

2025-11-06

Justitiedepartementet
103 33 STOCKHOLM

Lise Donovan
070-28 56 210
lise.donovan@tco.se

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

Ju2025/01606

Tjänstemännens centralorganisation (TCO) har beretts tillfälle att inkomma med yttrande över betänkandet Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel och inkommer härmed med ett yttrande över de delar av utredningen som är av särskilt intresse för TCO och TCO:s medlemsförbund.

Sammanfattning av TCO:s ställningstaganden

- TCO delar utredningens utgångspunkt att korruption är skadligt och måste bekämpas.
- TCO delar utredningens bedömning att begreppet myndighetsutövning i tjänstefelsbestämmelsen inte bör ändras och att ringa tjänstefel alltjämt ska vara undantaget från straffrättsligt ansvar.
- TCO befarar att förtydligandet av vad som ska anses utgöra ringa tjänstefel i realiteten innebär en skärpning och avstyrker därför förslaget om att förtydliga bestämmelsen om ringa tjänstefel.
- TCO avstyrker utredningens förslag om en ny straffrättslig bestämmelse om missbruk av offentlig ställning och anser för det fall regeringen går vidare med förslaget att ringa fall bör vara undantaget från straffrättsligt ansvar.
- TCO avstyrker förslaget om att man vid bedömningen av om ett tjänstefel eller det nya brottet missbruk av offentlig ställning ska anses vara grovt ska beakta risken för avsevärd skada eller betydande vinning.

Inledning

En offentliganställd tjänsteman arbetar utifrån grundläggande principer som huvudsakligen har lagts fast i grundlagarna. Det gäller inte minst legalitets- och objektivitetsprinciperna. För att det ska vara möjligt att leva upp till sådana högt ställda krav behöver de ha goda förutsättningar för att kunna göra det. Det behöver finnas en balans mellan rättigheter, skyldigheter, förutsättningar och de krav som ställs.

TCO delar självklart utredningens utgångspunkt att korruption är skadligt och måste bekämpas. I det mer allmänna begreppet korruption ingår otillbörliga och oegentliga gärningar och omfattar olagliga, men kan också avse olämpliga, handlingar. Korruption kan förekomma i privat och offentlig sektor samt nationellt och internationellt, och korruptionens skadliga inverkan kan slå både hårt och brett. För den privata sektorn kan det innebära en snedvriden konkurrens som också missgynnar den fria handeln och som därför även hämmar ekonomisk tillväxt för samhället i stort. Korruption kan också slå direkt mot demokratiska samhällen. Med anledning av korruptionens komplexitet behöver den bekämpas på flera olika sätt men den nu aktuella utredningens förslag handlar endast om straffrättsliga åtgärder.

TCO kan konstatera att Sverige sedan 2015 haft en negativ trend i Transparency Internationals korruptionsrankning och hamnade i den senaste mätningen (januari 2024) på åttonde plats, vilket är den näst sämsta placeringen bland länderna i Norden. Transparency International i Sverige har angett att detta bland annat beror på att den organiserade brottsligheten i Sverige infiltrerar samhällsfunktioner och använder företag som brottsverktyg.

TCO är allvarligt oroat över denna utveckling, särskilt när det gäller dess påverkan på tilliten till den svenska rättsstaten och de demokratiska institutionerna.

Sverige tillhör dock fortsatt i denna rankning de tio minst korrupta länderna i världen, men det är inte något som kan tas för givet framöver. TCO ser därför positivt på att flera av utredningens förslag syftar till att förtydliga och modernisera det straffrättsliga regelverket om korruption. En tydlig och lättillgänglig lagstiftning skapar bättre förutsättningar för både allmänheten och offentligt anställda att förstå vilka krav som gäller och var gränserna går.

När det gäller de delar av kommittédirektiven som rör bestämmelserna om tjänstefel vill TCO särskilt uppmärksamma att utredningen, till skillnad från den del som rör korruption, inte har haft ett förutsättningslöst uppdrag. I direktiven anges att utredningen ska ta ställning till om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör utvidgas och, oavsett ställningstagande i sak, lämna

författningsförslag som innebär att tjänstefelsansvaret utvidgas. Denna formulering ter sig något märklig med tanke på att frågan om en utvidgning av tjänstefelsansvaret nyligen förutsättningslöst utretts. Då befanns det befintliga, och det alltså gällande systemet för ansvarsutkrävande, ändamålsenligt, se mer om detta i betänkandet SOU 2022:2.

