § samma lag; av KB förordnad förrättningsman samt av förrättningsmannen eller sakägare utsedd god man enligt 23–24 §§ lagen (1933:269) om ägofred för prövning av frågor om stängselskyldighet och om betesreglering; av KB enligt 17 § lagen (1960:130) om fiskevårdsområden förordnad förrättningsman för bildande av sådant område; av KB enligt 10 § 2 mom. lagen (1938:274) om rätt till jakt förordnad förrättningsman för bildande av jaktvårdsområde; av KB enligt 6 § kungörelsen (1965:260) om älgavgift m. m. utsedd god man för värdering av älgskada; av KB enligt 20 § förutnämnda lag om flottning i allmän flottled förordnad syssloman för upptagande av flottledsavgifter vid interimsflottning; av kommun enligt 32 § lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar utsedd tillsynsman för va-anläggningar ävensom av KB enligt 33 § samma lag förordnad syssloman för drivande av va-anläggning; av rätten utsedd god man eller granskningsman enligt 19:17 ärvdabalken samt av rätten särskilt förordnad förmyndare eller god man enligt 11:3 resp. 18 kap. föräldrabalken liksom av barnavårdsnämnd enligt 8:4 föräldrabalken förordnad barnavårdsman; av KB enligt 4:5 giftermålsbalken särskilt förordnad vigselförrättare; av rätten enligt 42:15 RB förordnad medlare; skiljeman enligt lagen (1929:145) om skiljeman; skiljeman enligt 10 § förutnämnda lag om flottning i allmän flottled samt skiljeman enligt 70 § lagen (1944:705) om aktiebolag rörande skiljemän för bestämmande av lösenbelopp vid övergång av aktie.

Till punkten 3 hör vidare en mångfald uppdrag inom associationsrätten. I aktiebolagslagen finns regler om av handelskammare förordnad granskare (13 §), av rätten förordnad syssloman (143 §), likvidator (149-150 §§) och god man (153 §), av KB förordnad revisor (108-108 §§) och likvidationsrevisor (152 §) samt av rätten förordnad ersättare för styrelseledamot (80 §). Likartade bestämmelser finns i lagen (1951:308) om ekonomiska föreningar, lagen (1955:183) om bankrörelse, lagen (1955:416) om sparbanker, lagen (1956:216) om jordbrukskasserörelsen, lagen (1895: nr 64 s. 1) om handelsbolag och enkla bolag, lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser samt lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m. Ansvaret gäller även de huvudmän för övervakning av sparbank som enligt 13 § lagen om sparbanker väljs av kommunfullmäktige eller landsting och sådan ledamot av styrelse för bankaktiebolag som enligt 71 § lagen om bankrörelse utses av Kungl. Maj:t.

I andra stycket punkten 4 hänförs till ansvarskretsen krigsmän och andra som fullgör lagstadgad tjänsteplikt. Det är här fråga om samma

kategori som enligt nuvarande 20: 12 andra stycket sista punkten BrB är underkastad ansvarsbestämmelsen i 20:3 BrB om brott mot tystnadsplikt.

Enligt andra stycket punkten 5 stadgas mutansvar för samtliga utövare av offentlig myndighet, oavsett om myndighetsutövningen har samband med innehav av allmän tjänst eller offentligt uppdrag. Konstitutivt för mutansvaret är själva det faktiska utövandet av offentlig myndighet. Som exempel på med förevarande punkt avsedda funktionärer har i den allmänna motiveringen nämnts skiljeman och dispaschör. Vidare kan nämnas arbetstagare vid erkänd arbetslöshetskassa eller vid allmän alkoholistanstalt, såvitt gäller dess maktbefogenheter enligt nykterhetsvårdslagstiftningen, eller vid handelskammare i dess auktoriserande och tillståndsgivande verksamhet. Ytterligare exempel är ordningsvakt eller parkeringsvakt i den verksamhet han utövar med polismans befogenhet, byggnadsinspektör, hälsovårdsinspektör samt skorstensfejarmästare, såvitt gäller kontrollverksamhet och beslut med anledning av brandsyn enligt brandlagen.

I andra stycket punkten 6 upptas arbetstagare hos näringsidkare i dennes näringsverksamhet. Självfallet gäller inte bestämmelsen arbetstagare som är anställda i näringsidkares privata hushåll. Begreppet näringsidkare skall enligt den allmänna motiveringen ges samma vidsträckta innebörd som i 16:9 BrB eller i andra moderna lagar som lagen (1966:454) om företagsinteckning, lagen (1970:412) om otillbörlig marknadsföring eller lagen (1971:112) om förbud mot oskäliga avtalsvillkor. Med näringsidkare förstås sålunda var och en som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk natur. Kravet på yrkesmässighet innebär att verksamheten skall ha ett visst mått av varaktighet men inte att den behöver vara stadigvarande. Även den som bedriver verksamhet av ekonomisk art under en begränsad tid kan därför anses vara näringsidkare.

Näringsidkare kan vara fysisk eller juridisk person. Till näringsidkare är att hänföra exempelvis hantverkare, lantbrukare samt utövare av s.k. fria yrken, konstnärer, författare, fotografer, arkitekter, advokater, läkare m.fl. Näringsidkare är också mäklare, speditörer samt konsulterande ingenjörer och andra självständigt verksamma konsulenter. Aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska föreningar torde undantagslöst vara näringsidkare, om de över huvud taget driver verksamhet. Stiftelser och ideella föreningar är näringsidkare om de främjar sitt syfte genom att driva näringsverksamhet. Att ett bolag är statligt eller kommunalt betager det inte egenskapen av näringsidkare. Härvidlag kommer ifråga inte endast sådana samhällsägda företag som är verksamma inom egentlig handel och industri. Näringsidkare är också sådana företag som Aktiebolaget Svensk Bilprovning, Allmänna Bevakningsaktiebolaget, Aktiebolaget Vin- och Spritcentralen, Aktiebolaget Nya Tobaksmonopolet, Aktiebolaget Tipstjänst, Aktiebolaget Sveriges Radio, Värdepapperscentralen VPC Aktiebolag, etc.

