



En reformerad mutbrottslagstiftning

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2011/12:79 En reformerad mutbrottslagstiftning. I betänkandet behandlas vidare två motioner som väckts med anledning av propositionen.

I propositionen lämnas förslag som syftar till att åstadkomma en tydligare och mer ändamålsenlig mutbrottslagstiftning.

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

Utöver detta föreslås i propositionen tre nya bestämmelser. Den första anger omständigheter som ska kunna medföra att tagande av muta eller givande av muta bedöms som grovt brott. De båda andra utgör nykriminaliseringar och straffbelägger dels s.k. handel med inflytande, dels vårdslös finansiering av mutbrott.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2012.

Utskottet föreslår att riksdagen bifaller propositionen och avslår motionsyrkandena.

I betänkandet finns två reservationer (S, MP, V) och ett särskilt yttrande (S, MP, V).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden	6
Regeringens lagförslag	6
Kartläggning av hot och risker för utbredd korruption	7
Inrättande av en kommission med befogenhet att hämta in uppgifter om partifinansiering	8
Behov av utbildning om mutbrottslagstiftningen	9
Reservationer	11
1. Kartläggning av hot och risker för utbredd korruption, punkt 2 (S, MP, V)	11
2. Behov av utbildning om mutbrottslagstiftningen, punkt 4 (S, MP, V)	12
Särskilt yttrande	13
Inrättande av en kommission med befogenhet att hämta in uppgifter om partifinansiering, punkt 3 (S, MP, V)	13
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	14
Propositionen	14
Följdmotionerna	14
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	15
<i>Bilaga 3</i>	
Konstitutionsutskottets yttrande	22

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Regeringens lagförslag

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i brottsbalken, lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning, lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551). Därmed bifaller riksdagen proposition 2011/12:79 punkterna 1–3.

2. Kartläggning av hot och risker för utbredd korruption

Riksdagen avslår motion 2011/12:Ju16 av Morgan Johansson m.fl. (S) yrkande 1.
Reservation 1 (S, MP, V)

3. Inrättande av en kommission med befogenhet att hämta in uppgifter om partifinansiering

Riksdagen avslår motion 2011/12:Ju16 av Morgan Johansson m.fl. (S) yrkande 2.

4. Behov av utbildning om mutbrottslagstiftningen

Riksdagen avslår motion 2011/12:Ju17 av Maria Ferm och Agneta Börjesson (båda MP).
Reservation 2 (S, MP, V)

Stockholm den 10 maj 2012

På justitieutskottets vägnar

Morgan Johansson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Morgan Johansson (S), Johan Linander (C), Krister Hammarbergh (M), Ewa Thalén Finné (M), Kerstin Haglö (S), Christer Adelsbo (S), Jan R Andersson (M), Elin Lundgren (S), Anna Wallén (S), Arhe Hamednaca (S), Patrick Reslow (M), Maria Ferm (MP), Caroline Szyber (KD), Kent Ekeröth (SD), Pia Hallström (M), Roger Haddad (FP) och Leif Lindström (V).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

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

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

Utredningen, som antog namnet Utredningen om mutor överlämnade den 8 juni 2010 betänkandet Mutbrott (SOU 2010:38). Betänkandet har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju2010/4890/L5).

Lagrådet har granskat lagförslagen och har inte motsatt sig förslagen om ett fortsatt samordnat mutansvar för privat och offentlig sektor och en flyttning av bestämmelserna till 10 kap. brottsbalken. Lagrådet har dock ansett att det för framtiden kvarstår ett behov av en mer grundläggande översyn av hur korruptionsbrottsligheten bör regleras och byggas upp i systematiskt hänseende. Lagrådet har därutöver lämnat vissa förslag till ändringar i sakligt hänseende. Regeringen har i allt väsentligt följt förslagen.

Med anledning av propositionen har två motioner väckts. Förslagen i motionerna återges i *bilaga 1*.

Regeringens lagförslag finns i *bilaga 2*.

Utskottet har gett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över motion 2011/12:Ju16 yrkande 2. Yttrandet finns i *bilaga 3*.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnas förslag som syftar till att åstadkomma en tydligare och mer ändamålsenlig mutbrottslagstiftning.

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

Utöver detta föreslås i propositionen tre nya bestämmelser. Den första anger omständigheter som ska kunna medföra att tagande av muta eller givande av muta bedöms som grovt brott. De båda andra utgör nykriminaliseringar och straffbelägger dels s.k. handel med inflytande, dels vårdslös finansiering av mutbrott.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2012.

Utskottets överväganden

Regeringens lagförslag

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens lagförslag.

Propositionen

I propositionen föreslås inledningsvis att bestämmelserna om straff för den som tar emot eller lämnar en muta ska samlas i 10 kap. brottsbalken.

Vidare föreslår regeringen att de båda grundläggande korruptionsbrotten, i stället för mutbrott och bestickning, ska benämnas tagande av muta respektive givande av muta.

Ansvar för *tagande av muta* ska i huvudfallet förutsätta att en arbetstare eller den som utövar uppdrag tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för utövningen av anställningen eller uppdraget. Straffansvar införs även för det särskilda fallet att en deltagare eller funktionär i en tävling som är föremål för allmänt anordnad vadhållning tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för sitt fullgörande av uppgifter vid tävlingen.

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

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

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

Dessutom föreslås att en straffbestämmelse om vårdslös finansiering av mutbrott ska införas och placeras i 10 kap. brottsbalken. Bestämmelsen träffar det fallet att en näringsidkare eller någon med ledande ställning hos en näringsidkare tillhandahåller pengar eller andra tillgångar åt den som före-

träder näringsidkaren i en viss angelägenhet och därigenom av grov oakt-samhet främjar givande av muta, grovt givande av muta eller handel med inflytande i den angelägenheten.

Avslutningsvis föreslås att en regel införs som innebär att tagande av muta, givande av muta, handel med inflytande och vårdslös finansiering av mutbrott får åtalas av åklagare bara om åtal är påkallat från allmän synpunkt. Någon begränsning av åtalsplikten ska däremot inte gälla för grovt tagande av muta och grovt givande av muta, som alltså ska höra under allmänt åtal.

Utskottets ställningstagande

Utskottet ställer sig bakom de lagförslag som regeringen lämnar i propositionen och anser att dessa torde ha goda förutsättningar att åstadkomma en tydligare och mer ändamålsenlig mutbrottslagstiftning. Utskottet tillstyrker således propositionens lagförslag.

Kartläggning av hot och risker för utbredd korruption

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om att hotbilden bör kartläggas när det gäller risken för att korruption ska breda ut sig i den offentliga sektorn, hos förtroendevalda och i offentlig verksamhet som sköts av privata aktörer.

Jämför reservation 1 (S, MP, V).

