

Ert datum:
2025-07-25

Datum:
2025-11-06

Er ref:
Ju2025/01606

Diarienummer:
UHM-2025-0280

Justitiedepartementet
Straffrättsenheten
ju.remissvar@regeringskansliet.se
kopia till: ju.L5@regeringskansliet.se.

Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel (SOU 2025:87)

Inledning

Upphandlingsmyndighetens har getts möjlighet att lämna ett yttrande över betänkandet Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel (SOU 2025:87) och yttrar sig utifrån sitt uppdrag att verka för rättssäkra, effektiva och hållbara upphandlingar till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Myndigheten yttrar sig även utifrån uppdraget att ge vägledning till kommuner och regioner angående statsstöd.

Upphandlingsmyndigheten instämmer i bilden av att offentlig upphandling utgör ett särskilt riskområde för korruption. Upphandlingsmyndigheten ser också allvarligt på den samhällsutveckling, där korruption och otillåten påverkan alltmer tycks användas som ett medel av aktörer inom organiserad brottslighet, som lyfts i utredningens direktiv och i betänkandet.¹ Som utredningen poängterar behöver korruption bekämpas med flera olika verktyg för att uppnå en tillräcklig effekt mot ett sådant samhällsskadligt beteende, varav straffrätten utgör en del i samhällets verktygslåda. I sammanhanget noteras att regeringen har aviserat ett uppdrag till Upphandlingsmyndigheten att stödja kommunerna i arbetet med att motverka arbetslivs och välfärds kriminalitet inom de offentliga affärerna. Ekobrottsmyndigheten föreslås bistå Upphandlingsmyndigheten i detta arbete.²

¹ Jfr även Den myndighetsgemensamma lägesbilden (MGL) 2025, s. 21.

² Prop. 2025/26:1, Utgiftsområde 2, s. 112 och s. 127.

Ert datum:
2025-07-25

Datum:
2025-11-06

Er ref:
Ju2025/01606

Diarienummer:
UHM-2025-0280

Straffbestämmelsernas placering (avsnitt 5.3.2)

Upphandlingsmyndigheten avstyrker att de i utredningen föreslagna korruptionsbrotten i 10 kap. 5 a–e §§ i Brottsbalken (1962:700) (BrB) lyfts ut och flyttas till en speciallag. Upphandlingsmyndigheten ställer sig tveksam till den reella nyttan av att lyfta ut vissa korruptionsbrott ur Brottsbalken och placera dem i en särskild lag. Det finns ingen legaldefinition på korruption och huruvida ett visst straffsanktionerat beteende utgör korruption utifrån gängse definitioner som brukar användas kan sannolikt bero på motiven bakom brottet. Att ringa in vissa ”korruptionsbrott” och placera dem i en särskild lag riskerar att skapa en artificiell uppdelning utifrån hur korruptionsbegreppet förstås idag, en uppdelning utan någon större verklig nytta än den symboliska. Många av de brott som är samlade i 10 kap. BrB och fler än de som föreslås brytas ut respektive tillkomma, leder enligt myndigheten tankarna till korruption, exempelvis brottet *Trolöshet mot huvudman*.

Om man eftersträvar någon typ av renodling av korruptionsbrotten utifrån en tydligare gruppering än vad alla de brott som nu ryms i 10 kap. BrB ger för handen skulle man rimligen, som ett alternativ till en separat lag, kunna överväga att enbart införa ett nytt kapitel i BrB och se över vilka brott som hamnar var. Att sprida straffbestämmelser till fler lagar gör knappast den totala regelmassan mer överskådlig även om det ytligt sett skulle framstå som att (vissa av) korruptionsbrotten får ett större fokus vilket kan ha ett symboliskt värde.

Straffansvaret för givande av muta och tagande av muta (avsnitt 5.3.3)

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker utredningens förslag att tagande och givande av muta läggs samman i en gemensam straffbestämmelse. Att utmönstra *tagande av muta* respektive *givande av muta* tydliggör även att det inte krävs att mutan faktiskt övergår från givaren till tagaren för att brott ska föreligga. Upphandlingsmyndigheten tillstyrker även att straffbeläggningen för deltagare eller funktionärer i en tävling som är föremål för allmänt anordnad vadhållning flyttas till en egen bestämmelse. Detta gör bestämmelserna mer lättillgängliga.