Avseende den nu aktuella utredningens förslag anser TCO att ett alltför stort fokus legat på ett straffrättsligt ansvarsutkrävande av enskilda arbetstagare i offentlig sektor, då det redan finns en etablerad ordning för ansvarsutkrävande för fel som begås i tjänsten. Det är en ordning som består av flera viktiga delar, och förutom den straffrättsliga regleringen om tjänstefel också består av arbetsrättsligt ansvarsutkrävande (inklusive disciplinära åtgärder) och offentligrättslig reglering.

En central utgångspunkt för TCO är att det nuvarande systemet för ansvarsutkrävande av offentliga tjänstemän är tillräckligt och väl fungerande. Det som behöver förbättras är de anställdas förutsättningar för att kunna utföra sitt arbete och för att undvika att göra fel, snarare än att utöka det individuella straffansvaret. I detta sammanhang finns det anledning att även uppmärksamma den offentliga sektorns allmänna kompetensförsörjningsbehov liksom dess kompetensbrist på vissa områden.

Ett område som utredningen har identifierat som problematiskt och som faller utanför tjänstefelsbestämmelsens tillämpningsområde är offentlig upphandling. Det utgör ett av skälen till att utredningen föreslår den nya straffrättsliga bestämmelsen ”missbruk av offentlig ställning” som riktar sig direkt mot de handläggande tjänstemännen, men även mot politiskt förtroendevalda. Samtidigt kan konstateras att Produktivitetskommissionen i sitt slutbetänkande, SOU 2025:96, framför kritik mot att processer och styrning kring inköpsverksamheten brister i många offentliga organisationer. Det kan också nämnas att Upphandlingsmyndigheten har uttalat att det finns stor potential i att åstadkomma mer ändamålsenliga inköpsorganisationer. TCO vill med detta säga att det finns fler åtgärder för regeringen att överväga, än enbart ytterligare straffrättsliga, för att åstadkomma förändring och komma till rätta med problem som utredningen identifierat i detta betänkande.

TCO ser en risk för att de nu föreslagna lagändringarna får omfattande negativa konsekvenser för förvaltningen i stort. Det är en risk som dessvärre inte får tillräcklig uppmärksamhet i utredningen och dess konsekvensanalys.

TCO gör gällande att utredningens förslag om ett utvidgat individuellt straffansvar riskerar att leda till ökad rädsla och försiktighet bland de anställda vid beslutsfattandet. Den enskilde

tjänstemannen riskerar att få bära ett oproportionerligt ansvar för beslut som i praktiken påverkas av organisatoriska förutsättningar såsom resurser, bemanning, tid, utbildning och verksamhetens prioriteringar. En viktig utgångspunkt för TCO i detta sammanhang är att ansvar bör utkrävs på den nivå i organisationen där de egentliga besluten fattas och där inflytande över arbetets förutsättningar finns.

Nedan redovisas TCO:s synpunkter på valda delar av utredningens förslag

6 Den straffrättsliga lagstiftningen om tjänstefel

6.7.3 En utvidgad kriminalisering av missbruk av offentlig ställning

Begreppet myndighetsutövning i 20 kap. 1 § brottsbalken bör inte bytas ut

Utredningens bedömning: Det finns inte tillräckliga skäl att ändra avgränsningen till ”vid myndighetsutövning” i den nuvarande bestämmelsen i 20 kap. 1 § brottsbalken om tjänstefel.

TCO delar utredningens bedömning att begreppet myndighetsutövning i tjänstefelsbestämmelsen inte bör ändras.

Som utredningen konstaterar finns det goda skäl att även fortsättningsvis koppla straffansvaret för offentliga tjänstemän till det som särskilt utmärker offentlig verksamhet och som skiljer det från privat verksamhet, det vill säga myndighetsutövning. Myndighetsutövning kan av den anledningen motivera ett särskilt straffansvar för offentligt anställda. TCO delar också utredningens bedömning att tillämpningsområdet skulle bli allt för vidsträckt men också allt för otydligt, om kopplingen till myndighetsutövning tas bort. Myndighetsutövning är dessutom ett vedertaget begrepp som förekommer i central lagstiftning på detta område och där det finns en utvecklad rättspraxis. Om detta begrepp skulle bytas ut riskerar det att både leda till ett oklart rättsläge och resultera i en än mer omfattande kriminalisering än som varit avsett.

En ny straffbestämmelse

Utformningen av en ny straffbestämmelse

Utredningens förslag:

1. Det ska införas en ny straffbestämmelse som tar sikte på vissa former av missbruk av det offentliga uppdraget och som inte är begränsad till åtgärder vid myndighetsutövning.