Motion

I motion 2011/12:Ju16 (S) yrkande 1 anförs att hotbilden bör kartläggas när det gäller risken för att korruption ska breda ut sig i den offentliga sektorn, hos förtroendevalda och i offentlig verksamhet som sköts av privata aktörer. Motionärerna anser att det som grund för en analys om särskilda skyddsintressen inom den offentliga sektorn torde krävas någon form av kartläggning av förekomsten av korruption i Sverige. En sådan kartläggning eller redovisning saknas i propositionen.

Bakgrund

Regeringen gav den 16 juni 2011 Statskontoret i uppdrag att ta fram ett underlag för bedömning av förekomsten av korruption i kommuner och landsting samt kommun- och landstingsägda företag. Enligt regeringsbeslutet ska Statskontoret ta fram ett samlat underlag som ger en bild av rättspraxis, forskning och uppfattningen om förekomsten av korruption i kommuner och landsting samt kommun- och landstingsägda företag. Stats-

kontoret ska vidare undersöka kunskapsnivån om korruption, vilka interna riktlinjer som finns i den kommunala sektorn samt hur den kommunala revisionen arbetar med att förebygga korruption. Slutligen ska Statskontoret analysera behovet av eventuella åtgärder. Arbetet ska redovisas till regeringen senast den 10 juni 2012.

Vidare avser Brottsförebyggande rådet enligt uppgift att under hösten 2012 redovisa en fullständig genomgång av alla brottsanmälningar till Riksenheten mot korruption sedan 2003, dvs. inte bara anmälningarna mot den kommunala sektorn.

Från Riksrevisionen har inhämtats att en fördjupad granskning kring myndigheters arbete för att skydda sig mot korruption nyligen har inletts. Granskningen beräknas att vara slutförd i februari 2013.

Utskottets ställningstagande

Utskottet ser allvarligt på förekomsten av korruption i den offentliga sektorn. Utskottet välkomnar därför det uppdrag som regeringen givit Statskontoret och det arbete i övrigt som pågår för att förebygga och kartlägga förekomsten av korruption inom den offentliga sektorn. Något tillkännagivande till regeringen så som efterfrågas i motion 2011/12:Ju16 (S) yrkande 1 är dock inte nödvändigt. Motionsyrkandet bör därför avslås.

Inrättande av en kommission med befogenhet att hämta in uppgifter om partifinansiering

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om att en kommission bör inrättas med befogenhet att hämta in uppgifter om partifinansiering.

Jämför särskilt yttrande (S, MP, V).

Motion

I motion 2011/12:Ju16 (S) yrkande 2 anförs att en kommission bör inrättas med befogenhet att hämta in uppgifter om partifinansiering. Enligt motionärerna är det en självklarhet för alla partier i en öppen och fungerande demokrati att redovisa hur verksamheten finansieras. Det måste vara klart och tydligt för väljarna varifrån partierna får sina medel och vilka intressen som ligger bakom.

Konstitutionsutskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att politiska partier redan i dag omfattas av vissa krav på revision och bokföring. Några krav på offentlig redovisning av bidrag till partier finns dock inte. Utskottet noterar att kommissioner endast undantagsvis har givits särskilda befogenheter som gör det möjligt att t.ex. inhämta handlingar eller uppgifter. Vid det tillfälle detta skedde uttalade konstitutionsutskottet att den aktuella kommissionen inte fick bilda mönster för framtiden utan borde ses som en engångsföreteelse. Frågan om att inrätta en kommission med befogenhet att hämta in uppgifter om partifinansiering borde enligt utskottet övervägas i ett annat sammanhang. Grundlagsaspekterna är desamma i fråga om en kommission som vid införandet av lagstiftning, och lagstiftning krävs för att en kommission ska kunna ges de tänkta befogenheterna. Utskottet har inhämtat att samtal pågår mellan samtliga riksdagspartier om hur en lagstiftning kring partifinansieringen ska utformas. Samtalen har förts på ett sådant sätt att man bedömer att en lagstiftning ska kunna vara på plats före riksdagsvalet 2014. Utskottet noterar att justitieministern har uttalat att hon avser att initiera ett lagstiftningsarbete i Justitiedepartementet. Mot bakgrund av det ovan nämnda föreslår konstitutionsutskottet att justitieutskottet avstyrker motion 2011/12:Ju16 (S) yrkande 2.

Justitieutskottets ställningstagande

Utskottet delar konstitutionsutskottets eniga bedömning att det mot bakgrund av bl.a. det lagstiftningsarbete som justitieministern avser att initiera vad gäller partifinansiering saknas anledning att tillstyrka motion 2011/12:Ju16 (S) yrkande 2. Motionsyrkandet bör därför avslås.

Behov av utbildning om mutbrottslagstiftningen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om behovet av utbildning av såväl anställda inom stat, kommun och landsting som i privat sektor när det gäller frågor om mutbrottslagstiftningen.

Jämför reservation 2 (S, MP, V).

Motion

I motion 2011/12:Ju17 (MP) anförs att det finns ett behov av utbildning av såväl anställda inom stat, kommun och landsting som i privat sektor när det gäller frågor om mutbrottslagstiftningen. Hur utbildningen ska se ut, i vilka former den ska ske och vem som bör ansvara för den bör enligt motionärerna lämpligen utredas av regeringen.

Bakgrund

Från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har inhämtats att SKL tillsammans med Göteborgs stad driver ett projekt mot korruption i form av ett nätverk. Nätverket är öppet för alla kommuner och landsting, f.n. deltar 35 kommuner och landsting. Arbetet ska pågå under 2012 med eventuell förlängning 2013. Syftet med arbetet i nätverket är kunskapsutbyte sins- emellan och att ta fram en verktyglåda för kommuner och landsting, även för dem som valt att inte delta, för att de ska kunna arbeta med dessa frågor lokalt.

Institutet Mot Mutor (IMM) är en ideell näringslivsorganisation som inrättades 1923. Institutets uppgift är att verka för god sed för beslutspåverkan inom näringslivet liksom samhället i övrigt och att söka motverka användningen av mutor och andra otillbörliga förmåner som medel för sådan påverkan. Tyngdpunkten i institutets verksamhet ligger på information till företag, näringslivets organisationer, myndigheter och massmedier om kontakt- och relationsfrämjande förmåner, inbegripet gällande lagstiftning och rättspraxis beträffande bestickning, korruptiv marknadsföring och mutbrott. I betänkandet Mutbrott (SOU 2010:38) presenteras ett förslag till en svensk kod om gåvor, belöningar och andra förmåner i näringslivet som utredaren tagit fram tillsammans med en arbetsgrupp med representanter för näringslivet. Koden ska utgöra en del av näringslivets självreglering. Institutet Mot Mutor har förklarat sig berett att fastställa och förvalta koden. Koden syftar till att vägleda företag i frågor om hur förmåner i näringslivet får användas för att främja företagets verksamhet.