För att någon skall anses vara näringsidkare krävs inte – i motsats till vad som tidigare var fallet enligt IKL – att verksamheten skall vara inriktad på vinst vare sig för utövaren eller någon annan. Den omständigheten att

den ekonomiska verksamheten avser att främja ett ideellt, välgörande eller allmännyttigt syfte utgör inte hinder för att vederbörande anses såsom näringsidkare. Ett allmännyttigt bostadsföretag i form av bolag, förening eller stiftelse är sålunda att anse som näringsidkare oaktat det arbetar utan enskilt vinstsyfte.

Enligt andra stycket punkten 7 hänförs till ansvarskretsen den som på grund av förtroendeställning fått att för annan sköta rättslig eller ekonomisk angelägenhet eller öva tillsyn å skötseln av sådan angelägenhet, oavsett om han har sådan tjänst eller sådant uppdrag som angivits i paragrafens tidigare del. Någon begränsning på uppdragsgivarsidan förutsätts inte. Huvudmannen kan alltså vara det allmänna eller enskild fysisk eller juridisk person. Den med förevarande punkt avsedda personkretsen har närmare angivits under 9.3.2. Sammanfattningsvis kan sägas att mutansvar har sådana uppdragstagare som också tillhör personkretsen för ansvarsbestämmelserna i 10:5 BrB om trolöshet mot huvudman.

I tredje stycket stadgas slutligen att mutansvaret enligt Kungl. Maj:ts bestämmande skall äga tillämpning även på arbetstagare hos allmän inrättning samt på ledamot av styrelse för sådan inrättning. Begreppet allmän inrättning har här samma innebörd som när det förekommer i exempelvis 1 § kommunaltjänstemannalagen. Bestämmelsen har behandlats under 9.2.2.

Brottsmedlet

Brottsmedlet är muta eller annan otillbörlig belöning.

Av beskaffenhet att kunna vara muta eller annan otillbörlig belöning är förmåner av olika slag. Förmånen kan vara av immateriell natur. Hit kan räknas förord eller annan protektion. Den typiska mutan är emellertid en materiell förmån av ekonomisk natur. Härvid avses förmåner som gåvor, rabatter, överlåtande av nyttjanderätt, provisioner, gästfrihet, varukrediter, lån, borgensåtaganden och dylikt men också förtäckta förmåner som grundlöst uteblivna eller starkt nedsatta debiteringar, eftergivande av räntor och amorteringar, oförklarligt höga konsultarvoden, till »självkostnadspris» tillhandahållna varor och tjänster och annat sådant. Inom det straffbara området faller över huvud taget varje förmån, som normalt sett är av beskaffenhet att kunna utgöra ett verksamt bestickningsmedel.

Mutan skiljer sig från andra otillbörliga förmåner genom att dess syfte är att muttagaren framdeles skall göra sig skyldig till pliktstridig tjänsteutövning. Om förmånen däremot inte kan antas ha haft sådant syfte eller sådan inverkan eller om förmånen utgör erkänsla för redan fullgjord tjänsteutövning - den må ha varit pliktstridig eller ej - används det vidare begreppet otillbörlig belöning. Denna skillnad skall iakttas vid användandet av de alternativa brottsbeteckningarna tagande av muta och tagande av otillbörlig belöning.

Muttransaktionen

Den i paragrafen beskrivna muttransaktionen består i att någon »mottager, låter åt sig utlova eller begär» en förmån. För straffbarheten saknar det betydelse om den ifrågavarande förmånen kommer just gärningsmannen till godo. Även förmåner som med funktionärens goda minne lämnas till t.ex. hans hustru eller annan närstående kan vara straffbara. Ansvaret i detta hänseende är dock i allmänhet begränsat till sådant som kan sägas ligga inom egennyttans ram. Mutansvar torde inte komma i fråga, om t.ex. en befattningshavare som sakligt ovidkommande villkor för att bevilja ett tillstånd uppställer att den sökande skall lämna bidrag till något allmännyttigt ändamål. Begäran av dylika förmåner kan i stället vara att bedöma som missbruk av myndighet.

För att en förmån skall anses mottagen är det inte tillräckligt att den kommit någon tillhanda t.ex. genom posten eller med bud. En grundläggande förutsättning för ansvar är sålunda att mottagaren känner till att förmånen kommit i hans besittning. Det fordras emellertid också att mottagaren skall ha givit uttryck för sin vilja att behålla förmånen för gott eller att eljest disponera över den. Härvidlag kan erinras om rättstillämpningsexempel 51 under 5.3, där en efter viss tid återlämnad julgåva inte ansågs mottagen.

Med uttrycket att »låta sig utlova» åsyftas att bestickaren och den bestuckne ömsesidigt överenskommit att en otillbörlig förmån skall utgå. I sammanhanget saknar det betydelse om någondera parten vid avtalet eller senare i själva verket inte är villig att fullfölja den otillbörliga prestation avtalet förutsätter.

Även om mutbrottet brukar betecknas som passiv korruption kan förhållandet vara det att muttagaren är den aktive. I kravet på att den muttagande begär förmån ligger att han otvetydigt skall ha givit bestickaren sitt anspråk tillkänna. Det förutsätts också att gärningsmannens viljeförklaring varit allvarligt menad.

