

Nr 309.

*Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om
ändrad lydelse av 25 kap. 5 § strafflagen; given Stock-
holms slott den 17 oktober 1941.*

Under åberopande av bilagda i statsrådet och lagrådet förda protokoll vill Kungl. Maj:t härmed jämlikt § 87 regeringsformen föreslå riksdagen att antaga härvid fogade förslag till lag om ändrad lydelse av 25 kap. 5 § strafflagen.

GUSTAF.

K. G. Westman.

F ö r s l a g
till
L a g
om ändrad lydelse av 25 kap. 5 § strafflagen.

Härigenom förordnas, att 25 kap. 5 § strafflagen¹ skall erhålla följande ändrade lydelse:

5 §.

Ämbetsman, som för sin ämbetsutövning mottager, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning, dömes till avsättning eller till sådant straff jämte fängelse eller straffarbete i högst två år. Äro omständigheterna mildrande, må till mistning av ämbete på viss tid eller böter dömas.

Den som till ämbetsman lämnar, utlovar eller erbjuder sådan belöning, dömes till fängelse eller straffarbete i högst två år eller, där omständigheterna äro mildrande, till böter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1942.

¹ Senaste lydelse, se 1919: 447.

Utdrag av protokollet över justitiedepartementens ärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 10 oktober 1941.

Närvarande:

Statsministern HANSSON, ministern för utrikes ärendena GÜNTHER, statsråden PEHRSSON-BRAMSTORP, WESTMAN, WIGFORSS, SKÖLD, ERIKSSON, BERGQUIST, ANDERSSON, DOMÖ, ROSANDER, GJÖRES, EWERLÖF.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Westman, anmäler fråga angående *skärpta straffbestämmelser mot bestickning*.

Föredraganden anför:

I en den 26 juni 1941 dagtecknad framställning till Kungl. Maj:t har statens krisrevision, under återopande bland annat av vissa särskilda förhållanden som sammanhånga med det nuvarande krisläget, framhållit behovet av en skärpt lagstiftning mot bestickning vid upphandling för statens räkning.

I anledning av denna framställning har det funnits påkallat att inom justitiedepartementet upptaga frågan om en revidering av de straffbestämmelser i 25 kap. strafflagen som angå bestickning av ämbetsmän. Utredningen har ägt rum i samråd med straffrättskommittén. Dennas arbete rörande en revision av strafflagens speciella del är avsedd att omfatta även 25 kap. När reformarbetet, som enligt planen skall verkställas i etapper, kan komma att avse nämnda kapitel, låter sig emellertid för närvarande icke bestämt överblicka.

I likhet med flera utländska strafflagar gör den svenska lagen i 25 kap. 5 § åtskillnad på olika fall av bestickning. Första stycket av lagrummet upptager straffbestämmelse för ämbetsman som tagit, låtit åt sig utlova eller begärt muta för att i ämbetet orätt främja. Straffet, som inträder vare sig skada sker eller icke, utgöres av avsättning eller mistning av ämbete på viss tid; om avsättning ådömes skall den skyldige, därest brottet det förtjänar, dessutom straffas med fängelse. Denna bestämmelse omfattar sålunda det fall då bestickningen föregår den ämbetsåtgärd varmed den har samband, och sker i syfte att förmå ämbetsmannen till en oriktig ämbetsåtgärd. Fall av efterföljande bestickning behandlas i tredje stycket, som dessutom även omfattar föregående bestickning, som icke avser att framkalla en oriktig ämbetsåtgärd, samt tagande av olaga sportler. Där stadgas, att ämbetsman som för sin ämbetsåtgärd tager eller betingar sig någon belöning eller sportel, vartill han ej är berättigad, skall dömas till mistning av ämbete på

viss tid eller böter eller, därest omständigheterna äro synnerligen försvårade, till avsättning. Vad nu sagts gäller s. k. passiv bestickning. I fråga om straff för aktiv bestickning, d. v. s. straff för den som besticker ämbetsman, innehåller lagrummet endast ett stadgande rörande sådan muta som avses i första stycket; i andra stycket föreskrives härom att den som till ämbetsman lämnar, utlovar eller erbjuder sådan muta dömes till böter eller fängelse. I övrigt är den aktiva bestickningen icke straffbelagd.