Riksenheten mot korruption vid Åklagarmyndigheten handlägger samtliga brottsmisstankar om muta och bestickning i landet. Man handlägger också brottsmisstankar som hör nära samman med dessa brott. Enheten deltar vidare i samverkansprojekt om korruption, speciellt riktade till myndigheter, och har tagit initiativ till att bilda ett nationellt nätverk mot korruption.

Utskottets ställningstagande

Utskottet delar motionärernas uppfattning att det är viktigt med kunskap om mutbrottslagstiftningen och att utbildning därför är värdefull. Utskottet, som noterar att det pågår ett visst arbete som innefattar utbildning om korruption, utgår dock från att de tjänstemän som i sina arbetsuppgifter har behov av sådan utbildning också får detta. Utskottet anser dock inte att det finns anledning för regeringen att utreda hur behovet av utbildning ska tillgodoses. Något tillkännagivande till regeringen i enlighet med vad som anförs i motion 2011/12:Ju17 (MP) bör därför inte göras. Motionen bör avslås.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Kartläggning av hot och risker för utbredd korruption, punkt 2 (S, MP, V)

av Morgan Johansson (S), Kerstin Haglö (S), Christer Adelsbo (S), Elin Lundgren (S), Anna Wallén (S), Arhe Hamednaca (S), Maria Ferm (MP) och Leif Lindström (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion

2011/12:Ju16 av Morgan Johansson m.fl. (S) yrkande 1.

Ställningstagande

En analys av särskilda skyddsintressen inom den offentliga sektorn torde enligt vår mening kräva någon form av kartläggning av förekomsten av korruption i Sverige. Någon sådan kartläggning eller redovisning finns dock inte i propositionen. Vi känner dock till att Statskontoret i juni 2011 fick i uppdrag av regeringen att ta fram ett samlat underlag bl.a. gällande förekomsten av korruption i kommuner och landsting samt kommun- och landstingsägda företag. Uppdraget ska redovisas i juni 2012. Vi anser att det är märkligt att uppdraget inte har samordnats med framtagandet av regeringens proposition och att den viktiga kunskap som kan fås genom uppdraget inte redovisas i regeringens proposition.

Med anledning av vad som framförts ovan anser vi att regeringen bör genomföra en kartläggning av de hot och risker som finns för att korruption breder ut sig i den offentliga sektorn, hos förtroendevalda och i offentlig verksamhet som sköts av privata aktörer.

2. Behov av utbildning om mutbrottslagstiftningen, punkt 4 (S, MP, V)

av Morgan Johansson (S), Kerstin Haglö (S), Christer Adelsbo (S), Elin Lundgren (S), Anna Wallén (S), Arhe Hamednaca (S), Maria Ferm (MP) och Leif Lindström (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion

2011/12:Ju17 av Maria Ferm och Agneta Börjesson (båda MP).

Ställningstagande

I utredningen som ligger till grund för propositionen (SOU 2010:38 Mutbrott) anges att Institutet Mot Mutor åtagit sig att förvalta en kod om förmåner i näringslivet, som sedan på olika sätt föreslås bli tillämpad inom näringslivet. Vi delar Sveriges Kommuner och Landstings bedömning att koden behöver kompletteras med en utbildning om koden inom den offentliga sektorn. Därtill behövs ett omfattande arbete inom den offentliga sektorn om hur lokala riktlinjer och regler ska utformas och om hur den allmänna kunskapen om innebörden av mutbrottslagstiftningen ska ökas. Något sådant förslag har inte framförts av utredningen eller av regeringen. Vi anser emellertid att tungt vägande skäl talar för att staten tillsammans med Svenskt Näringsliv, Företagarna och Sveriges Kommuner och Landsting bör ta initiativ till en omfattande utbildning för att generellt sett höja kunskapen om mutbrotten och hur organisationerna själva genom eget arbete kan såväl minska risken för mutbrott som agera mot detta när det väl förekommer – detta då mutbrottet i sig funnits under en längre tid och bekämpningen av det uppenbarligen är behäftad med tillämpningsproblem. Hur utbildningen kan se ut, i vilka former den kan ske och vem som ska ansvara för den bör utredas av regeringen.

Särskilt yttrande

Inrättande av en kommission med befogenhet att hämta in uppgifter om partifinansiering, punkt 3 (S, MP, V)

Morgan Johansson (S), Kerstin Haglö (S), Christer Adelsbo (S), Elin Lundgren (S), Anna Wallén (S), Arhe Hamednaca (S), Maria Ferm (MP) och Leif Lindström (V) anför:

Vi anser att det ska vara en självklarhet för alla partier i en öppen och fungerande demokrati att redovisa hur verksamheten finansieras. Det måste vara klart och tydligt för väljarna varifrån partierna och partiernas kandidater får sina medel och vilka intressen som ligger bakom. En sådan ordning skulle både öka det politiska systemets legitimitet och förebygga korrup­tion. I motsats till de flesta demokratier saknar Sverige lagstiftning på detta område. Vi har därför länge ställt krav på öppenhet och på lagstiftning om redovisning av partiernas intäkter, både i riksdagen och i partisek­reterarkretsen. Moderaterna har emellertid motsatt sig detta. Trots att interna diskussioner förts mellan alla partier om lagstiftning så har vi upp­levt att det kommit ut alltför lite konkreta resultat. Därför valde vi att motionera om att inrätta en kommission med befogenhet att hämta in upp­gifter om partifinansiering. Vi kan nu konstatera att vår motion har fått avsedd effekt. Av konstitutionsutskottets yttrande framgår att justitieminis­tern nu lovat att en lagstiftning ska vara på plats före valet 2014. Vi utgår därför från att Justitiedepartementet inleder sitt lagstiftningsarbete snarast.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2011/12:79 En reformerad mutbrottslagstiftning:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i brottsbalken,
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning,
3. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551).

Följdmotionerna

2011/12:Ju16 av Morgan Johansson m.fl. (S):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att kartlägga hotbilden när det gäller risken som finns för att korruption breder ut sig i offentlig sektor, hos förtroendevalda och inom offentlig verksamhet som sköts av privata aktörer.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att inrätta en kommission med befogenhet att hämta in uppgifter om partifinansiering.

2011/12:Ju17 av Maria Ferm och Agneta Börjesson (båda MP):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om behov av utbildning av anställda såväl inom stat, kommun och landsting som i privat sektor.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken¹

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

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

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

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

Den som är arbetstagare eller utövar uppdrag och tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för utövningen av anställningen eller uppdraget döms för tagande av muta till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som är deltagare eller funktionär i en tävling som är föremål för allmänt anordnad vadhållning och det är fråga om en otillbörlig förmån för hans eller hennes fullgörande av uppgifter vid tävlingen.