2. En ny straffbestämmelse ska införas som träffar den som vid utövandet av offentlig tjänst eller offentligt uppdrag vidtar eller underlåter att vidta en åtgärd i strid med lag eller annan författning, för att uppnå en otillbörlig förmån för sig själv eller annan eller för att otillbörligt missgynna annan.

TCO avstyrker utredningens förslag. Sammanfattningsvis är TCO:s invändningar mot förslaget följande: Utredningen har identifierat några enstaka problemområden men utan att undersöka omfattningen av dessa problem. Utredningen lägger därefter ett förslag om en generell bestämmelse som straffbelägger mycket mer än det identifierade problemområdet, fortfarande utan att ha undersökt omfattningen av det handlande som man föreslår ska kriminaliseras. TCO anser inte att det är ett seriöst sätt att utreda en fråga om utvidgad kriminalisering. TCO ser utöver lagtekniska problem även andra problem med den föreslagna utvidgningen, bland annat att det riskerar att leda till längre handläggningstider och minskad effektivitet i offentlig sektor, större svårigheter att rekrytera och behålla medarbetare och en ökad belastning på rättsväsendet.

TCO vill i detta sammanhang understryka att det inte finns någon aktuell internationell förpliktelse för Sverige på detta område att beakta, varken någon EU-rättsakt som ska genomföras eller någon anmärkning från utvärderingsmekanismen som är kopplad till FN:s konvention mot korruption (UNCAC).

Det straffbara handlandet

Trots utredningens bedömning som omnämns ovan av begränsningen till "vid myndighetsutövning" föreslår utredningen att det ska införas en helt ny straffbestämmelse – missbruk av offentlig ställning – som tar sikte på missbruk av det offentliga uppdraget men som inte är begränsad till "vid myndighetsutövning".

Den bakomliggande anledningen till detta tycks huvudsakligen vara att utredningen har identifierat några problemområden som i dag inte omfattas av tjänstefelsbestämmelsen, eftersom de inte bedömts innebära myndighetsutövning. Dessa områden är förvaltning av allmänna medel (inklusive offentlig upphandling) och så kallat kommunalt lag- och domstolstrots.

Men i stället för en tydlig och snäv reglering som med juridisk precision ringar in det som avses, väljer utredningen ett mycket brett anslag. Straffbestämmelsen föreslås omfatta situationer där en offentliganställd handlande har brutit mot en generell norm och lett till att någon fått en otillbörlig förmån eller otillbörligt missgynnats.

Denna formulering lämnar ett allt för stort utrymme för tolkningar. Vad är en generell norm, vad innebär otillbörlig förmån och när är man missgynnad?

TCO vill i detta sammanhang hänvisa till att Högsta domstolen i rättsfallet NJA 2020 s. 241 uttalat att begreppet ”otillbörlig förmån” är vagt och att lagtolkningen därför måste präglas av försiktighet i syfte att tillgodose legalitetsprincipen. Motsvarande problem torde föreligga vid tolkning av begreppet ”otillbörligt missgynnas”.

TCO konstaterar att den nya bestämmelsen har en generell och oprecis utformning och en rad rekvisit som tillsammans utgör en komplicerad straffbestämmelse som kan ge upphov till tolkningssvårigheter. Bestämmelsen är komplicerad, inte bara för de offentliganställda att följa, utan även för myndigheter och domstolar att tolka och tillämpa, vilket sannolikt kommer att innebära att förslaget, om det genomförs, kommer att bli processdrivande. Risken för okynnesanmälningar är stor. Det kan bli både kostsamt och belastande för de rättsvårdande myndigheterna att hantera sådana anmälningar.

Det är svårt att överblicka hur stort bestämmelsens tillämpningsområde kan komma att bli. Genom att ersätta ”vid myndighetsutövning” med ”vid utövandet av offentlig tjänst eller offentligt uppdrag” görs bestämmelsen mer generell och svårtolkad och den föreslås därtill omfatta ringa brott. Med en generell bestämmelse blir det dessutom mer otydligt vilka straffvärda beteenden som bestämmelsen avser att träffa.