För sin tjänsteutövning

Paragrafen föreskriver att arbetstagaren skall ha mottagit, låtit åt sig utlova eller begärt muta eller annan otillbörlig belöning »för sin tjänsteutövning». Rekvisitet innebär att den ifrågavarande förmånen i princip skall vara inriktad på åtgärd som hör till arbetstagarens tjänst. Härvidlag är emellertid att beakta att sådan åtgärd inte måste omfattas av den anställdes formella behörighet. Mutansvaret skall främst skydda mot angrepp på funktion och inte mot missbruk av kompetens. Om t.ex. en tjänsteman, som enligt en intern instruktion har att handlägga ansökningar från ett visst distrikt, tar muta av en sökande från annat distrikt förändrar detta inte transaktionens karaktär av integritetskränkning. En uppenbar gräns för vad som kan anses vara tjänsteutövning är att den med mutan åsyftade åtgärden måste ligga inom huvudmannens verksamhetsområde. Om sålunda en vid en industri anställd vakt med uppgift att bevaka industriområdet tar ersättning för att underlåta att observera och

rapportera brottslig verksamhet som pågår på ett angränsande område är detta inte att bedöma som mutbrott. Vidare är att märka att den åtgärd, på vilken mutan kan antas vara inriktad inte slutligen behöver ankomma på den mutade. Det är tillräckligt att den mutade i sin tjänst kan utöva inflytande på åtgärden och därmed indirekt verka i bestickarens intresse. Den mutade kan sålunda vara föredragande till en beslutsfattare eller över huvud funktionär som sysslar med att bereda beslutsunderlag. Slutligen kan tilläggas att det för straffbarhet inte krävs att förmånen visas stå i samband med viss tjänsteåtgärd. Än mindre krävs självfallet att förmånen syftat till, föranlett eller utgör vederlag för en oriktig eller bestickaren gynnande åtgärd. En annan sak är att förmånens syfte har betydelse för bedömningen av frågor om påföljd, brottsrubricering och undantagsvis straffrihet. Även om ett tjänstesamband av angivet slag skulle föreligga mellan givaren och mottagaren av förmån, behöver inte vara fråga om en muttransaktion. Vid sidan av tjänstesambandet kan nämligen föreligga annat samband mellan parterna. Detta kan t.ex. vara fallet om parterna står i vänskaps- eller bekantskapsförhållande eller om förmånen utgör ersättning för uppdrag som arbetstagaren åtagit sig utom tjänsten. Om förmånen uteslutande eller i allt väsentligt har sin grund i dylikt samband utom tjänsten, kan förmånen inte anses mottagen, utlovad eller begärd för arbetstagarens tjänsteutövning. Vid prövningen av frågan om tjänstesambandet bör observeras att inte ens den omständigheten att en arbetstagare erhållit myndighetens tillstånd att ha visst uppdrag som bisyssla utesluter ansvar för tagande av muta i det fall att uppdragstagaren jämväl i tjänsten stått i kontakt med uppdragsgivaren.

Förevarande rekvisit har betydelse också i vissa andra hänseenden. Uttrycket tjänsteutövning innebör sålunda inte något krav på positivt agerande. Mutans syfte kan ju vara att den bestuckne skall underlåta en handling eller åtgärd som åligger honom. Vidare innebär förevarande rekvisit att ansvarsregeln omfattar även efterföljande belöning, dvs. förmåner vilka i efterhand ges som belöning för mottagarens tjänsteutövning. Härvidlag saknar det i princip betydelse om den belönade tjänsteutövningen varit pliktstridig eller ej.

Otillbörligheten

Paragrafen stadgar ansvar för vissa transaktioner med otillbörliga belöningar. Vad som är otillbörligt måste - som framhållits i den allmänna motiveringen - med utgångspunkt från mutansvarets skyddsobjekt från fall till fall fastställas genom en bedömning av den ifrågavarande gärningen i dess helhet.

Otillbörlig är varje transaktion som objektivt sett är ägnad att påverka funktionärens tjänsteutövning. Den befarade påverkan är i allmänhet att mottagaren av förmånen skall förfara plikstridigt, ehuru naturligtvis undantagsvis kan förekomma att mottagaren för att värna om sin opartiskhet i stället behandlar förmånsgivaren med en opåkallad stränghet. Har faran realiserats, något som är fallet när utredningen ger vid handen att mottagaren handlat pliktstridigt eller haft sådant syfte, är

gärningens otillbörlighet uppenbar. Otillbörlig är transaktionen också om det ligger i sakens natur att förmånens syfte inte gärna kan vara annat än att mottagaren - oavsett vad denne innerst inne kan ha för avsikt - skall vidta en viss pliktstridig åtgärd. Bedömningen blir svårare, när transaktionen inte har en tydlig och konkret inriktning på pliktstridighet. Avgörande blir då om transaktionen allmänt sett är ägnad att påverka funktionärens tjänsteutövning. Bedömningen av en förmåns otillbörlighet är i dessa fall starkt beroende av den ifrågavarande förmånens ekonomiska värde. Förmåner av obetydligt värde betyder föga risk för påverkan och kan därför i förevarande hänseende inte anses otillbörliga. Någon värdegräns låter sig självfallet inte fastställas. Den risk för påverkan som en förmån innebär är förknippad inte endast med dess värde utan också med dess art och de närmare omständigheterna kring dess mottagande.

En förmån som mottas i strid med huvudmannens uttryckliga vilja torde sålunda i allmänhet vara otillbörlig, även om den har tämligen obetydligt värde. Det måste vidare oftast anses otillbörligt att en funktionär ställer sig i mer eller mindre varaktigt ekonomiskt beroende av förmånsgivaren genom att ingå en privatekonomisk förbindelse med denne i form av lån, borgen, växelpåskrift eller dylikt. Kompromet-terande måste det också i princip anses vara att motta kontanta penningar, gåvor eller över huvud förmåner som innebär en klar och inte alldeles ringa förmögenhetsökning. Hit hör dock inte föremål av uppenbar reklamkaraktär eller säsongmässiga gåvor av relativt lågt värde.

Å andra sidan behöver en förmån av ett kanske inte helt obetydligt värde inte anses otillbörlig, om den har ett funktionellt eller allmänt socialt berättigande. Med funktionellt berättigande avses att accepterandet av en förmån har ett omedelbart samband med och ingår som ett naturligt och nyttigt led i funktionärens arbetsutövning. Gästfrihet i samband med representation för huvudmannens räkning, studieresor eller s.k. arbetsluncher kan därför från nu ifrågavarande synpunkt i allmänhet accepteras. I fråga om arten och värdet av tillåtliga förmåner av representationskaraktär kan viss vägledning hämtas från vad som enligt riksskatteverkets anvisningar (RSV 1971 nr 5:1) gäller om avdragsgilla representationskostnader. En allmän förutsättning för att en förmån av nu ifrågavarande slag skall anses tillbörlig är att dess syfte är helt legitimt. En studieresa, som i själva verket är en nöjesresa, eller en måltid med spritförtäring som tillkommit för att utnyttja gästens notoriska svaghet för alkohol, är naturligtvis otillbörlig oberoende av det föregivna syftet. Med allmänt socialt berättigande förstås främst att förmånen faller inom ramen för vanlig artighet och uppmärksamhet i umgänget människor emellan. Hit hör också förmåner som omfattas av en allmän sedvänja eller av en på ett visst samhällsområde accepterad kutym. Sedvänja eller kutym får naturligtvis härvid inte förblandas med vad som i stället är en utbredd oart.