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

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

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

5 b §

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

5 c §

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

5 d §

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

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

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

5 e §

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

till böter eller fängelse i högst två år.

9 §²

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

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

10 §³

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

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

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

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

Tagande av muta, givande av muta, handel med inflytande och världslos finansiering av mutbrott får åtalas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt. Att denna inskränkning i vissa fall inte gäller framgår dock av 20 kap. 5 §.

17 kap.

8 §⁴

Den som vid val till allmän be-

Den som vid val till allmän be-

² Senaste lydelse 2011:511.

³ Senaste lydelse 1994:1411.

⁴ Senaste lydelse 1977:103.

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

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

Den som *mottager, låter åt sig utlova* eller begär otillbörlig *belöning* för att i allmänt ärende rösta på visst sätt eller *icke* rösta, *dömes*, om det *ej* är *mutbrott*, för tagande av otillbörlig belöning vid röstning till böter eller fängelse i högst sex månader.

fattning eller vid annan utövning av rösträtt i allmänt ärende söker hindra omröstningen eller förvanska dess utgång eller *annars* otillbörligen inverka på omröstningen, *döms* för otillbörligt verkande vid röstning till böter eller fängelse i högst sex månader.

År brottet grovt, *döms* till fängelse i högst fyra år. Vid bedömande *av om* brottet är grovt *ska* särskilt beaktas, om det förövats med våld eller hot om våld eller innefattat missbruk av tjänsteställning.

Den som *tar emot, godtar ett löfte om* eller begär en otillbörlig *förmån* för att i allmänt ärende rösta på visst sätt eller *inte* rösta, *döms*, om det *inte* är *tagande av muta*, för tagande av otillbörlig förmån vid röstning till böter eller fängelse i högst sex månader.

16 §⁵

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

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

20 kap.

5 §⁶

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

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

1. arbetstagare hos staten eller en kommun,

⁵ Senaste lydelse 2011:511.

⁶ Senaste lydelse 2010:1394.

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

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

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

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

Utan hinder av bestämmelserna i första stycket ska dock gälla

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

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

Härigenom föreskrivs att 22 § lagen (1994:260) om offentlig anställning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

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

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

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

Föreslagen lydelse

22 §

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

1. *följande* brott enligt *brottsbalken*:

a) *tagande av muta enligt 10 kap. 5 a §,*

b) *grovt tagande av muta enligt 10 kap. 5 c §,*

c) *tjänstefel eller grovt tjänstefel enligt 20 kap. 1 § samt*

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012.

3 Förslag till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551)

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 42 § aktiebolagslagen (2005:551) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

42 §¹

En revisor ska vidta de åtgärder som anges i 43 och 44 §§, om han eller hon finner att det kan misstänkas att en styrelseledamot eller den verkställande direktören inom ramen för bolagets verksamhet har gjort sig skyldig till brott enligt någon av följande bestämmelser:

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

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

En revisor ska även vidta de åtgärder som anges i 43 och 44 §§, om han eller hon finner att det kan misstänkas att någon inom ramen för bolagets verksamhet har gjort sig skyldig till brott enligt 17 kap. 7 § eller 20 kap. 2 § brottsbalken.

En revisor ska även vidta de åtgärder som anges i 43 och 44 §§, om han eller hon finner att det kan misstänkas att någon inom ramen för bolagets verksamhet har gjort sig skyldig till brott enligt 10 kap. 5 a–5 e §§ brottsbalken.

Om revisorn finner att en misstanke av det slag som avses i första eller andra stycket bör föranleda honom eller henne att lämna uppgifter enligt 3 kap. 1 § lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, ska dock åtgärder enligt 43 och 44 §§ inte vidtas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012.

¹ Senaste lydelse 2010:834.

BILAGA 3

Konstitutionsutskottets yttrande
2011/12:KU8y

En reformerad mutbrottslagstiftning

Till justitieutskottet

Justitieutskottet beslutade den 17 april 2012 att bereda konstitutionsutskottet tillfälle att senast den 3 maj 2012 yttra sig över motion 2011/12:Ju16 yrkande 2. Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till aspekter inom utskottets beredningsområde.

Utskottets överväganden

Bakgrund

Den 15 mars 2012 beslutade regeringen om proposition 2011/12:79 En reformerad mutbrottslagstiftning. Två följdmotioner har väckts med anledning av propositionen. Den 17 april 2012 beslutade justitieutskottet att bereda konstitutionsutskottet tillfälle att senast den 3 maj 2012 yttra sig över motion 2011/12:Ju16 yrkande 2.

Motionsyrkandet

Morgan Johansson m.fl. (S) begär i kommittémotion 2011/12:Ju16 (yrkande 2) att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att inrätta en kommission med befogenhet att hämta in uppgifter om partifinansiering. I motionen anges bl.a. att en viktig fråga är den om partiernas finansiering. Motionärerna anser att det måste vara klart och tydligt för väljarna varifrån partierna får sina medel och vilka intressen som ligger bakom. En sådan ordning skulle enligt motionärerna både öka det politiska systemets legitimitet och förebygga korrup­tion i vid mening. Europarådet har ställt krav på att partierna öppet ska redovisa de ekonomiska bidrag som tas emot. För att förbereda en redovisning av partibidrag via lagstiftning bör man enligt motionärerna redan nu inrätta en kommission med befogenhet att hämta in uppgifter om partifinansiering.

Gällande rätt m.m.

Regeringsformen

I 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen anges att var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Enligt förarbetena gäller att politiska partier är att anse som föreningar (prop. 1973:90 s. 240).

Enligt 2 kap. 20–21 §§ regeringsformen får dock bl.a. föreningsfriheten begränsas endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Den får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen¹ såsom en av folkstyrelsens grundvalar och inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

¹ En definition av begreppet "den fria åsiktsbildningen" är 1973 års fri- och rättighetsutredning som pekade på de särskilda fri- och rättigheter som ingår som delmoment i detta begrepp, t.ex. rätten till information samt yttrande-, mötes- och föreningsfriheten, se SOU 1975:75 s. 113 f.

Därutöver får föreningsfriheten enligt regeringsformen (2 kap. 24 § andra stycket) begränsas endast när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Möjligheterna att inskränka föreningsfriheten är således starkt begränsade även om det bör påpekas att vissa formkrav (tillstånd för näringsverksamhet, aktiebolagslagen m.m.) inte har ansetts utgöra någon inskränkning (prop. 1975/76:209 s. 112 f.). Det snäva utrymmet för begränsningar av föreningsfriheten i regeringsformen har i en grundlagskommentar tolkats så att offentligrättsliga regler om de politiska partiernas kandidatnominering, om förbud för partierna att ta emot bidrag från företag eller enskilda eller om skyldighet för partierna att redovisa erhållna ekonomiska bidrag torde stå i strid med 2 kap. 24 § regeringsformen (Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2:a uppl., 2006, s. 159). Även ett förbud för föreningar att besluta att kollektivansluta sina medlemmar till ett politiskt parti bör sannolikt strida mot regeringsformen (se prop. 1973:90 s. 245). Däremot medför civilrättsliga regleringar eller avtal inte någon inskränkning av föreningsfriheten så som den definieras i regeringsformen, till exempel kan partier sluta överenskommelser om skyldigheter att redovisa ekonomiska bidrag.