Bestämmelserna i 25 kap. gälla beträffande statens ämbetsmän och vidare, enligt 22 § i samma kapitel, om dem som äro satta att förvalta städers, menigheters eller allmänna av Konungen stadfästade kassors, verks eller andra inrättingars eller stiftelsers angelägenheter, om de tjänstemän som under ämbets- eller förvaltningsmyndigheterna lyda och om andra som äro förordnade att ämbete eller tjänsteärende förrätta. Enligt 129 § strafflagen för krigsmakten äger flertalet lagrum i 25 kap., bland annat 5 §, även tillämpning å officerare och underofficerare vid krigsmakten, men i fråga om manskaper uppställs i 129 § en särskild straffskala av straffarbete i högst två år eller fängelse eller, där brottet skedde av förhastande och ingen eller ringa skada därav kom, disciplinstraff.

I krisrevisionens framställning anfördes till en början:

Under sin verksamhet hade krisrevisionen vid flera tillfällen funnit, att befattningshavare, som omhänderhaft upphandling för statens räkning, utnyttjat sin ställning till att förskaffa sig egen vinning. Denna företeelse syntes särskilt sammanhänga med de betingelser, under vilka upphandlingen för försvarsväsendet för närvarande ägde rum.

Under normala förhållanden handhades praktiskt taget all statlig upphandling — varunder i framställningen även innefattades upprättande av entreprenadavtal samt försäljning för statens räkning — av ordinarie eller därmed jämförliga tjänstemän. I nu rådande krisläge hade däremot upphandlingen i stor omfattning kommit att åvila personal, som på grund av inkallelser till militärtjänstgöring eller eljest mera tillfälligt kommit i statens tjänst i civil eller militär befattning och som, så snart förhållandena det medgäve, åter komme att lämna statstjänsten. Åt denna tillfälliga personal hade man under omständigheternas tryck måst överlämna upphandling för mycket betydande belopp, stundom utan föregående undersökning av vederbörandes lämplighet för dylika uppdrag. Därtill komme, att man i stor utsträckning frångått de vanliga upphandlingsformerna, vilka utformats bl. a. i syfte att i görligaste mån förhindra att obehöriga inflytanden gjorde sig gällande.

I betraktande av dessa omständigheter och med den mycket stora omfattning upphandlingen numera erhållit låge det i sakens natur, att staten icke endast genom skärpt revision eller andra kontrollåtgärder kunde effektivt skydda sig mot att mindre nogräknade personer i samband med statsleveranser erbjöde eller mottog mutor eller andra obehöriga förmåner. Enligt krisrevisionens uppfattning krävdes dessutom, att lagstiftningen med tillräcklig stränghet straffbelade bestickning.

Efter en erinran om bestämmelserna i 25 kap. 5 § strafflagen och 129 § strafflagen för krigsmakten framhöll krisrevisionen, att intresset i främsta rummet knöte sig till bestämmelserna i 25 kap. 5 § strafflagen som ägde

tillämpning både på civila och militära befattningshavare. I fråga om manskapet anmärktes att, om man bortsågo från den direkta upphandlingen vid mindre truppförband än regemente (kår), det praktiskt taget icke syntes förekomma, att någon av manskapet upphandlade eller hade inflytande på upphandlingen.

Med avseende å 25 kap. 5 § strafflagen uttalade krisrevisionen, att straffbestämmelserna lede av åtskilliga svagheter, vilka försvårade ett effektivt bekämpande av korrption. Sedan krisrevisionen redogjort för bestämmelserna och understrukt skillnaden mellan muta och obehörig belöning, anfördes i framställningen:

Det vore sålunda ur straffrättslig synpunkt en väsentlig skillnad mellan muta och obehörig belöning. Emellertid syntes det icke föreligga någon motsvarande faktisk skillnad mellan de två bestickningsformerna. Då vid muta dels straffet för ämbetsmannen vore betydligt hårdare än vid belöning och dels den, som utlovade eller gäve muta, själv straffades, vore det uppenbarligen i båda parter intresse, att bestickningen skedde i sådan form, att brottet icke kunde rubriceras som annat än obehörig belöning. I samtliga för krisrevisionen kända fall hade också den obehöriga förmånen iklätts formen av belöning. Huruvida muta eller obehörig belöning föreläge, bleve ofta en fråga om bevisning. Gällde det en serie upphandlingar, kunde en förmån, vilken framstode såsom belöning för en viss leverans, komma att faktiskt verka som muta för en påföljande leverans. Alldenstund en obehörig belöning kunde vara lika förkastlig och för statsverkets ekonomiska intressen lika farlig som en muta, syntes det som om den nuvarande straffrättsliga skillnaden mellan bestickningsformerna borde upphävas. Av särskild betydelse syntes vara, att straff infördes även för den, som lämnade ämbetsman obehörig belöning.