De områden som har identifierats som ”problemområden” handlar till stor del om processer, många gånger i flera led och inte sällan med många svåra beslut i ett komplext sammanhang. Det är i regel många personer involverade, både anställda och förtroendevalda. Det innebär bland annat att sådana ärenden ofta är komplicerade och svåröverskådliga för respektive person som blir del av handläggningen och beslutsfattandet. Det individuella straffrättsliga ansvarsutkrävandet blir därför problematiskt att reglera utifrån legalitets- och rättssäkerhetsprinciperna. Dessutom är en viktig utgångspunkt för TCO att ansvar bör utkrävas på den nivå i organisationen där besluten egentligen fattas och där inflytande över arbetets förutsättningar finns. Se den inledande kommentaren på sidan 3 i detta yttrande avseende offentlig upphandling.

Det är dessutom osäkert om de identifierade ”problemområdena” faktiskt träffas av förslaget på det sätt som avsetts och på ett ändamålsenligt sätt. Det gäller bland annat området för kommunalt lag- och domstolstrots (jfr avsnitt 6.7.2 Behovet av och inriktningen för en reform under rubriken Behov av straffrättsliga åtgärder mot vissa former av kommunalt lag- och domstolstrots på s. 340–341).

I sammanhanget är det värt att påpeka att en lag kan vara otydlig och rymma flera möjliga tolkningar, eller i övrigt ge myndigheter och andra offentliga organ ett stort utrymme att själva avgöra hur en viss fråga ska hanteras.

I fall då lagen ger myndigheterna ett skönsmässigt utrymme torde det förekomma på olika rättsområden att myndigheter fattar beslut i ett enskilt ärende i enlighet med sin tolkning av en lagbestämmelse men även för att pröva och söka fastställa en bestämmelses rättsliga gränser. Det kan särskilt förekomma i sammanhang där myndigheten har att tillämpa och tolka en så kallad ramlag på det egna verksamhetsområdet. Beslutet kan fattas med ett (medvetet) risktagande om att det kan bryta mot lagen och om att någon kan komma att otillbörligt gynnas eller missgynnas av myndighetens beslut, men avsikten är att få saken överprövad av domstol för att säkerställa en enhetlig och korrekt tillämpning. Kan ett sådant förfarande, som inte torde vara helt ovanligt, kunna komma att betraktas som lagtrots och därmed omfattas av utredningens förslag om missbruk av offentlig ställning? Frågan bör analyseras och slutsatsen presenteras under den fortsatta beredningen av detta lagstiftningsärende.

TCO vill i detta sammanhang också uppmärksamma en allmänt vedertagen utgångspunkt när det gäller straffrättsliga regleringar. Utgångspunkten är att straffrättsliga regleringar bör användas återhållsamt och ses som den sista utvägen när det gäller att påverka människors ageranden. TCO anser inte att ett sådant läge föreligger. Det finns redan ett välfungerande system för ansvarsutkrävande för de offentliga tjänstemännen, och det finns dessutom en rad andra åtgärder som kan vidtas för att ändra de anställdas agerande. Det kan till exempel gälla förebyggande åtgärder i form av bemanning och utbildning.

Ett effektivt och trovärdigt straffsystem bygger på juridiska principer om att en kriminalisering ska avse ett identifierat, konkretiserat och skyddsvärt intresse. Vi anser att utredningens förslag står i strid med dessa principer, vilket riskerar att underminera rättssäkerheten.

Därtill befarar TCO att ett stort antal situationer och handlanden som i dag inte är kriminaliserade nu blir det och att bestämmelsen blir oproportionerlig i förhållande till de luckor i lagstiftningen som utredningen uttryckligen velat beivra. TCO ser också en risk för att lagförslaget kan leda till godtyckliga rättsliga bedömningar. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det mycket tveksamt och otillfredsställande att gränsdragningen till vilka situationer som är straffbara inte blir tydlig och förutsägbar.

Särskilt mot bakgrund av att utredningen själv anger att det rör sig om ett "fåtal personer som medvetet missbrukar sin ställning"

framstår utredningens breda ansats som problematisk, då ett betydligt större antal situationer riskerar att omfattas än vad utredningen själv tycks ha haft i åtanke.

Personkretsen

Lagförslaget visar också på de stora svårigheter det innebär att på ett rättssäkert sätt avgränsa bestämmelsen till en relevant personkrets och till sådana straffvärda gärningar som inte redan är kriminaliserade och samtidigt inte omfatta sådana fel som kan inträffa i alla verksamheter, såväl offentlig som privat, och som bör åtgärdas på annat sätt än att bestraffa den enskilde anställde som behövt fatta beslutet eller på annat sätt agera.