Bokföringslagen

När det gäller redovisningen behandlas ett politiskt parti som en ideell förening. Av 2 kap. 2 § bokföringslagen (1999:1078) följer att ideella föreningar är bokföringsskyldiga om värdet av deras tillgångar överstiger en och en halv miljon kronor eller om de bedriver näringsverksamhet. I 1 kap. 2 § första stycket 1 bokföringslagen anges att i lagen betyder företag en fysisk eller juridisk person som är bokföringsskyldig enligt denna lag. Av 6 kap. 1 § första stycket 6 bokföringslagen framgår att företag som uppfyller mer än ett av nedanstående tre villkor ska för varje räkenskapsår avsluta bokföringen med en årsredovisning och offentliggöra den enligt 2 §. De tre villkoren är att

- a) medelantalet anställda i företaget har under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 50,
- b) företagets redovisade balansomslutning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 40 miljoner kronor,
- c) företagets redovisade nettoomsättning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 80 miljoner kronor.

Av 6 kap. 2 § framgår att en årsredovisning ska upprättas och offentliggöras enligt bestämmelserna i årsredovisningslagen (1995:1554) eller, i förekommande fall, lagen (1995:1559) om årsredovisning i kreditinstitut och värdepappersbolag eller lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag.

Årsredovisningslagen

Av 8 kap. 3 § 5 årsredovisningslagen (1995:1554) följer att den skyldighet att offentliggöra årsredovisningen som följer av 6 kap. 2 § bokföringslagen för övriga företag ska fullgöras på följande sätt: Kopior av handlingarna ska hållas tillgängliga för alla som är intresserade senast från sex månader efter räkenskapsårets utgång. Efter särskilt föreläggande av registreringsmyndigheten ska bestyrkta kopior av handlingarna ges in dit. Sådant föreläggande ska utfärdas när någon begär det. Större företag och moderföretag i större koncerner är skyldiga att ge in handlingarna till registreringsmyndigheten även om något föreläggande inte har meddelats. Handlingarna ska i dessa fall ha kommit in till myndigheten inom sex månader från räkenskapsårets utgång.

Revisionslagen

Av bestämmelser i revisionslagen (1999:1079) följer att en fysisk eller juridisk person som är bokföringsskyldig enligt bokföringslagen ska ha minst en revisor (3 §). Enligt 12 § tredje stycket revisionslagen ska minst en revisor i företaget som avses i 6 kap. 1 § första stycket 6–7 bokföringslagen vara auktoriserad revisor eller godkänd revisor som har avlagt revisorsexamen.

Partistödslagen m.m.

Enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier (partistödslagen) gäller numera att politiska partier som deltagit i val till riksdagen får statligt stöd genom ett partistöd (mandatbidrag) och ett kanslistöd (grund- och tilläggsstöd).

Enligt 14 § partistödslagen ska ett parti som ansöker om stöd bifoga partiets årsredovisning för det senast avslutade räkenskapsåret till ansökan. Partiets räkenskaper ska ha granskats av en auktoriserad eller godkänd revisor, och granskningen ska vara så ingående och omfattande som god revisionsned kräver. Om ett partis ansökan brister i dessa avseenden får stöd inte beviljas. I förarbetena till partistödslagen betonade regeringen att detta inte syftade till att försöka kontrollera partiernas verksamhet. Avsikten med bestämmelsen var endast att få till stånd en regel som bidrar till att varje politiskt parti som tar emot statligt partistöd vinnlägger sig om att ha sådana rutiner som måste anses normala för större organisationer (prop. 2001/02:53 s. 93). Samma krav på redovisning ställs vad gäller stödet som betalas ut till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer enligt lagen (2010:473) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer (se 7–9 §§ i lagen samt prop. 2009/10:158 s. 20 f.).

Riksdagspartistödslagen

Enligt lagen (1999:1209) om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen (riksdagspartistödslagen) lämnas stöd till riksdagspartier och dess ledamöter. Stöd lämnas både som basstöd i form av ett grundbelopp per år och parti och tilläggsbelopp per år och riksdagsmandat och som stöd till kostnader för dels politiska sekreterare åt riksdagens ledamöter, dels riksdagsledamöters utrikes resor. Av 16 § riksdagspartistödslagen framgår att partigrupperna varje år ska redovisa till Riksdagsförvaltningen hur utbetalat resestöd har använts under det föregående budgetåret.

Kommunallagen

Enligt 2 kap. 9 § kommunallagen (1991:900) får kommuner och landsting ge ekonomiskt bidrag och annat stöd till de partier som är eller har varit representerade i fullmäktige. Partistödets omfattning och formerna för det bestäms av fullmäktige. Det får dock inte utformas så att det otillbörligt gynnar eller missgynnar ett parti. För det kommunala partistödet framgår det av förarbetena att samma principer ska gälla som för det statliga partistödet. Det innebär bl.a. att det inte ska förekomma någon offentlig kontroll av hur medlen används (jfr prop. 1990/91:117 s. 36 och prop. 1969:126 s. 20).

Kommittéförordningen

Enligt 1 § kommittéförordningen (1998:1474) tillämpas förordningen på kommittéer som tillkallats på grund av ett regeringsbeslut och som har ett utredningsuppdrag. Av 23 § följer att kommittéer ska tillämpa förvaltningslagen (1986:223) endast när de handlägger administrativa ärenden och ärenden om utlämnande av allmänna handlingar.