Straffskalor, gradindelning och åtalsprövning för mutbrott och mutbrott vid tävling (avsnitt 5.3.4)

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker utredningens förslag om en höjning av straffskalorna för aktuella brott. Detta utifrån att straffskalorna för flera andra brott mot allmänheten ligger högre än nuvarande straffskalor för aktuella mutbrott. En höjning av straffskalorna markerar att lagstiftaren, och i förlängningen samhället, ser lika allvarligt på de nu aktuella brotten som andra brott som hotar grundläggande allmänna intressen och viktiga samhällsfunktioner. Upphandlingsmyndigheten

Ert datum:
2025-07-25

Datum:
2025-11-06

Er ref:
Ju2025/01606

Diarienummer:
UHM-2025-0280

tillstyrker även utredningens förslag att införa ringa mutbrott i syfte att kunna göra en nyanserad bedömning som tar hänsyn till omständigheterna kring brottet och vilka skyddsintressen som hotas av brottsligheten.

Straffansvaret för handel med inflytande (avsnitt 5.3.6)

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker att straffskalan för handel med inflytande höjs samt att det införs en bestämmelse om grov handel med inflytande med föreslagen straffskala, av samma skäl som redovisas i avsnittet ovan.

En utvidgad kriminalisering av missbruk av offentlig ställning (avsnitt 6.7.3)

Inledning

Upphandlingsmyndigheten anser, som framgår ovan, att det är viktigt att bekämpa all form av missbruk och otillbörligt agerande inom offentlig verksamhet, vilka har långtgående skadliga effekter på samhället. Upphandlingsmyndigheten delar utredningens bedömning att den nuvarande bestämmelsen om tjänstefel inte täcker in en kriminalisering av samtliga oönskade beteenden kopplade till offentlig verksamhet. Utredningen lyfter upp offentlig upphandling som ett särskilt utsatt område för korruption och otillbörlig påverkan.

Upphandlingsmyndigheten är positiv till en utökning av kriminaliseringen av ett otillbörligt och korrupt agerande inom offentlig verksamhet men avstyrker utredningens förslag på införandet av brottet *missbruk av offentlig ställning* så som bestämmelsen är utformad enligt förslaget. Upphandlingsmyndigheten delar dock utredningens bedömning att gränsen för det straffbara området bör gå vid uppsåtliga handlingar, och att oaksamma handlingar inte ska kunna leda till straffansvar. Anledningen till myndighetens uppfattning utvecklas nedan.

Utformningen av den föreslagna bestämmelsen och dess tillämpningsområde

Det är av stor vikt för allmänhetens förtroende för den offentliga förvaltningen, inklusive inte minst offentliga upphandlingar, att det finns ett ändamålsenligt system för ansvarsutkrävande. Samtidigt måste man vara medveten om de risker som ett för brett och otydligt straffrättsligt ansvarsutkrävande kan medföra inte bara för rättssäkerheten utan även för såväl effektiviteten inom den offentliga förvaltningen som det offentligas attraktivitet som arbetsgivare.

Den nu föreslagna bestämmelsen är enligt Upphandlingsmyndigheten så allmänt utformad att myndigheten ställer sig frågandes till om bestämmelsen uppnår grundläggande krav på rättssäkerhet och legalitet. Bestämmelsen innehåller rekvisit som är utformade på ett sådant sätt att det gör det svårt att förutse vad som vid tidpunkten skulle utgöra en brottslig handling. Dessutom är kretsen av personer som omfattas mycket vid. Utredningen ger vidare närmast skenet av att ärenden i offentlig sektor, exempelvis upphandlingar, närmast uteslutande hanteras av ett ytterst fåtal

Ert datum:
2025-07-25Datum:
2025-11-06Er ref:
Ju2025/01606Diarienummer:
UHM-2025-0280

personer i respektive ärende. Utredningen sträcker sig till att det kan förekomma situationer där det kan finnas ärenden där någon, exempelvis förtroendevald politiker, fattar beslut om någonting, och att någon annan, tjänstemannen, utför beslutet som fattats av beslutande part. I offentliga upphandlingar är det dock många gånger så att ett antal olika personer involveras i ärendena; personer med olika roller, kompetenser och ansvar där det ofta inte finns någon enskild individ som är fullt ut insatt i alla skeenden i upphandlingen, såsom hur kravställningen har kommit till, hur förhandlingar har förts, samt hur anbudsprövning och anbudsutvärdering har i alla delar har gått till.

Till detta hör att många upphandlingsregler är svårtolkade och svårtillämpade. Att så är fallet illustreras bland annat av den spretiga underrätts- och kammarrättspraxis som finns inom upphandlingsrätten, det vill säga att även domare kommer fram till olika domslut i likartade situationer. Vad gäller prejudikat kan noteras att det sällan meddelas prövningstillstånd till Högsta förvaltningsdomstolen trots de många komplicerade rättsfrågor som typiskt sätt väcks i offentliga upphandlingar.