Personkretsen som föreslås omfattas är mycket vid. Enligt förslaget ska bestämmelsen träffa den som utövar offentlig tjänst eller offentligt uppdrag. Den träffar således många fler än de som ägnar sig åt myndighetsutövning och de träffar fler än de som arbetar med sådant som kan falla in under de två identifierade problemområdena. Som utredningen själv beskriver är uttrycket ”offentlig tjänst eller offentligt uppdrag” relativt vagt och förekommer inte tidigare i svensk strafflagstiftning. I denna del är det till exempel oklart om en tjänsteman som är anställd och verkar i privat sektor men som är inlånad till en offentlig förvaltning också omfattas av den nya bestämmelsen. Utredningen nämner även att det ur legalitetssynpunkt kan invändas att det ur lagtexten inte går att utläsa exakt vilka som omfattas. Förslaget kan alltså sägas visa just på de svårigheter det innebär att på ett rättssäkert sätt avgränsa bestämmelsen till en relevant personkrets.

Förslaget riskerar att få till följd att det kommer att finnas en osäkerhet i hela den offentliga förvaltningen och inte enbart hos dem som har att utföra arbetsuppgifter med koppling till de identifierade problemområdena.

Krav på syfte med handlandet och Krav på uppsåt

Utredningen anger (s. 366) att det inte har framkommit något som motiverar ett straffbeläggande av oaktsamma gärningar på detta område. TCO delar den bedömningen.

Utredningen förtydligar samtidigt att det för straffansvar ska krävas att samtliga gärningsmoment är täckta av gärningspersonens uppsåt och att det antingen kan vara avsiktsuppsåt, insiktsuppsåt eller likgiltighetsuppsåt.

TCO välkomnar kravet på uppsåt som ett försök att avgränsa bestämmelsen samtidigt som kraven på olika typer av uppsåt för olika rekvisit i bestämmelsen tydligt visar på bestämmelsens komplexitet.

Även om utredningens förslag innebär att straffansvaret begränsas till uppsåtligt handlande där syftet varit att otillbörligen gynna eller missgynna någon är TCO:s farhåga att straffansvaret även kan träffa fall som inte är straffvärda.

För straffansvar ska enligt utredningen i denna del krävas ett avsiktssuppsåt, det vill säga att gärningen syftar till att gärningspersonen eller någon annan på något sätt ska få nytta av den lagstridiga åtgärden eller att någon ska missgynnas av åtgärden. Det är välkommet att utredningen genom otillbörlighetsrekvisitet och kravet på avsiktssuppsåt försöker avgränsa bestämmelsen till endast straffvärda fall.

TCO anser att det finns anledning att vara orolig för hur denna bestämmelse och dessa rekvisit kommer att tillämpas i praktiken. Hur ska otillbörlighetsrekvisitet tolkas och när kan en anställd anses ha haft uppsåt? Enligt utredningen kan endast en invändning från den misstänkte om att avsikten med handlandet var något annat än att gynna eller missgynna någon inte i sig vara tillräcklig för att utesluta uppsåt. Utredningen konstaterar kort att det i de flesta fall som en lagstridig handling begås uppsåtligen, bör det utifrån omständigheterna vara möjligt att visa om syftet varit att otillbörligen gynna eller missgynna någon. TCO anser att detta inte är tillräckligt tydligt.

Utredningen anger att rekvisitet ”i strid med lag eller annan författning, vidta en åtgärd eller underlåta att vidta en åtgärd” ska vara täckt av uppsåt och att den som inte haft, i vart fall likgiltighetsuppsåt, till att handla lagstridigt inte heller ska drabbas av straffansvar. Inom den offentliga verksamheten finns det ett mycket stort antal lagar och författningar för de anställda att förhålla sig till.

Av författningskommentaren framgår att rena bedömningsfrågor ska falla utanför det straffbara området. Gränsen mellan vad som är i strid med lag och rena bedömningsfrågor är inte alltid klar utan kan vara svår att skilja ut. Många bedömningar innebär dessutom i praktiken en avvägning av hur en bestämmelse i lag ska förstås.

TCO ser därför en risk att rekvisitet kan bidra till att även situationer som inte är av straffvärd karaktär ändå kommer att omfattas – exempelvis när komplexa regelverk och pressade arbetsförhållanden gör att en åtgärd i efterhand kan uppfattas som oförenlig med någon bestämmelse.

TCO ser en risk för att oklarheterna kring tillämpningen av denna bestämmelse inte bara kan komma att skapa oro och stress hos de anställda med längre handläggningstider som följd, utan att de också kommer att vara processdrivande.