Kommissioner

Kommissioner och andra undersökande utredningar uppträder främst i form av särskilda och tillfälliga myndigheter eller kommittéer i enlighet med kommittéförordningens (1998:1474) lydelse. Andra former för utredningar är t.ex. uppdrag till särskilda myndigheter (såsom dåvarande Riksrevisionsverket, Sjöfartverket, Försvarets underrättelsenämnd m.fl.) och särskilt tillsatta haverikommissioner eller fast organiserade kommissioner eller inspektioner. En förteckning över vissa kommissioner och andra undersökande utredningar sedan Ådalskommissionen och Sandlerkommissionen fram till säkerhetstjänstkommissionens direktiv finns i ett festskriftskapitel författat av f.d. hovrättspresidenten Johan Hirschfeldt (se ”Kommissioner och andra undersökande utredningar – En utflykt i gränsmarkerna mellan politik och juridik” i Marcusson, L. (red.), *Festskrift till Fredrik Sterzel*, Iustus Förlag, 1999). Kommissioner förekommer inte endast i Sverige (jfr Lundkommissionen i Norge, PET-kommissionen i Danmark och Sannings-

och försoningskommissionen i Sydafrika). Ibland förses de med särskilda kännetecken i form av prefix, t.ex. Kejnekommissionen. Kommissioner kan ta sig formen av medborgarkommissioner (se t.ex. SOU 1988:15, 2002:37 samt 2005:104), medborgarkommissioner med granskande uppgifter (SOU 1999:88), granskningskommissioner (t.ex. SOU 1998:132) eller till och med sanningskommissioner (se t.ex. SOU 2010:55 där förslag om inrättande av en sanningskommission om de historiska övergreppen mot romer lämnas). Kommissioner förekommer ofta inte minst i Sverige under det sena 1900-talet då olika kommissioner undersökte tidigare samhällsförhållanden, allvarliga händelser och s.k. affärer på skilda områden. När företeelsen kommission behandlas är det oftast den extraordinära granskningskommissionen som står i centrum, dvs. en kommission som tillsatts vanligen med uppgiften att undersöka ett faktiskt händelseförlopp av särskild betydelse.

I vissa fall har kommissioner givits särskilda undersökningsbefogenheter i lag (säkerhetstjänstkommissionen) eller stöd i lag för att hålla vissa uppgifter under sekretess (bl.a. 2005 års katastrofkommission).

Tidigare ställningstaganden till kommissionsinstitutet

Konstitutionsutskottet har tidigare tagit ställning till motionsyrkanden med förslag om tillkännagivande om att lag för tillsättande av särskilda riksdagskommissioner bör stiftas. Senast utskottet tog ställning i frågan var våren 2001 då utskottet vidhöll sin tidigare ståndpunkt i frågan och erinrade om sitt uttalande vid behandlingen av frågan om att inrätta en säkerhetstjänstkommission (bet. 2001/01:KU11 s. 29). Av utskottets tidigare ståndpunkt framgår att frågan om inrättandet av ett kommissionsinstitut var av den digniteten att den borde behandlas inom ramen för en översyn av författningen i mer samlad form. Utskottet såg inte något skäl att föreslå ett sådant översynsarbete (bet. 1998/99:KU20 s. 12). Det framgår också att utskottet vid behandlingen av en proposition (prop. 1998/99:140) med lagförslag om bl.a. rätten för säkerhetstjänstkommissionen (se även nedan) att hålla förhör under straffansvar återgav regeringens uttalande i propositionen. Regeringen menade att frågan om att inrätta säkerhetstjänstkommissionen rörde ett unikt behov av kartläggning och granskning och att kommissionen skulle komma att bli en unik företeelse. Enligt regeringens mening fanns det därför knappast någon risk för att kommissionen skulle komma att tjäna som modell för framtida granskningsorgan. Regeringens nyss nämnda bedömning lämnades mot bakgrund av ett påpekande från bl.a. *Svea hovrätt* med innebörden att även om inrättandet av kommissionen inte rättsligt sett mötte några hinder var det fråga om att tillskapa ett extraordinärt granskningsorgan, ett organ som inte har sin givna plats i det kontroll- och granskningssystem som ytterst regeringsformen annars drar upp. Detta kunde givetvis inge betänkligheter av konstitutionell natur. Konstitutionsutskottet underströk (bet. 1999/2000:KU4 s. 13) att kommissionen skulle komma att inta en unik ställning och att detta kunde accepteras

endast med hänsyn till det starka allmänintresse som förelåg i fråga om kartläggning av säkerhetstjänsternas underrättelseverksamhet samt att kommissionen inte fick bilda mönster för framtiden utan borde ses som en engångsföreteelse.

Säkerhetstjänstkommissionen m.m.

Den 25 mars 1999 beslutade regeringen att tillkalla en kommission (dir. 1999:26) för att kartlägga och granska den författningsskyddande verksamhet som de svenska säkerhetstjänsterna har bedrivit när det gäller hot som härrör ur inrikes förhållanden. Kommissionen överlämnade sitt betänkande (SOU 2002:87) i december 2002 tillsammans med ett stort antal rapporter som utarbetats på kommissionens uppdrag (SOU 2002:88–93).

Särskilda befogenheter i lag

I direktiven till kommissionen uttalades att kommissionen borde ges särskilda befogenheter. I syfte att ge kommissionen dessa befogenheter antog riksdagen lagen (1999:988) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet (prop. 1998/99:140, bet. 1999/2000:KU4, rskr. 1999/2000:44). Lagen trädde i kraft den 1 januari 2000. Lagen ger kommissionen rätt att hålla förhör under straffansvar med den som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för kommissionens verksamhet (2 §). Lagen innebär vidare att kommissionen ges rätt att vid vite förelägga en enskild som innehar en sådan skriftlig handling eller ett sådant föremål som kan antas ha betydelse för kommissionens verksamhet att visa upp handlingen eller föremålet för kommissionen. Dock ska ingen behöva lämna uppgifter som han eller hon inte skulle ha behövt lämna som vittne i en rättegång eller behöva visa upp en handling eller ett föremål som han eller hon inte skulle ha behövt visa upp i en rättegång (5 §). Den som kallats till förhör eller som förelagts att visa upp en handling eller ett föremål föreslås få rätt att på det allmännas bekostnad få ett juridiskt biträde att rådgöra med (6 §).

Inom ramen för beredningen av lagärendet granskade Lagrådet förslaget. Lagrådet kunde inte finna något hinder för den då föreslagna lagstiftningen från grundlagssynpunkt eller med hänsyn till Europakonventionen även om rådet anförde följande:

Om några grundläggande principiella invändningar sålunda inte kan riktas mot förslaget är det likväl en främmande fågel i den svenska rättsmiljön. Att på förslaget sätt låta en undersökningskommission höra personer under straffansvar får betraktas som något av ett experiment.

Vidare framgår det av Lagrådets yttrande att trots vad som sades i frågan kunde det inte uteslutas att förslaget vinner efterföljd i andra sammanhang.

2005 års katastrofkommission

Regeringen beslutade, efter överläggningar med riksdagens partier, den 13 januari 2005 att tillkalla en oberoende kommission med uppgift att bl.a. utvärdera det svenska samhällets förmåga att hantera de påfrestningar som naturkatastrofen i Asien inneburit och klargöra på vilket sätt de erfarenheterna kan tas till vara (dir. 2005:3).

Kommissionen framförde att det i vissa delar av dess verksamhet kunde väntas förekomma uppgifter om enskildas personliga förhållanden som kan vara integritetskänsliga och att dessa uppgifter kan behöva skyddas av sekretess. I syfte att säkra att enskilda i förtroende och trygghet skulle kunna vända sig till kommissionen införde riksdagen ett sekretesskydd för uppgifter om enskilds personliga förhållanden (prop. 2004/05:83, bet. 2004/05:KU21, rskr. 2004/05:157). Sekretessen gäller för uppgifterna hos kommissionen i dess verksamhet.