Då de nuvarande straffsatserna tillkommo, omhänderhades upphandlingen huvudsakligen av ordinarie eller därmed jämförliga tjänstemän, för vilka avsättning innebure en ekonomisk påföljd av svåraste slag, medan upphandlingen numera i stor utsträckning övergått å tillfälliga befattningshavare, för vilka en avsättningsdom ofta icke innebure någon nämnvärd ekonomisk påföljd. Det kunde exempelvis icke för en landstormsofficer innebära något hårdare straff att bli dömd till avsättning från denna befattning eller för en värnpliktig officer att bli dömd till mistning av sitt ämbete på viss tid. Man kunde även ifrågasätta om straffsatserna för bestickning vore tillräckliga ens i fråga om ordinarie och extra ordinarie tjänstemän. Den i andra stycket av 25 kap. 5 § stadgade straffsatsen, böter eller fängelse, syntes ej heller vara tillräcklig för att avskräcka en mindre nogräknad leverantör från att genom bestickning söka få en förmånlig leverans.

Åtskilliga omständigheter syntes tala för att straffarbete borde införas i straffsatsen, såväl för tjänstemannen som för leverantören, särskilt med hänsyn till att vid brott, varå kunde följa straffarbete, polismyndigheter och åklagare hade möjlighet att i full utsträckning använda tvångsmedel för brottets utredande. Detta vore av stor betydelse vid bestickningsbrott, som enligt sin natur vore mycket svåra att utreda.

Inom justitiedepartementet har upprättats en den 20 september 1941 dagtecknad promemoria angående skärpta straffbestämmelser mot bestickning jämte utkast till lag om ändrad lydelse av 25 kap. 5 § strafflagen.

Rörande bristerna i gällande strafflagsbestämmelser om bestickning an-

fördes i promemorian följande: Såsom krisrevisionen framhållit kunna vä-
gande erinringar framställas mot stadgandena i 25 kap. 5 § strafflagen,
vilka i sin nuvarande utformning icke synas innefatta ett tillräckligt skydd
mot den samhällsfarliga företeelse som korrupcion otvivelaktigt utgör. I
främsta rummet torde lagrummets bristande effektivitet bero på de stränga
förutsättningar som uppställas för tillämpningen å ämbetsman av den sträng-
are straffbestämmelsen i första stycket samt för straffbarheten överhuvud av
den medskyldige. Enligt ordalydelsen fordras härför, att muta eller löfte
därom givits eller mottagits för att i ämbetet orätt främja. Detta krav inne-
bär att mutan måste föregå ämbetsåtgärden, och på sätt krisrevisionen er-
inrat kunna de skyldiga lätteligen förfara så att bevisning härom icke kan
föras. Att mutan skett i syfte att främja en oriktig ämbetsåtgärd är likaså
en förutsättning som ofta torde brista eller vars förefintlighet svårligen låter
sig bevisa. Ett påstående om att sådan avsikt alls icke förelegat synes i re-
gel knappast kunna lämnas utan avseende i andra fall än där en oriktig
ämbetsåtgärd verkligen företagits. Straffbarhet enligt ifrågavarande bestäm-
melser kommer därför ofta att inträda på ett senare stadium än som kan
anses önskvärdt, och vidare märkes att många ämbetsåtgärder äro av sådan
art att det icke kan sägas att de varit oriktiga utan blott att de varit mer
eller mindre olämpliga. Såsom krisrevisionen vidare framhållit kan ofta det
förhållandet föreligga, att vad som givits såsom belöning för en verkställd
ämbetsåtgärd även verkar såsom muta för framtida åtgärder utan att lik-
väl muta i lagens mening kan anses hava lämnats. — De nu antydda bris-
terna äro sålunda ägnade att medföra, att första och andra styckena blott i
sällsynta fall kunna vinna tillämpning. Endast bestämmelsen i tredje styc-
ket om obehörig belöning torde därför vara av större praktisk betydelse.
I fråga om denna bestämmelse synes emellertid, såsom krisrevisionen an-
fört, erinringar kunna göras såväl beträffande det straff som kan drabba
den skyldige ämbetsmannen som mot att den medskyldige icke är straffbar.
Avsättning, som är det svåraste straffet men endast får användas där om-
ständigheterna äro synnerligen försvårande, torde icke utgöra ett straffhot
som är tillfyllest med hänsyn till de starka frestelser vilka här kunna före-
komma. Det synes därför vara erforderligt att jämte avsättning kan ådö-
mas frihetsstraff. I all synnerhet gäller detta när fråga är om personer som
blott äro anställda tillfälligt eller på kortare tid. För att effektivt kunna
ingripa mot tendenser till korrupcion synes det vidare vara nödvändigt att
utsträcka straffbarheten även till den som lämnar eller erbjuder obehöriga
belöningar till ämbets- och tjänstemän.