Även om en förmån objektivt sett inte är ägnad att påverka mottagarens tjänsteutövning, kan den likväl understundom vara att anse som otillbörlig. Den angivna tjänstens beskaffenhet kan vara sådan att den kräver särskilt integritetsskydd. I hög grad gäller detta i fråga om

myndighetsutövning och annan väsentlig offentlig verksamhet. Misstanken att verksamheten på dessa områden inte bedrivs med opartiskhet och saklighet skulle på ett olyckligt sätt kunna rubba allmänhetens förtroende för offentliga organ. En viss arbetsuppgift kan också vara av sådan karaktär att dess korrekta fullgörande måste stå utom varje tvivel. En funktionär, som t. ex. har att på platsen undersöka om villkoren för en koncession iakttagits, kan därför behöva avböja erbjudande även av en obetydlig förmån.

Vid sidan av tjänstens karaktär, den ifrågavarande förmånens beskaffenhet och den aktuella arbetsuppgiftens vikt finns åtskilliga omständigheter som kan inverka på bedömningen av en gärnings otillbörlighet. Synpunkter i dessa hänseenden har kommit till uttryck i domstolarnas prövning av mut- och bestickningsmål (se rättstillämpningsexemplen under 5.2) samt i den s.k. mutkatekesen och däröver avgivna yttranden (se under 7.3.).

Det subjektiva rekvisitet

Förslaget innebär ingen ändring av det subjektiva rekvisitet. I detta hänseende förutsatts sålunda uppsåt i förhållande till brottets objektiva rekvisit.

Beträffande otillbörligheten av en förmån innebär uppsåtskravet inte att gärningsmannens egen åsikt om vad som är tillbörligt eller otillbörligt blir avgörande. Det fordras emellertid att de faktiska och rättsliga omständigheter som bildar grundvalen för detta bedömande omfattas av uppsåtet. I förevarande hänseende ställs sålunda tämligen stränga krav på gärningsmannen. Att en funktionär i gränsfall kan göra en felbedömning kan därför vara förståeligt. Den fara för oriktig tjänsteutövning som utgör otillbörlighetens väsentliga innehåll kan sålunda ibland vara svår att inse för den funktionär, för vilken det är helt främmande att låta en mottagen förmån påverka tjänsteutövningen. Karaktären av gärningsmannens uppsåt i dylika situationer får bedömas vid bestämmandet av påföljden. Av det följande framgår också att fråga om straffrihet undantagsvis kan uppkomma.

Påföljderna

Straffet är i normalfallet böter eller fängelse i högst två år. Att ringa fall i stor utsträckning är straffria medför att utrymmet för mycket låga bötesstraff är begränsat.

Är brottet grovt skall dömas till fängelse högst sex år. För att grovt brott skall anses föreligga förutsätts i allmänhet att den mutade har en ställning, som är i särskilt behov av integritetsskydd, eller att han begått eller haft för avsikt att begå en pliktstridig handling eller att han föranlett stor skada. Ingen av dessa omständigheter medför emellertid ovillkorligen att gärningen är att beteckna som grov.

Ringa fall

I första stycket sista punkten föreskrivs att i ringa fall inte skall dömas till ansvar. Vad som är att betrakta som ringa fall har behandlats under 10.2.3.

Förevarande straffrihetsgrund är emellertid inte tillämplig om den ifrågavarande transaktionen rör utövning av offentlig myndighet. Begreppet myndighetsutövning har här i princip samma betydelse som när det används i skadeståndslagen (1972:207) och i den proposition (1971:30) som ligger till grund för förvaltningslagen (1971:290). Väsentligare än denna överensstämmelse med skadeståndsrättslig och förvaltningsrättslig lagstiftning är emellertid att begreppet används med samma betydelse som i kommitténs tidigare förslag till utformning av brottet missbruk av myndighet. Det gäller här att till en början dra en gräns mellan myndighetsutövning och det område där det allmänna uppträder som part i avtalsförhållanden. Denna gränsdragning vållar i allmänhet inga svårigheter. Ett visst agerande från en myndighets sida faller i princip utanför området för utövning av offentlig myndighet, om ett motsvarande agerande av ett enskilt rättssubjekt varit lagligen möjligt. I Ämbetsansvaret II utvecklades innebörden av myndighetsutövningsbegreppet bl.a. på följande sätt.

Myndighetsutövning tar sig normalt uttryck i formliga beslut vilka fattas antingen på framställning av enskild eller emedan vederbörande offentliga organ i författning ålagts att självt ta initiativet till de rättsliga förfoganden besluten avser. Hit hör domstols dom, beslut av åklagare om åtal, om anhållande etc, länsstyrelses beslut i utsökningsärende liksom myndighets beslut om omhändertagande tvångsvis av barn, alkoholmissbrukare och mentalsjuka för olika former av samhällsvård. Hit hör också den mångfald av olika beslut om tillstånd till eller förbud mot viss åtgärd eller verksamhet som stundom riktar sig till viss person och stundom till en obestämd personkrets (jfr tillämpning av skilda ordning- och trafikföreskrifter, meddelande av olje- och mineralkoncessioner eller av export- och importlicenser, meddelande av körförbud avseende motorfordon, utfärdande av läkarlegitimation, av pass, av körkort etc). Som typiska exempel på myndighet utövad utanför de traditionella myndighetsorganen kan nämnas den obligatoriska kontrollbesiktning av motorfordon som utföres av Aktiebolaget Svensk Bilprovning. Särskilt värda uppmärksamhet är vidare sådana beslut varigenom enskilda åläggs att vara verksamma för det allmännas räkning, exempelvis enligt lagstiftningen om värnplikt och annan tjänsteplikt. Som myndighetsutövning kommer här i betraktande inte endast själva åläggandet att fullgöra tjänsteplikten utan även allehanda beslut avseende såväl rättigheter som skyldigheter, vilka den tjänstepliktige i denna egenskap har att ställa sig till efterrättelse.