TCO:s avslutande synpunkter på avsnittet

Syftet med förslaget må vara vällovligt, men utredningen missar målet. I stället för att säkerställa en rättssäker offentlig förvaltning riskerar man det motsatta. TCO ser allvarliga konsekvenser som i förlängningen drabbar medborgarna:

- Förräddad osäkerhets- och tystnadskultur. När även bagatellartade fel i tjänsten kan leda till brottsanklagelser finns risk att tjänstemän drar sig för att påtala brister och larma om missförhållanden. Detta på grund av rädslan att i samband med det själv bli föremål för granskning eller anklagelser. Brottet missbruk av offentlig ställning öppnar också upp för möjlighet till påtryckningar som påverkar tjänstemännens förutsättningar att utföra sitt jobb.
- Längre handläggningstider och minskad effektivitet. Rädsla för att göra fel förlänger beslutsprocessen och kan leda till längre handläggningstider. Det kan också öka regelstyrning och detaljreglering, eftersom risken att straffas ökar behovet av detaljerade riktlinjer.
- Större svårigheter att rekrytera och behålla medarbetare. I verksamheter med redan utmanande och svåra arbetsuppgifter riskerar ett utökat straffrättsligt ansvar att göra det mindre attraktivt att arbeta inom offentlig förvaltning.
- En ökad belastning på rättsväsendet. Redan i dag avskrivs årligen tusentals anmälningar om tjänstefel av åklagare för att de saknar substans eller avser ringa brott som inte omfattas av straffansvar. Utredningens förslag om "missbruk av offentlig ställning" riskerar att leda till att betydligt fler ogrundade anmälningar och icke straffvärda handlingar måste hanteras av rättsväsendet.

Här bör dessutom särskilt beaktas att brottslighet (såväl inom som utom anställningen) har en särskild betydelse i relation till "sakliga skäl" för uppsägning av personliga skäl i 7 § lagen om anställningsskydd (LAS). Ett handlande som tidigare inte varit straffbart kan genom förslaget komma att bli straffbart, och frågan är om detta får betydelse för bedömningen om sakliga skäl för en uppsägning då också föreligger. Förslaget kan alltså komma att innebära inte bara en omfattande utvidgning av straffrätten utan även innebära en oönskad/oavsiktlig eller i vart fall outredd utvidgning av vad som ska betraktas som sakliga skäl för uppsägning.

Mot bakgrund av ovan kan TCO inte ställa sig bakom förslaget om en ny straffrättslig bestämmelse om missbruk av offentlig ställning utan avstyrker förslaget.

Om regeringen går vidare med förslaget om en ny straffbestämmelse om missbruk av offentlig ställning bör det övervägas om inte bestämmelsen ska kompletteras med ett undantag för straffansvar

vid ringa fall. Missbruk av offentlig ställning föreslås vara subsidiärt i förhållande till bestämmelsen om tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken (se mer om detta nedan). Av bestämmelsen om tjänstefel framgår att straffansvar inte ska utdömas vid ringa fall. I utredningen föreslås att denna ordning kvarstår. Det kan inte uteslutas att en gärning kan anses vara ringa även då någon uppsåtligt gör sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. I avsaknad av en motsvarande undantagsbestämmelse för det uppsåtliga brottet missbruk av offentlig ställning skulle dessa fall – trots ansvarsfrihet enligt 20 kap. 1 § brottsbalken – kunna bli straffbara enligt bestämmelsen om missbruk av offentlig ställning. Mot bakgrund av det breda tillämpningsområdet och den stora variation av situationer som kan komma att bli aktuella är det rimligt med en ventil även för detta brott.

6.7.4 Förhållandet till andra straffbestämmelser

Utredningens förslag: Subsidiaritetsregeln i bestämmelsen om tjänstefel ska behållas men justeras så att tjänstefel endast är subsidiärt till andra brott som har en straffskala som är densamma som eller strängare än tjänstefel. Det ska anges att i bestämmelsen om missbruk av offentlig ställning ska brottet vara subsidiärt till tjänstefel. I förhållande till andra brott än tjänstefel får allmänna principer om brottslighetskonkurrens tillämpas.

TCO avstyrker utredningens förslag att ändra i subsidiaritetsregeln avseende tjänstefel. Regeln syftar till att undvika dubbelbestraffning och säkerställa att det mest specifika brottet tillämpas. Brottet tjänstefel är en bred bestämmelse som täcker många olika typer av felaktigheter vid myndighetsutövning. Det finns därför goda skäl till att det är subsidiärt till andra brott. För det fall tjänstefelsbestämmelsen skulle användas framför andra mer specifika brott finns det dessutom en risk att de specifika brotten skyddsintressen urholkas.