I det vid promemorian fogade lagutkastet likställdes mutor och andra be-
löningar beträffande såväl ämbetsmannens som den medskyldiges straff-
barhet. Straffet för ämbetsmannen skulle i första hand vara avsättning eller
sådant straff jämte frihetsstraff, vilket bestämts till fängelse eller straff-
arbete i högst två år. I promemorian anmärktes härom, att brottets beskaf-
fenhet och omständigheterna i övrigt vid brottets begående borde liksom för
närvarande vara avgörande vid straffets bestämmande. Av skäl som krisrevi-

sionen anført borde även hänsyn tagas till betydelsen för den dömda av avsättningsdomen. Vid förmildrande omständigheter skulle enligt utkastet suspension eller böter kunna ådömas. Straffskalan för den som erbjuder, utlovar eller lämnar muta eller belöning omfattade fängelse och straffarbete i högst två år samt, för lindriga fall, böter.

För straffbarhet skulle enligt utkastet fordras, att en bestickning ägt rum, som hade samband med ämbetsmannens ämbetsutövning, och vidare att den skett i form av muta eller annan otillbörlig belöning. Beträffande belöning anmärktes i promemorian, att därmed avsåges icke blott penningar 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 icke torde innebära någon nyhet i förhållande till gällande rätt. Vad som borde anses tillbörligt eller otillbörligt kunde naturligen icke generellt bestämmas utan finge överlämnas åt praxis att bedöma i enlighet med vad som kan vara förenligt med en sund ordning. I vissa fall borde utfärdade instruktioner kunna vara vägledande för rättstillämpningen i det särskilda fallet.

Slutligen upptogs en bestämmelse av innehåll, att den som av oförstånd till ämbetsman lämnar, utlovar eller erbjuder muta eller annan otillbörlig belöning skall 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, erbjöde sig att i anledning av en ämbetshandling betala något för det besvär han förorsakat, vore det uppenbarligen föga rimligt att döma honom ens till lägsta bötesstraff.

I motsats till 25 kap. 5 § i nuvarande lydelse upptog utkastet icke något stadgande om straff för ämbetsman som uppbär sportel, vartill han ej är berättigad. Sådant brott borde systematiskt hänföras till en annan brottstyp än bestickningsbrotten och syntes icke lämpligen böra behandlas i samma lagrum som de sistnämnda. Genom borttagandet av bestämmelsen om straff för olaga sportel bleve i stället de allmänna stadgandena om ämbetsbrott i 16 och 17 §§ tillämpliga därå.

Över promemorian och lagutkastet hava, efter remiss, yttranden avgivits av justitiekanslersämbetet samt rikets hovrätter. Den föreslagna lagändringen har lämnats utan erinran utom såtillvida att i yttrandena från justitiekanslersämbetet och hovrätten för Övre Norrland uttalats tveksamhet rörande behovet av den föreslagna bestämmelsen om straffrihet för den som av oförstånd till ämbetsman lämnar, utlovar eller erbjuder muta eller annan otillbörlig belöning.

De nuvarande bestämmelserna i 25 kap. 5 § strafflagen äro uppenbarligen behäftade med åtskilliga brister, vilka särskilt framträtt under nu rådande förhållanden. I fråga om behovet av en snabb lagändring i straffskärpande riktning får jag hänvisa till den förut nämnda framställningen från statens

krisrevision. Det inom departementet upprättade utkastet till ändrad lydelse av lagrummet har i de avgivna yttrandena i huvudsak lämnats utan anmärkning, och vid den ytterligare prövning av frågan som därefter ägt rum har jag icke funnit anledning att vidtaga någon ändring i utkastet.