Myndighetsutövning kan emellertid även ta sig uttryck i faktiska åtgärder som ej föregåtts av formliga beslut, såsom exempelvis är fallet då polisen griper för brott misstänkt person. (Stundom kan man i hithörande fall förutsätta ett tyst beslut varom den förpliktade dock inte underrättas på annat sätt än genom det faktiska handlandet).

Till området för myndighetsutövning hör även sådana beslut som på ett eller annat sätt utgör förutsättning för ett senare, ofta förpliktande beslut och som därigenom i varje fall medelbart ligger till grund för förpliktelsen. I denna del märks exempelvis taxeringsbeslut varpå senare beslut om skattedebitering grundas.

Stundom döljer sig ett förpliktande myndighetsbeslut bakom termer som anmaningar, framställningar etc, vilket dock ej får undanskymma att fråga är om myndighetsutövning. Hit hör exempelvis ett sådant fall som skyldighet enligt taxeringsförordningen att efter »anmaning» avge självdeklaration. Vidare måste till myndighetsutövning räknas åtskilliga åtgärder som till formen endast innefattar ett meddelande om vissa faktiska förhållanden men som likväl skapar rättigheter eller skyldigheter på samma sätt som alla annan myndighetsutövning. Härvidlag märkes olika i författning stadgade former av registeranteckningar, inskrivningsåtgärder i fastighetsböcker etc. På samma sätt är att betrakta sådana upplysningar och andra underrättelser om offentliga organ har att lämna enligt särskilda författningsbestämmelser och som på ett eller annat sätt påverkar den enskildes rättsläge. Till sist avsedd myndighetsutövning hör t.ex. utfärdande av underrättelse om avvikelse från självdeklaration.

En förutsättning för att straffrihetsregeln skall vara tillämplig är emellertid att fallet inte ens rör myndighetsutövning. Det saknar alltså betydelse om den bestuckne själv inte har att träffa det beslut eller vidta den åtgärd som utgör myndighetsutövningen så länge hans verksamhet har ett naturligt samband därmed. Så t.ex. kan straffrihetsgrunden inte tillämpas om den otillbörliga belöningen givits åt en föredragande till beslutsfattaren. Varje korruptionshandling, vilken som sitt yttersta angreppsmål har myndighetsutövning, faller sålunda utanför straffrihetsbestämmelsens tillämpningsområde.

6 § Denna paragraf avses ersätta 17:7, som för närvarande stadgar ansvar för den som lämnar, utlovar eller erbjuder muta eller annan otillbörlig belöning för utövning av befattning varmed ämbetsansvar är förenat. I paragrafens nu föreslagna lydelse har den personkrets som åtnjuter skydd mot bestickning bestämts så att den motsvarar den krets som enligt förslaget till ny lydelse av 20:2 BrB skall vara underkastad mutansvar. I överensstämmelse härmed anges att mutan eller belöningen lämnas för utövning av tjänst eller uppdrag som avses i 20:2 eller eljest för utövning av offentlig myndighet. Bestickningsansvaret anses även i övrigt vara till sitt innehåll likformigt med mutansvaret. Vad som anförts beträffande 20:2 äger därför i allt väsentligt motsvarande tillämpning på bestickning.

Straffet för bestickning är böter eller fängelse i högst två år. Ringa fall av bestickning, som inte rör utövning av offentlig myndighet, skall dock inte föranleda straff.

Övergångsbestämmelser

Som första övergångsbestämmelse har upptagits att det inte vidare får dömas till suspension och avsättning sedan de föreslagna ändringarna i BrB trätt i kraft. Bestämmelsen kräver inget särskilt straffstadgande, då maxima för allmänt straff enligt gamla och nya 20:2 BrB är oförändrade.

För det fall att fråga är om en gärning, vilken är straffbar såväl enligt de nya bestämmelserna i 20:2 eller 6 BrB som enligt de upphävda bestämmelserna i nuvarande 17:7 eller 20:2 BrB eller 6 eller 7 § IKL,

skall enligt de föreslagna övergångsbestämmelserna 5 § första och andra styckena lagen (1964:163) om införande av BrB (BrP) äga motsvarande tillämpning. Sistnämnda bestämmelse ger uttryck för principen att ny lag inte skall äga tillbakaverkande kraft, om inte den nya lagen är lindrigare än den äldre. Ringa mut- eller bestickningsfall, som inte är straffbara enligt nya 20:2 respektive 20:6 BrB men som ägt rum före lagens ikraftträdande, går sålunda med tillämpning av 5 § BrP fria från ansvar.

För dylik gärning har vidare stadgats att också 12 § BrP skall äga motsvarande tillämpning. Denna promulgationsbestämmelse har innebörden att den för den misstänkte gynnsammaste preskriptionstidsberäkningen skall tillämpas. Denna grundsats får betydelse för ringa brott mot nuvarande 20:2 BrB och brott mot 6 eller 7 § IKL. F.n. är högsta straff för dessa brott respektive böter och ett års fängelse och brottens preskriptionstid enligt 35:1 BrB därför endast två år. Tillämpades nya 20:2 eller 20:6 på brottet skulle preskriptionstiden emellertid uppgå till fem år enligt 35:1, då straffmaximum i de nya ansvarsreglerna satts till två års fängelse. I enlighet med berörda hänvisning till 12 § BrP skall i detta fall den kortare preskriptionstiden gälla.

Bland övergångsbestämmelserna har också intagits stadgande att, om i lag eller annan författning förekommer hänvisning till eller däri eljest avses lagrum som ersatts genom de nya bestämmelserna, dessa i stället skall tillämpas.