TCO anser av samma skäl att även det nya brottet missbruk av offentlig ställning ska vara subsidiärt till andra mer specifika brott, och inte endast till brottet tjänstefel. Det nya brottet har ett brett tillämpningsområde och täcker många olika typer av felaktigheter som dessutom inte behöver ha skett vid myndighetsutövning. Om det inte görs subsidiärt till andra brott finns det en risk för oönskad dubbelbestraffning och att skyddsintresset avseende andra brott urholkas.

Dessutom vore det fördelaktigt att harmonisera de båda subsidiaritetsreglerna, detta för att skapa en mer enhetlig och konsekvent ordning. En bredare subsidiaritetsregel skulle bidra till ökad rättssäkerhet och förutsägbarhet.

6.7.5 Åtalsanmälan och förhållandet till arbetsrätten

Utredningens förslag: Skyldigheten att åtalsanmäla i lagen om offentlig anställning (LOA) ska omfatta även brotten missbruk av offentlig ställning och grovt missbruk av offentlig ställning.

TCO anser att utredningens förslag väcker ytterligare oro och frågor om utformningen och tillämpningen av de nya brotten missbruk av offentlig ställning och grovt missbruk av offentlig ställning.

Dessa brott har till exempel vissa likheter med de brott som redan omfattas av skyldigheten att åtalsanmäla och kan i vissa fall anses vara lika allvarliga.

Ett av huvudsyftena med skyldigheten att åtalsanmäla är att det ska upprätthålla allmänhetens förtroende för myndigheterna. Det talar för att skyldigheten ska omfatta även dessa brott. Det skulle också bidra till en viss enhetlighet i rättsordningen. Samtidigt kan vi se att de nya brotten både har ett brett tillämpningsområde och är utformade på ett komplicerat sätt.

En utvidgning av åtalsanmälningsskyldigheten skulle därför kunna leda till osäkerhet hos arbetsgivaren om var gränsen för skyldigheten går. Det finns även en risk för att arbetsgivare kommer att åtalsanmäla i större utsträckning än nödvändigt, i stället för att vända sig till de i huvudsak välfungerande personalansvarsnämnderna. Det skulle inte bara drabba de enskilda arbetstagarna utan också i onödan belasta rättsväsendet.

Vad gäller förslagets förhållande till arbetsrätten saknas mer ingående resonemang om vilka konsekvenser förslaget kan få på olika aspekter av den arbetsrättsliga regleringen. Redan i dag finns det frågor som berör både det offentlighetsrättsliga (inklusive det straffrättsliga området) och det civilrättsliga (inklusive det arbetsrättsliga) regelverket och där det utvecklats en praxis som arbetsmarknadens parter tillämpar. Med förslagets ”missbruk av offentlig ställning” som omfattar så mycket mer än tjänstefelets ”vid myndighetsutövning” utvidgas det straffrättsliga området på bekostnad av det arbetsrättsliga, vilket torde kunna förändra balansen i vilka frågor som kan hanteras mellan arbetsgivare och arbetstagare inom anställningsavtalets ramar. För samma beteende som tidigare hanterats arbetsrättsligt kan det nu i stället bli en straffrättslig gärning och som arbetstagare riskerar man att i anställningen begå brott och bli stämplad som en brottsling jämfört med att tidigare ”endast” ha brutit mot anställningskontraktet (med efterföljande konsekvenser för den enskilde på den framtida arbetsmarknaden och i samhället i stort).

6.7.7 Straffskalor, gradindelning och kvalifikationsgrunder

Straffskalan och gradindelning för straffbestämmelsen om missbruk av offentlig ställning

Straffskalan för tjänstefel

Utredningens förslag:

1. Straffet för missbruk av offentlig ställning av normalgraden ska vara böter eller fängelse i högst tre år. Det ska införas ett grovt brott. För grovt brott ska straffet vara fängelse i lägst två år och högst sex år.
2. Minimistraffet för grovt tjänstefel ska höjas till fängelse i två år. Maximistraffet för tjänstefel av normalgraden ska höjas till fängelse tre år.

TCO anser när det gäller straffsatserna för de nya brotten om missbruk av offentlig ställning och grovt missbruk av offentlig ställning att dessa i vart fall inte bör vara högre än för dem som gäller för tjänstefel respektive grovt tjänstefel.