Med anledning av vad i två yttranden anförts rörande det föreslagna undantagsstadgandet om strafffrihet i visst fall för den som till ämbetsman lämnar, utlovar eller erbjuder muta eller annan otillbörlig belöning, må anmärkas följande. För straffbarhet enligt den föreslagna straffbestämmelsen skall i subjektivt hänseende ej fordras mera än vanligt uppsåt, t. ex. i fråga om de omständigheter på grund av vilka en belöning framstår såsom otillbörlig. Någon avsikt att förmå ämbetsmannen till en oriktig ämbetsåtgärd kräves icke; även efterföljande bestickning omfattas av bestämmelsen. Denna innebär således en avsevärd utvidgning av det för närvarande straffbara området. Med hänsyn härtill synes det vara anledning att bibehålla ett undantagsstadgande av ifrågavarande slag.

Lagändringen föreslås skola träda i kraft den 1 januari 1942.

Föredraganden hemställer härefter, att lagrådets utlåtande över ifrågavarande inom justitiedepartementet upprättade förslag till *lag om ändrad lydelse av 25 kap. 5 § strafflagen*, av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar, måtte för det i § 87 regeringsformen omförmälda ändamålet inhämtas genom utdrag av protokollet.

Denna av statsrådet övriga ledamöter biträdda hemställen bifaller Hans Maj:t Konungen.

Ur protokollet:

Sigrd Linders.

Förslag
till
Lag
om ändrad lydelse av 25 kap. 5 § strafflagen.

Härigenom förordnas, att 25 kap. 5 § strafflagen¹ skall erhålla följande ändrade lydelse:

5 §.

Ämbetsman, som för sin ämbetsutövning mottager, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning, dömes till avsättning eller till sådant straff jämte fängelse eller straffarbete i högst två år. Äro omständigheterna mildrande, må till mistning av ämbete på viss tid eller böter dömas.

Den som till ämbetsman lämnar, utlovar eller erbjuder sådan belöning, dömes till fängelse eller straffarbete i högst två år eller, där omständigheterna äro mildrande, till böter; skedde det av oförstånd, vare han från straff fri.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1942.

¹ Senaste lydelse, se 1919: 447.

Utdrag av protokollet, hållet i Kungl. Maj:ts lagråd den 15 oktober 1941.

Närvarande:

justitieråden FORSSMAN,
BELLINDER,
regeringsrådet LUNDEVALL,
justitierådet STERZEL.

Enligt lagrådet den 14 oktober 1941 tillhandakommet utdrag av protokoll över justitiedepartementensärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet den 10 oktober 1941, hade Kungl. Maj:t förordnat, att lagrådets utlåtande skulle för det i § 87 regeringsformen omförmälda ändamålet inhämtas över upprättat förslag till *lag om ändrad lydelse av 25 kap. 5 § strafflagen*.

Förslaget, som finnes bilagt detta protokoll, föredrogs inför lagrådet av hovrättsrådet N. I. Regner.

Lagrådet yttrade: Enligt förslaget skall den som till ämbetsman lämnar, utlovar eller erbjuder otillbörlig belöning vara fri från straff, om han handlar av oförstånd. Då emellertid för straffbarhet uti ifrågavarande hänseende förutsättes uppsåt även med avseende å belöningens otillbörlighet och dessutom böter ingå i straffsatsen, synes nämnda bestämmelse knappast vara påkallad. Den är ock genom sin något obestämda innebörd ägnad att minska straffbudets effektivitet. Lagrådet hemställer därför, att bestämmelsen måtte utgå ur förslaget.

Ur protokollet:
G. Lindencrona.

Utdrag av protokollet över justitiedepartementsärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 17 oktober 1941.

Närvarande:

Statsministern HANSSON, ministern för utrikes ärendena GÜNTHER, statsråden PEHRSSON-BRAMSTORP, WESTMAN, WIGFORSS, MÖLLER, SKÖLD, ERIKSSON, BERGQUIST, BAGGE, ANDERSSON, DOMÖ, ROSANDER, GJÖRES, EWERLÖF.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Westman, anmäler lagrådets den 15 oktober 1941 avgivna utlåtande över det till lagrådet den 10 i samma månad remitterade förslaget till *lag om ändrad lydelse av 25 kap. 5 § strafflagen*.

Efter redogörelse för utlåtandet anför föredraganden, att han med hänsyn till vad lagrådet yttrat funne sig kunna frångå förslaget om en uttrycklig undantagsbestämmelse angående straffrihet för den som av oförstånd till ämbetsman lämnar, utlovar eller erbjuder belöning.

Föredraganden hemställer, att det i enlighet med vad nu angivits ändrade lagförslaget måtte jämlikt § 87 regeringsformen genom proposition föreläggas riksdagen till antagande.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställan förordnar Hans Maj:t Konungen, att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:
G. Lindencrona.