13.2 Övrig lagstiftning

Lagen med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens

Ansvarsbestämmelserna i 6 och 7 §§ samt de härtill anslutande reglerna om subsidiaritet i 8 § och rätt till talan i 11 § upphävs som en följd av att ansvarsbestämmelserna i BrB avses skola gälla även näringsverksamhet. Några särskilda övergångsbestämmelser synes inte erforderliga utöver den allmänna hänvisningen till 5 och 12 §§ lagen (1964:163) om införande av BrB som upptagits bland de till förslaget om ändring i BrB knutna övergångsbestämmelserna.

Övriga författningar

De bestämmelser om mutansvar, som föreslås skola införas i lagen om häradsallmänningar och lagen om allmänningskogar i Norrland och Dalarna, kräver ingen kommentar utöver vad som anförts under 9.2.2.

14 Sammanfattning

Med korruption förstås i allmänhet att någon med mutor otillbörligt påverkar en arbets- eller uppdragstagare i dennes utövande av sitt arbete. Mutans syfte är vanligen att bestickaren skall få fördel av att beslut, på vilket den mutade har direkt eller indirekt inflytande, inte fattas i vederbörlig ordning eller på uteslutande sakliga grunder.

I 20: 2 brottsbalken (BrB) finns regler om straffansvar för tagande av muta och annan otillbörlig belöning i *offentlig tjänst*. Detta mutansvar, som är en del av det s. k. ämbetsansvaret, innebär att ämbetsman inte får motta, låta åt sig utlova eller begära muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning. På motsvarande sätt straffas för bestickning enligt 17: 7 BrB den som lämnar, utlovar eller erbjuder någon med ämbetsansvar muta eller annan otillbörlig belöning för dennes tjänsteutövning.

Vad gäller den *enskilda sektorn* finns regler om korruptionsansvar i lagen (1931: 52) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens (IKL). Denna lags stadganden är emellertid i förhållande till BrB: s reglering tämligen restriktiva. Bestickning och tagande av muta i näringsverksamhet kan sålunda straffrättsligt beivras endast i vissa avtalssituationer och då fråga är om anställda som sysslar med inköp. Förslag till en skärpning av korruptionsansvaret på detta område har tidigare lagts fram i ett av utredningen om illojal konkurrens avgivet betänkande Otillbörlig konkurrens (SOU 1966: 71). Förslaget innebar att personkretsen för mutansvaret vidgades till att omfatta alla anställda hos och uppdragstagare åt näringsidkare samt att mutansvaret fick i stort sett det innehåll BrB nu föreskriver.

I två betänkanden Ämbetsansvaret (SOU 1969: 20) och Ämbetsansvaret II (SOU 1972: 1) har ämbetsansvarskommittén lagt fram förslag till ett nytt sanktionssystem för offentliga funktionärer. I anslutning till sin behandling av ämbetsbrottet tagande av muta eller av otillbörlig belöning framhöll kommittén – bl. a. med erinran om det nämnda förslaget från år 1966 – att en utredning borde komma till stånd angående frågan om införande av ett mutansvar för envar anställd eller uppdragstagare, oavsett om denne fullgör sitt arbete inom den offentliga eller den privata sektorn. I tilläggsdirektiv fick ämbetsansvarskommittén i uppdrag att utreda den berörda frågan. Kommittén har för fullgörandet av denna utredningsuppgift ändrat sitt namn till mutansvarskommittén.

Kommittén ger i 8 kap. av det nu föreliggande betänkandet allmänna

synpunkter på ett vidgat och för den offentliga och den enskilda sektorn samordnat mut- och bestickningsansvar. Syftet med den allmänna strafflagstiftningens ansvarsregler har traditionellt varit att värna om korrekt myndighetsutövning och de offentliga organens integritet. Även framgent kommer detta att vara korruptionsansvarets främsta skyddsobjekt. Mycket talar emellertid för att i dagens samhälle korruptionens risker för annan offentlig verksamhet och för enskild verksamhet inte kan lämnas obeaktade. Oavsett om en funktionär är i allmän eller enskild tjänst kan mutor leda till att han gör sig skyldig till oriktig tjänsteutövning eller oberoende därav skadar förtroendet för huvudmannens verksamhet. Muttagande innebär sålunda att funktionären åsidosätter sin lojalitetsplikt mot huvudmannen. Korruption är emellertid mera sällan en angelägenhet enbart mellan funktionären och dennes huvudman utan kan ha skadeverkningar för tredjeman. Vad gäller näringslivet har sålunda i IKL beaktats bestickningens karaktär av illojalt konkurrensmedel näringsidkare emellan. Vid införande av ett mera allmänt mutansvar finns emellertid anledning att främst uppmärksamma att bestickning i näringsverksamhet kan leda till att varor eller tjänster fördyras eller försämras eller saluförs utan korrekt information. Korruptionens ekonomiska skadeverkningar kommer här liksom på andra områden att i sista hand övervältras på medborgarna i gemen. Motverkande av kommersiell korruption kan därför sägas vara ett allmänt konsumentintresse. Oavsett om korruption förekommer inom den offentliga eller den privata sektorn, är den ytterst ett hot mot det allmänna intresset av att samhälleligt betydelsefull verksamhet bedrivs effektivt och utan ovidkommande hänsyn. Det finns härvid inte skäl att upprätthålla någon principiell skillnad mellan offentlig och enskild verksamhet, som ju i allt större utsträckning bedrivs under likartade former och fullgör samma funktioner. Mellan anställningsförhållandena för arbetstagare i offentlig och enskild tjänst föreligger numera inte heller sådana skillnader att särskilda regelsystem i fråga om mutansvar och bestickningsskydd är motiverade.