Andra typer av kommissioner

I riksdagen har motionsyrkanden om olika kommissioner lagts fram. I detta stycke återges några exempel där riksdagen avslag ett motionsyrkande om tillsättande av en kommission. Hösten 1988 föreslogs en opartisk kommission för att klarlägga det svenska kärnvapenprogrammet mellan åren 1945 och 1972 (bet. 1988/89:FöU4). Hösten 2008 föreslogs en sanningskommission kring Försvarets radioanstalts (FRA) tidigare misstag och felaktigheter (bet. 2009/10:FöU3). Hösten 2010 väcktes förslag om en kommission för mänskliga rättigheter (bet. 2011/12:KU14).

I vissa fall har motionsyrkanden om inrättande av kommissioner bifallits av riksdagen. Under våren 1993 föreslogs i två motioner att en kommission skulle tillsättas för att granska utredningen av mordet på statsminister Olof Palme (bet. 1993/94:KU10). Riksdagen tillkännagav för regeringen som sin mening vad konstitutionsutskottet hade anfört med anledning av motionerna (rskr. 1993/94:17).

I andra fall har motionsyrkanden om kommissioner ansetts tillgodosedda och avslagits. Hösten 1998 väcktes i en motion ett förslag om tillsättande av en sanningskommission i syfte att granska Säpos och IB:s inrikes verksamhet. Mot bakgrund av att regeringen tillsatt säkerhetstjänstkommissionen och föreslagit att i lag ge kommissionen särskilda befogenheter ansåg konstitutionsutskottet att motionen var tillgodosedd och avstyrkte yrkandet (bet. 1999/2000:KU4).

Frågor om kommissioner har även återkommande varit föremål för behandling inom ramen för frågeinstitutet. Exempelvis besvarade justitieministern den 21 december 2011 en fråga om en sanningskommission om Enbomsaffären (fr. 2011/12:241), och frågan om en sådan kommission har även varit föremål för en interpellationsdebatt den 4 februari 2011 (ip. 2010/11:156). Även frågan om en oberoende granskningskommission inom rättsväsendet för hantering av våldtäktsanmälningar har varit föremål för en interpellationsdebatt den 25 maj 2010 (ip. 2009/10:379).

Utredningen om mutbrott

Utredningen (SOU 2010:38) bakom propositionen med förslag om en reformerad mutbrottslagstiftning bedömde att det inte finns skäl att införa straffbestämmelser om handel med inflytande som tar sikte på bidrag till politiska partier. Det finns inte heller skäl att genom straffbestämmelser inskränka möjligheten för en enskild, ett företag eller en intresseorganisation att anlita en konsult eller annat ombud för att påverka ledamöter i politiska församlingar.

Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter

I januari 2004 överlämnades utredningsbetänkandet Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter (SOU 2004:22) till regeringen. Utredningen föreslog att allmänhetens insyn i hur partier finansierar sin verksamhet och hur kandidaterna finansierar sina kampanjer ska säkerställas genom en författningsreglering, där bl.a. namn på privatpersoner som lämnar bidrag över 20 000 kronor per år ska redovisas av partierna. Utredningen motiverar behovet av en rättslig reglering bl.a. mot bakgrund av att den ordning med frivilliga insatser genom partiöverenskommelse som infördes i mitten av 1950-talet har flera allvarliga brister.

Av en remissammanställning framgår att bl.a. följande remissinstanser riktade invändningar mot utredningsförslagets grundlagsförenlighet: justitieombudsmännen, Svea hovrätt, juridiska fakulteterna vid Stockholms och Lunds universitet, statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet samt samhällsvetenskapliga fakulteterna vid Göteborgs universitet och Umeå universitet. I sitt remissvar anförde JO bl.a. följande:

Från de synpunkter JO har att beakta väcker förslaget om en rättslig reglering av politiska partiers och valkandidaters intäkter främst frågan hur en sådan reglering förhåller sig till regeringsformen. Utredningens analys i den delen [...] leder till slutsatsen att regeringsformens bestämmelser inte lägger några principiella hinder mot den föreslagna lagstiftningen. Det hade enligt min mening varit värdefullt om analysen hade utvidgats att också avse frågan i vad mån lagstiftningen är förenlig inte endast med regeringsformens särskilda bestämmelser utan också med de grunder som ligger bakom dem. För egen del känner jag i angivet hänseende tveksamhet till den föreslagna lagstiftningen.

Sammanfattningsvis ansåg JO att utredningens förslag inte utan ytterligare överväganden i grundlagsfrågan bör läggas till grund för lagstiftning. Svea hovrätt ifrågasatte om lagförslaget i alla delar är förenligt med regeringsformen. Hovrätten ansåg att utredningens argumentation beträffande föreningsfriheten inte är övertygande och att behovet av en grundlagsändring i denna del därför bör övervägas ytterligare under den fortsatta beredningen av ärendet. Juridiska fakulteten vid Lunds universitet avvisade utredningens slutsats om förslagets förenlighet med 2 kap. 2–3 §§ regeringsformen. Enligt fakultetsstyrelsen bör grundlagsregleringen tolkas i rättighetsstärkande och skyddande riktning. Fakultetsstyrelsen anser även att

skyddet för åsiktsfriheten och den enskildes integritet gör att frågan måste övervägas ytterligare. Vidare ansåg fakulteten att det är tveksamt om det är önskvärt att möjliggöra en registrering genom en grundlagsändring mot bakgrund av att nyttan är liten i förhållande till den inskränkning det innebär för den enskilde.

Utöver grundlagsförenligheten pekade bl.a. JO och juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet på brister i utredningens förslag vad gäller möjligheterna att kringgå författningsregleringen om redovisningskrav. Till exempel innebär rättigheten till anonymitet i utredningens förslag att redovisningarna enligt JO kunde komma att bli missvisande eller till och med utan möjlighet till den insyn som eftersträvas.

Kammarrätten i Stockholm och länsrätten i Stockholms län hade från de utgångspunkter de hade att beakta inget att invända mot utredningens förslag. Justitiekanslern (JK) övervägde särskilt frågan om ett krav på redovisning av bidrag från fysiska personer kan komma i konflikt med 2 kap. 2 § regeringsformen. Även om JK förhöll sig skeptiskt till utredningens argument att ett bidrag till ett visst politiskt parti eller till en valkandidat inte automatiskt kan tas till intäkt för att bidragsgivaren tillhör partiet i fråga ansåg JK att ett sådant indirekt krav inte torde kunna anses stå i strid med bestämmelsen i regeringsformen. Riksåklagaren delade utredningens bedömningar och fann de redovisade skälen för förslagen övertygande även om riksåklagaren ansåg att partiets och valkandidatens skyldighet att offentligt redovisa sina intäkter bör vara sanktionerad.