Ett konkret exempel på svårtillämpbara upphandlingsregler är när en upphandlande organisation får genomföra en direktupphandling, det vill säga när den inte behöver konkurrensutsätta upphandlingen genom särskild annonsering. En otillåten direktupphandling anses vara en av de värsta överträdelseerna av upphandlingsreglerna. Regelverket innehåller flera olika undantag från kravet på annonsering som innebär att direktupphandling under vissa förutsättningar är tillåten. Samtidigt är tillämpningsområdet för flera av undantagen oklart. Enligt förslaget är en avgränsning för det straffbara området att en person vidtar eller underlåter att vidta en åtgärd i strid med lag eller annan författning. Det framgår vidare av författningskommentaren att rena bedömningsfrågor är tänkta att falla utanför det straffbara området. Inte minst på det upphandlingsrättsliga området är dock alltså gränsen mellan agerande i strid med lag och rena bedömningsfrågor enligt Upphandlingsmyndigheten många gånger inte klar.

För att illustrera utmaningen med det föreslagna förslaget kan även följande uppmärksammas. Offentlig upphandling har på senare år blivit alltmer av ett politiskt verktyg för att uppnå mål inom vitt skilda områden. Exempelvis kan en kommun ha ett intresse av att försöka underlätta för en grupp eller enskilda lokala leverantörer att delta i kommunens upphandlingar. Att utforma upphandlingen med detta syfte skulle möjligen kunna innebära att rekvisitet för avsiktssuppsåt att öka förutsättningarna för att de lokala leverantörerna kan delta i upphandlingen är uppfyllt, vilket eventuellt skulle kunna ses som en form av förmån på så vis att upphandlingen utformas särskilt i syfte att underlätta för denna grupp. I och med att utredningen anger att utrymmet för att bedöma att en förmån inte är *otillbörlig* är mindre i sådan verksamhet där inslaget av offentlig maktutövning är stort, såsom inom rättsväsendet eller i andra verksamheter där förtroendeskadorna kan bli stora, till exempel vid offentlig upphandling, är det inte osannolikt att förmånen som sådan i regel kan komma att betraktas som otillbörlig i ärenden som rör upphandling. Varje krav, villkor, utvärderingskriterium, utvärderingsmodell med mera behöver, utöver att vara

Ert datum:
2025-07-25Datum:
2025-11-06Er ref:
Ju2025/01606Diarienummer:
UHM-2025-0280

förenliga med tillämpliga detaljbestämmelser, vara förenlig med de grundläggande principerna för offentlig upphandling. Det innebär att den upphandlade organisationen behöver bedöma om varje del i respektive upphandlingsdokument är förenlig med tillämplig upphandlingslag eller inte, där utgången av en sådan bedömning skulle kunna få betydelse för tillämpligheten även av den nu föreslagna bestämmelsen. Det råder enligt Upphandlingsmyndigheten liknande oklarheter kring olika situationer där någon underlåter att vidta viss åtgärd. Detta är praktiska konsekvenser som lagstiftaren måste vara medveten om. Vad är rimligt och var ska gränsen för straffbarhet respektive ansvarsfrihet i praktiken gå? Offentlig upphandling uppfattas redan idag av många som ett mycket regelstyrkt och svårnavigerat område. Vad blir effekten om ingen ens med gott uppsåt vågar prova var gränserna finns, och till exempel undantagsbestämmelser som visserligen ska tillämpas med restriktivitet i praktiken inte alls uppfattas som tillgängliga?

Upphandlingsmyndigheten vill även lyfta att upphandlingsreglerna inte är begränsade till enbart upphandlingsförfarandet i det konkurrensuppsökande skedet. Vad som framförts ovan gäller även efter det att det formella upphandlingsförfarandet är avslutat och avtal löper, det vill säga motsvarande ansvarsfrågor kan bli aktuella i samband med ändring respektive tillämpning av ingångna avtal.

Ovanstående omständigheter har rimligen stor betydelse för såväl en lämplig utformning som tillämpning, inklusive tolkning av det nya föreslagna brottet missbruk av offentlig ställning. Om man går vidare med utredningens förslag skulle det därför enligt Upphandlingsmyndigheten i författningskommentaren behöva tydliggöras och anges många fler exempel på hur det straffbara området ska förstås när det i praktiken finns många involverade i ett ärende, det i praktiken finns komplexa ansvarskedjor utifrån olika involverade kompetenser, men också i grunden en komplex lagstiftning som ska följas såsom på upphandlingsområdet samt att gränsen mellan ett uppsåtligt åsidosättande av lag och rena bedömningsfrågor inte alla gånger är klar.