Ehuru det självfallet aldrig kan anses legitimt för arbets- eller uppdragstagare att ta otillbörliga förmåner i sitt arbete, kan skäl också åberopas mot en långtgående kriminalisering av korruption. En utvidgning av ansvarsreglerna till områden, där korruption inte kan påvisas förekomma, kan uppfattas som ett omotiverat och irriterande misstroendevotum mot berörda funktionärer. Möjligheterna att komma till rätta med korruption genom strafflagstiftning får heller inte övervärderas. Vidare måste beaktas att korruption i viss mån kan motverkas med utomstraffrättsliga sanktionsmedel. I flagranta fall av muttagande torde en arbetstagare kunna avskedas. Den av ämbetsansvarskommittén föreslagna lagen om disciplinansvar i offentlig tjänst ger vissa möjligheter att ingripa med disciplinära medel i form av varning och penningplikt. Mot den som yrkesmässigt utför uppdrag åt allmänheten och för sin yrkesutövning åtnjuter auktorisering eller liknande godkännande kan återkallande av auktorisation eller disciplinära åtgärder komma i fråga. På åtskilliga områden av den enskilda sektorn finns vidare etiska normsys-

tem, vilka klargör bl. a. de risker för opartiskhet och saklighet som är förbundna med att i arbetet motta gåvor och förmåner. Av största vikt är också värnandet om de grundläggande förutsättningarna för ett korruptionsfritt samhälle. Allmän öppenhet och insyn på alla verksamhetsområden försvårar sålunda en dold trafik med mutor och andra otillbörliga förmåner.

Vid övervägande av skälen för och mot kriminalisering av korruption har kommittén funnit att straffrättsliga medel för att på bred front kunna ingripa mot korruption inte kan undvaras. Kommittén har dock inte velat föreslå mutansvar för envar som är anställd hos eller fullgör uppdrag åt annan. Personkretsen för mutansvaret och bestickningsskyddet har ansetts böra begränsas främst till arbets- och uppdragstagare med funktioner som kan anses samhällsviktiga eller eljest måste kunna omfattas av medborgarnas tillit.

I enlighet med dessa allmänna utgångspunkter har kommittén i 9 kap. föreslagit att personkretsen skall omfatta alla arbetstagare hos staten eller hos kommun och under vissa omständigheter även blivande och förutvarande arbetstagare. Mutansvaret skall också gälla ledamöter av statliga eller kommunala organ liksom personer som eljest till följd av val eller plikt utför uppdrag åt det allmänna; vidare personer som på grund av myndighets förordnande eller eljest har att åt annan utöva uppdrag som är reglerat i författning; den som i näringsverksamhet är anställd hos näringsidkare, varvid med näringsidkare avses varje juridisk eller fysisk person inom den offentliga eller den enskilda sektorn som yrkesmässigt utövar ekonomisk verksamhet; samt den som på grund av förtroendeställning såsom syssloman eller eljest fått att för annan sköta rättslig eller ekonomisk angelägenhet eller öva tillsyn över skötseln av ekonomisk angelägenhet. Enligt förslaget skall efter förordnande av Kungl. Maj: t i personkretsen även ingå personal och styrelseledamöter hos allmänna inrättningar. Slutligen skall mutansvar åvila envar som utan att inneha tidigare nämnd befattning utövar offentlig myndighet samt vidare envar som fullgör lagstadgad tjänsteplikt. Mutansvaret kan därmed sägas omfatta all väsentlig offentlig och ekonomisk verksamhet inom samhället i dess helhet.

När det gäller att utforma mutansvarets innehåll har kommittén i 10 kap. stannat för att ifråga om hela personkretsen införa den reglering som nu gäller enligt BrB. Straff föreslås sålunda inträda, om någon tillhörande den ansvariga personkretsen mottar, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning. Straffet föreslås i normalfallen vara böter eller fängelse i högst två år samt i grova fall fängelse i högst sex år. Bestickningsbrottet föreslås bestå i att någon lämnar, utlovar eller erbjuder en funktionär med mutansvar muta eller annan otillbörlig belöning för dennes tjänsteutövning. Straffet för bestickning är böter eller fängelse i högst två år. Såväl mutbrotts- som bestickningsparagrafen föreslås uppta en bestämmelse av innebörd att ringa fall skall vara straffria. Denna straffrihetsgrund gäller dock inte, om fallet rör utövning av offentlig myndighet.

I 11 kap. behandlas möjligheterna att vägleda den enskilde funktio-

närен, när han har att dra gränsen mellan otillbörliga och tillåtna förmåner. Härvid diskuteras om arbetstagare bör få en lagfäst möjlighet att i tveksamma fall få besked av huvudmannen hur han skall handla. Likaledes diskuteras frågan om arbetstagare bör åläggas en obligatorisk anmälningsplikt för i tjänsten erbjudna eller mottagna gåvor eller andra förmåner. I intetdera hänseendet har kommittén emellertid funnit anledning att förorda lagreglering. Kommittén behandlar i detta kapitel också frågan om möjligheterna att på administrativ väg införa allmänna rekommendationer av den typ som återfinns i den s. k. mutkatekesen (Statens sakrevisions skrivelse år 1956 till Kungl. Maj:t med förslag till rekommendationer rörande förhållandet mellan leverantörer till statsverket m. fl. och vissa statstjänstemän). En sådan ordning har inte ansetts böra komma till stånd men kommittén har pekat på möjligheterna att arbetsgivarna inom verksamhetsområden med likartade förhållanden i samråd med arbetstagarna och deras fackliga organisationer utarbetar dylika rekommendationer. I detta sammanhang har kommittén framhållit vikten av att ett genomförande av kommitténs förslag till mutansvar åtföljs av särskild information.

I 12 kap. behandlas det externa ansvaret, dvs. frågan i vilken mån korruptionshandlingar som svenska medborgare begår utomlands skall kunna bestraffas vid svensk domstol och enligt svensk lag. Frågan har främst betydelse för svenska medborgare och företag som är verksamma i länder med förhållanden som avviker från de här i landet gängse. Med den grundsyn kommittén har på korruptionens allmänt samhällsskadliga verkningar har kommittén betonat angelägenheten av att svenska medborgare i sin verksamhet utomlands ställer sig solidariska med där förekommande strävanden att höja den etiska standarden i förevarande hänseende. Kommittén har emellertid inte ansett sig böra föreslå att svensk straffrättslig kompetens skall – på sätt som gäller för t. ex. brott med fyra års fängelse som straffminimum – generellt omfatta alla utomlands begångna korruptionsbrott. Dessa brott bör i stället vara underkastade samma kompetensregler som gäller för brott i allmänhet. Utomlands begångna korruptionsbrott blir därmed i princip straffbara här i landet i den mån de är straffbara också enligt gärningsortens lag. Enligt kommitténs mening ter det sig emellertid naturligt att Sverige i olika internationella sammanhang verkar för att frågan om bekämpande av bestickning som konkurrensmedel i utomlands bedriven näringsverksamhet tas upp till behandling på bredast möjliga internationella bas.