Enligt uppgift från Justitiedepartementet bereds inte utredningsbetänkandet längre i Regeringskansliet. Efter remissbehandling beslutade regeringen den 8 december 2009 att skriva av ärendet (dnr Ju2004/2098/L6). Avskrivningen skedde mot propositionen med förslag om en reformerad grundlag (prop. 2009/10:80).

Europarådets organ mot korruption

Europarådet har arbetat fram en straffrättslig och en civilrättslig konvention mot korruption som båda har ratificerats av Sverige. Europarådet har även antagit rekommendationer mot korruption, t.ex. principer för finansiering av politiska partier och valkampanjer. Europarådets organ för utvärdering av arbetet mot korruption, Group of States against Corruption (Greco), genomför återkommande utvärderingar. Sverige blev medlem i Greco när det bildades 1999.

Den 19 februari 2009 antog Greco tio rekommendationer som gäller Sverige, varav tre rekommendationer gäller vissa artiklar i Europarådets straffrättsliga konvention om korruption och dess tilläggsprotokoll. Sju rekommendationer gäller vissa artiklar i Europarådets rekommendation från 2003 om gemensamma regler mot korruption vid finansieringen av politiska partier och valkampanjer.

Den 1 april 2011 antog Greco slutsatser om att Sverige inte genomfört någon av de sju rekommendationer som gäller Europarådets rekommendation om gemensamma regler mot korruption vid finansieringen av politiska partier och valkampanjer. Dessutom konstaterade Greco att avsaknaden av konkreta initiativ är slående och att Sverige tycks vara inriktat på att behålla en modell med självreglering genom frivilliga överenskommelser. Därutöver nämns i Grecos slutsatser från april 2011 att varje land bedöms i ljuset av dess egna meriter samt att organets rekommendationer inte nödvändigtvis kräver lagstiftning. Mot bakgrund av Sveriges ”uppenbart bristande efterlevnad” av rekommendationerna begärde Greco att Sverige senast den 31 oktober 2011 skulle återkomma med en rapport med en uppdatering om arbetet med att genomföra rekommendationerna.

I en promemoria upprättad vid Justitiedepartementet den 27 oktober 2011 redovisas rapporten som Greco begärt. I promemorian hänvisas till den ovan nämnda parlamentariska kommitténs uppdrag att bl.a. utreda reglerna om kommunalt partistöd och till att det sedan maj 2011 pågår diskussioner mellan samtliga riksdagspartier om en ny frivillig överenskommelse som skulle innebära större insyn i finansieringen av politisk verksamhet. Dessutom har enligt promemorian sju av åtta riksdagspartier antagit eller håller på att anta regler som innebär att bidrag till partier överstigande 20 000 kronor ska redovisas offentligt tillsammans med bidragsgivarens identitet. Slutligen framhålls i promemorian vissa gällande föreskrifter² med anledning av Grecos (femte) rekommendation om att Sverige bör säkerställa en oberoende revision i fråga om politiska partier som är skyldiga att hålla sig med bokföring och räkenskaper. Enligt de föreskrifter som nämns i promemorian gäller att även politiska partier omfattas av krav på revision och bokföring.

Tidigare ställningstaganden m.m.

Senast konstitutionsutskottet behandlade motioner med krav om att regeringen ska utreda och återkomma med förslag på lagstiftning om offentlig redovisning av bidrag till partier var i utskottets budgetbetänkande hösten 2011 (bet. 2011/12:KU1 s. 64 f.). Utskottet noterade då att det tagits kontakter i syfte att inleda diskussioner mellan samtliga riksdagspartier om en ny överenskommelse kring partifinansieringen. Utskottet önskade inte föregripa resultatet av dessa diskussioner. Mot denna bakgrund var utskottet då inte berett att ställa sig bakom de aktuella motionerna och avstyrkte tio motionsyrkanden (s. 70).

Av utskottets tidigare behandling i ämnet (se bet. 2007/08:KU14 s. 33 f.) framgår bl.a. att den nämnda utredningens (SOU 2004:22) förslag mötts av invändningar av rättsvärdande myndigheter när det gäller grundlagsenligheten. Invändningarna gäller dels förslaget överensstämmelse med för-

² I promemorian hänvisas till 12 § revisionslagen (1999:1079), 6 kap. 1 § bokföringslagen (1999:1078) och 14 § lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier.

eningsfriheten, dels förenligheten med förbudet mot åsiktsregistrering. Utskottet hänvisade till frivilliga överenskommelser som en mer framkomlig väg att nå de önskvärda offentliga redovisningarna.

Enligt upplysningar som utskottet har inhämtat kommer man i Justitiedepartementet att ta fram direktiv till en utredning med ambitionen att en lag om partibidrag ska vara på plats före riksdagsvalet i 2014.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att politiska partier redan i dag omfattas av vissa krav på revision och bokföring. Några krav på offentlig redovisning av bidrag till partier finns dock inte. Utskottet noterar att kommissioner endast undantagsvis har givits särskilda befogenheter som gör det möjligt att t.ex. inhämta handlingar eller uppgifter. Vid det tillfälle detta skedde uttalade konstitutionsutskottet att den aktuella kommissionen inte fick bilda mönster för framtiden utan borde ses som en engångsföreteelse. Frågan om att inrätta en kommission med befogenhet att hämta in uppgifter om partifinansiering borde enligt utskottet övervägas i ett annat sammanhang. Grundlagsaspekterna är desamma i fråga om en kommission som vid införandet av lagstiftning, och lagstiftning krävs för att en kommission ska kunna ges de tänkta befogenheterna. Utskottet har inhämtat att samtal pågår mellan samtliga riksdagspartier om hur en lagstiftning kring partifinansieringen ska utformas. Samtalen har förts på ett sådant sätt att man bedömer att en lagstiftning ska kunna vara på plats före riksdagsvalet 2014. Utskottet noterar att justitieministern har uttalat att hon avser att initiera ett lagstiftningsarbete i Justitiedepartementet. Mot bakgrund av det ovan nämnda föreslår konstitutionsutskottet att justitieutskottet avstyrker motion 2011/12:Ju16 (S) yrkande 2.

Stockholm den 3 maj 2012

På konstitutionsutskottets vägnar

Peter Eriksson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Eriksson (MP), Per Bill (M), Sven-Erik Österberg (S), Andreas Norlén (M), Helene Petersson i Stockaryd (S), Lars Elinderson (M), Billy Gustafsson (S), Karl Sigfrid (M), Phia Andersson (S), Hans Hoff (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Hans Ekström (S), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD), Mia Sydow Mölleby (V), Ann-Britt Åsebol (M) och Mathias Sundin (FP).