Praktiska konsekvenser av bestämmelsens utformning

Den offentliga upphandlingens effektivitet gynnas inte av räddhågsna tjänstemän varför det är av största vikt att det straffbara området får en ändamålsenlig träffyta som enligt Upphandlingsmyndigheten bör styra mot överträdelser som inte bara är uppsåtliga utan rimligen även i princip uppenbara, inklusive klart korrupta beteenden. Det allmänt utformade förslaget till ny straffbestämmelse riskerar bland annat att leda till en ovilja att delta i handläggning och beslut i ärenden som avser sådan offentlig verksamhet som träffas av bestämmelsen, av rädsla för straffrättsliga konsekvenser. Det kan i längden leda till en sämre effektivitet i den offentliga sektorn och även svårigheter att rekrytera rätt resurser till offentlig sektor.

Upphandlingsmyndigheten ställer sig frågande till om bestämmelsen är ändamålsenligt utformad, särskilt om ett av de bakomliggande syftena med regleringen i huvudsak är att motverka den organiserade brottsligheten, och då utredningen inte heller anser att det ska finnas ett *ringa missbruk av offentlig ställning* för vilket ansvar inte ska dömas, likt den konstruktion som finns för brottet

Ert datum:
2025-07-25

Datum:
2025-11-06

Er ref:
Ju2025/01606

Diarienummer:
UHM-2025-0280

tjänstefel. Utredningen nämner bland annat att det för tjänstefel kan dömas inte bara vid uppsåt, utan även oaktsamhet, medan det ska krävas uppsåt för att kunna dömas för missbruk av offentlig ställning. Utredningen lyfter i sammanhanget upp att i samtliga av de hovrättsdomar som domstolen tittat på, när domstolen bedömt tjänstefelet som ringa, har det varit fråga om oaktsamhet från gärningsmannen.

Samtidigt uppger utredningen att *"Som utgångspunkt bör en gärning endast i undantagsfall kunna bedömas som ringa om den begåtts uppsåtligen"* (s. 381 i betänkandet). Utredningen förefaller alltså inte utesluta att gärningar begångna med uppsåt kan, utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, bedömas som ringa. Utredningen konstaterar även i sina överväganden att betydelsen av korrekt tjänsteutövning är som störst i samband med offentlig maktutövning mot enskilda, det vill säga myndighetsutövning (s. 354 f. i betänkandet). Detta är något som enligt Upphandlingsmyndigheten talar för att man närmare bör analysera om inte missbruk av offentlig ställning i vissa fall ska kunna bedömas som ringa och att ansvar inte ska utdömas om brottet bedöms vara ringa.

Upphandlingsmyndigheten ser även en risk för att antalet anmälningar av det aktuella brottet kan komma att bli stort kopplat till offentliga upphandlingar, detta dels då det inte kan uteslutas att det kan bli fråga om vissa okynnesanmälningar utan saklig grund, i samband med att tilldelningsbeslut meddelas i upphandlingar, samtidigt som bestämmelsen givits ett omfattande tillämpningsområde. Så som utredningens förslag ser ut i övriga delar kommer inte heller åklagare kunna välja att inte väcka åtal för vissa brott då det inte föreslås någon åtalsprövningsregel för aktuellt brott, eller någon ansvarsfrihet för ett ringa brott. Detta innebär sannolikt ökade kostnader för flera myndigheter inom rättsväsendet.

Statsstödsrättsliga aspekter på det föreslagna brottet

Upphandlingsmyndighetens statsstödsuppdrag hänger delvis samman med att regelverket är snårigt och att det kan vara svårtillgängligt för beslutsfattare och tjänstemän i kommuner och regioner. Regelverket har även utvecklats på så sätt att åtgärder som vid EU-inträdet inte utgjorde statsstöd numera kan omfattas av statsstödsreglerna, exempelvis när det gäller infrastrukturfinansiering.