Frågan om det externa ansvaret rör emellertid inte endast de svenska kompetensreglernas utformning. Gällande ansvarsregler i BrB erbjuder skydd endast för svenska ämbetsmän. Bestickning av utländsk ämbetsman är alltså inte en enligt svensk lag straffbar gärning. För att så skall bli fallet fordras i princip att utländsk ämbetsman genom uttryckligt tillägg till bestickningsparagrafen hänförs till dess skyddskrets. Emellertid pågår för närvarande lagstiftningsarbete, som syftar till att Sverige skall tillträda 1972 års europeiska konvention om överföring av lagföring i brottmål (lagföringskonventionen). Om Sverige – vilket kan antas – ansluter sig till konventionen, förpliktar sig Sverige i princip att efter framställning

från annan konventionsstat här i landet och efter svensk strafflag döma bl. a. för brott, som begåtts mot person i offentlig ställning i den lagföringssökande staten. Härvid skall brottet anses begånget mot svensk ämbetsman. Bestickning av ämbetsman i konventionsstat blir därför utan uttryckligt stadgande härom i bestickningsparagrafen straffbar enligt svensk lag. I avbidan på berörda lagstiftningsåtgärder har kommittén inte ansett sig böra lägga fram förslag till ändring av bestickningsparagrafen i förevarande hänseende.

Statens offentliga utredningar 1974

Kronologisk förteckning

1. Orter i regional samverkan. A.
2. Ortsbundna levnadsvillkor. A.
3. Produktionskostnader och regionala produktionssystem. A.
4. Regionala prognoser i planeringens tjänst. A.
5. Boken. Litteraturutredningens huvudbetänkande. U.
6. Förenklad konkurs m. m. Ju.
7. Barn- och ungdomsvård. S.
8. Rättegången i arbetstvister. A.
9. Samhälle och trossamfund. Sammanställning av remissyttranden över betänkanden av 1968 års beredning om stat och kyrka. U.
10. Data och näringspolitik. I.
11. Svensk industri. Delrapport 1. I.
12. Svensk industri. Delrapport 2. I.
13. Svensk industri. Delrapport 3. I.
14. Svensk industri. Delrapport 4. I.
15. Sänkt pensionsålder m. m. S.
16. Neutral bostadsbeskattning. Fi.
17. Solidarisk bostadspolitik. B.
18. Solidarisk bostadspolitik. Bilagor. B.
19. Högskoleutbildning. Läkarutbildning för sjuksköterskor. U.
20. Förslag till skatteomläggning m. m. Fi.
21. Markanvändning och byggande. B.
22. Vattenkraft och miljö. B.
23. Reklam V. Information i reklamen. U.
24. Förslag till hamnlag. K.
25. Fri sterilisering. Ju.
26. Motorredskap. K.
27. Mindre brott. Ju.
28. Räntelag. Ju.
29. Att utvärdera arbetsmarknadspolitik. A.
30. Jordbruk i samverkan. Jo.
31. Unga lagöverträdare V. Ju.
32. Solidarisk bostadspolitik. Följdfrågor. B.
33. Att översätta gamla testamentet. U.
34. Grafisk industri i omvandling. I.
35. Spridning av kemiska medel. Jo.
36. Skolan, staten och kommunerna. U.
37. Mut- och bestickningsansvaret. Ju.

KUNGL. BIBL.
10 JUL 1974
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1974

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Förenklad konkurs m. m. [6]
Fri sterilisering. [25]
Mindre brott. [27]
Räntelag. [28]
Unga lagöverträdare V. [31]
Mut- och bestickningsansvaret. [37]

Socialdepartementet

Barn- och ungdomsvård. [7]
Sänkt pensionsålder m. m. [15]

Kommunikationsdepartementet

Förslag till hamnlag. [24]
Motorredskap. [26]

Finansdepartementet

Neutral bostadsbeskattning. [16]
Förslag till skatteomläggning m. m. [20]

Utbildningsdepartementet

Boken. Litteraturutredningens huvudbetänkande. [5]
Samhälle och trossamfund. Sammanställning av remissyttranden över betänkanden av 1968 års beredning om stat och kyrka. [9]
Högskoleutbildning. Läkarutbildning för sjuksköterskor. [19]
Reklam V. Information i reklamen. [23]
Att översätta gamla testamentet. [33]
Skolan, staten och kommunerna. [36]

Jordbruksdepartementet

Jordbruk i samverkan. [30]
Spridning av kemiska medel. [35]

Arbetsmarknadsdepartementet

Expertgruppen för regional utredningsverksamhet. 1. Orter i regional samverkan. [1] 2. Ortsbundna levnadsvillkor. [2] 3. Produktionskostnader och regionala produktionssystem. [3] 4. Regionala prognoser i planeringens tjänst. [4]
Rättegången i arbetstvister. [8]
Att utvärdera arbetsmarknadspolitik. [29]

Bostadsdepartementet

Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna. 1. Solidarisk bostadspolitik. [17] 2. Solidarisk bostadspolitik. Bilagor. [18] 3. Solidarisk bostadspolitik. Följdfrågor. [32]
Markanvändning och byggande. [21]
Vattenkraft och miljö. [22]

Industridepartementet

Data och näringspolitik. [10]
Industristrukturutredningen. 1. Svensk industri. Delrapport 1. [11] 2. Svensk industri. Delrapport 2. [12] 3. Svensk industri. Delrapport 3. [13] 4. Svensk industri. Delrapport 4. [14]
Grafisk industri i omvandling. [34]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen

KUNGL. BIBL.
10 JUL 1974
STOCKHOLM

Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-01894-2