Samtidigt är statsstödsregelverket på många sätt också mycket tydligt. All användning av offentliga medel som gynnar vissa företag eller viss produktion är förbjudna om de inte utformas enligt vissa undantagsregler eller om de inte anmälts till och godkänts av Europeiska kommissionen. Även EU-rättsligt godtagbart statsstöd kan vara förbjudet för en svensk kommun eller region eftersom de i kommunallagen möter ett förbud mot att gynna enskild näringsverksamhet om det inte finns synnerliga skäl. I detta sammanhang skulle det i teorin kunna förekomma situationer där kommunpolitiker önskar gynna näringslivet för att säkerställa en företagsetablering i kommunen eller regionen. En sådan åtgärd skulle stå i strid mot lag och anses gynna företaget ifråga men i grunden skulle beslutet fattas utifrån en tro att det gynnar kommunen eller regionen. Risken för gynnande förekommer alltså inte enbart vid inköp utan även vid beslut om borgensåtaganden, försäljning, olika typer av avgiftsuttag med mera.

Ert datum:
2025-07-25

Datum:
2025-11-06

Er ref:
Ju2025/01606

Diarienummer:
UHM-2025-0280

Resonemangen om kommunala incitament att gynna det privata näringslivet är alltså inte begränsat till offentlig upphandling.

För beslutsfattare är statsstödsområdet många gånger förenat med ännu större rättslig osäkerhet än när det gäller upphandlingsrättsliga frågor där det finns mer praxis, om än spretig. Statsstödsrättsligt kan rättsläget vara klart för regering och riksdag som regelbundet för en direkt dialog med Europeiska kommissionen om statsstödsfrågor men samma fråga kan vara oklar för en kommunal nämnd som för första gången får en statsstödsfråga på sitt bord. Det kan också vara så att något som är ett gynnande av ett företag inte omfattas av statsstödsreglerna för att det inte bedöms påverka samhandeln. I en gränsnära kommun kan ett förfarande vara olagligt medan det i en annan kommun inte ens omfattas av statsstödsreglerna. På samma sätt kan stöd av viss näringsverksamhet vara tillåten enligt statsstödsreglerna medan motsvarande typ av stöd är otillåtet för en annan kategori företag. Den föreslagna bestämmelsen skapar därmed ett nytt sätt att komma åt olagliga statsstöd som kan få både önskade och oönskade konsekvenser.

Det finns därför även inom detta rättsområde frågor som inte blir belysta i det remitterade underlaget och som skulle kunna få betydelse för beslutsfattare när dessa ska väga olika typer av regler mot varandra. Upphandlingsmyndigheten konstaterar att inte heller denna fråga är belyst på ett sådant sätt att det går att ha någon uppfattning om förslagens konsekvenser. men att frågorna definitivt bör belysas på ett sådant sätt om en så vid bestämmelse ska beläggas med straffbarhet.

Åtalsanmälan och förhållandet till arbetsrätten (avsnitt 6.7.5)

Vad gäller utredningens förslag om att det föreslagna brottet missbruk av offentlig ställning ska omfattas av arbetsgivarens anmälningsskyldighet enligt 22 § lag (1994:260) om offentlig anställning (LOA) delar Upphandlingsmyndigheten utredningens uppfattning att det kan vara lämpligt att utreda om det finns ett behov av att införa en lagregel som innebär att det införs en motsvarande lagstadgad anmälningsskyldighet för kommuner och regioner (inklusive kommun- och regionägda bolag) vid misstanke om brott i tjänsten. Detta särskilt eftersom det är kommuner, regioner och deras bolag som står för majoriteten av alla upphandlingar som genomförs.

Straffskalor, gradindelning och kvalifikationsgrunder (avsnitt 6.7.7)

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker att straffskalan för tjänstefel och grovt tjänstefel skärps. Även om brottet inte har en direkt koppling till offentlig upphandling (då offentlig upphandling i sig inte anses utgöra myndighetsutövning) har brottet en nära anknytning till utredningens förslag av det nya brottet missbruk av offentlig ställning. Vidare har brottet tjänstefel samma skyddsintressen som de korruptionsbrott som utredningen föreslagit höjda straffskalor för, varför straffskalan bör ligga på en

Ert datum:
2025-07-25

Datum:
2025-11-06

Er ref:
Ju2025/01606

Diarienummer:
UHM-2025-0280

motsvarande nivå. Upphandlingsmyndigheten tillstyrker också att straffskalan för normalgraden respektive grovt missbruk av offentlig ställning bör ligga på en motsvarande nivå, för det fall sådana bestämmelser införs. Som framförts ovan anser dock Upphandlingsmyndigheten att lagstiftaren bör överväga att införa en bestämmelse för ringa missbruk av offentlig ställning, för vilket ansvar inte ska utdömas.

Generaldirektör Anja Clausin har beslutat i detta ärende. Jurist Mattias Ljungkvist har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjurist Helene Molander deltagit.

Anja Clausin

Mattias Ljungkvist