TCO delar utredningens uppfattning att straffskalorna bör spegla brottets allvar såväl vid grovt tjänstefel som vid normalgraden. Det är av stor betydelse då felaktig myndighetsutövning kan leda till skada för både enskilda individer och det allmänna.

När det gäller höjningen av straffskalorna för grovt tjänstefel har utredningen emellertid inte presenterat några konkreta skäl till att nuvarande straffskalor inte skulle motsvara brottets allvar. Det saknas såväl empiriska underlag som statistiska belägg eller exempel från rättspraxis som skulle kunna visa att dagens straffnivåer inte är ändamålsenliga.

Utredningen föreslår även en höjning av maximistraffet för tjänstefel av normalgraden. Inte heller i detta fall redovisas några tydliga skäl till en sådan förändring, vilket TCO beklagar. TCO kan konstatera att till exempel för en polis eller åklagare kan en tjänstefelsdom bli enormt ingripande redan enligt nuvarande reglering och att höja straffsatserna kommer sannolikt inte att få en avskräckande effekt, utan endast avskräcka tjänstemän från att vilja arbeta som polis eller åklagare.

Förslaget om att höja straffskalan motiveras med att brottet tjänstefel inte bör ha en lägre straffskala än den föreslagna nya bestämmelsen missbruk av offentlig ställning vars straffskala i huvudsak utformas i överensstämmelse med den som gäller för mutbrott. TCO anser inte att detta är ett helt övertygande skäl, särskilt som att både mutbrott och brottet missbruk av offentlig ställning, till skillnad från tjänstefelsbrottet, är brott som förutsätter uppsåt och där man inte kan dömas till ansvar vid oaktsamhet.

Ett av de vanligast förekommande argumenten för skärpt straffansvar och införandet av en ny bestämmelse är att detta skulle stärka allmänhetens förtroende för det offentliga. Utredningen anför dessutom att en sådan ordning på sikt skulle kunna bidra till att stärka statens kompetensförsörjning. TCO anser att detta är en felaktig utgångspunkt eftersom det bygger på ett antagande om att antalet dömda för tjänstefel står i direkt samband med förtroendet för det offentliga. Straffrättsligt ansvar aktualiseras först när skadan redan har inträffat för den enskilde eller för det allmänna. I det skedet har förtroendeskadorna redan uppstått. En mer ändamålsenlig väg för att värna förtroendet är att stärka de förebyggande strukturerna i förvaltningen, såsom tydliga rutiner, fungerande rapporteringssystem och en förvaltningskultur som främjar öppenhet och rättssäkerhet.

Tyngdpunkten bör därför ligga på att skapa en förvaltning som har förutsättningar att göra rätt, snarare än en förvaltning där fokus ligger på att straffa enskilda när felet redan har uppstått. Vad gäller kvalifikationsgrunderna för grovt tjänstefel, se nedan under Kvalifikationsgrunderna och straffskalan för grovt brott.

Kvalifikationsgrunder för grovt missbruk av offentlig ställning

När det gäller kvalifikationsgrunder för grovt missbruk av offentlig ställning föreslår utredningen att det vid bedömningen av om ett brott är grovt ska särskilt beaktas

1. om gärningen innefattat missbruk av särskilt ansvarsfull ställning eller annars har begåtts inom ramen för särskilt samhällsviktig verksamhet,
2. om värdet av förmånen har varit betydande eller gärningen har eller kunde ha medfört betydande vinning eller avsevärd skada,
3. om gärningen har ingått i en brottslighet som utövats i organiserad form eller annars systematiskt, eller
4. om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

TCO tar inte ställning till vart och ett av kvalifikationsgrunderna men avstyrker dock förslaget som innebär att man vid bedömningen om brottet är grovt även ska beakta risken för avsevärd skada eller betydande vinning. TCO kan inte se något övertygande skäl för detta och kan inte heller se att utredningen motiverar det närmare.

Med tanke på många offentliga tjänstemäns roll och arbetsuppgifter är det ofrånkomligt att deras beslut och åtgärder kan medföra en risk för skada eller vinning. Att bedöma ett eventuellt brott som grovt för att endast en risk förelegat är därför problematiskt. I verksamheter präglade av komplexitet och bristande resurser bör straffansvaret

bygga på konkreta och inträffade omständigheter och inte på antaganden av vad som hade kunnat hända.

I detta sammanhang vill TCO även uppmärksamma att utredningens förslag om utformning av brottet missbruk av offentlig ställning saknar ett undantag från straffansvar för ringa brott, vilket TCO beklagar.

Kvalifikationsgrunderna och straffskalan för grovt brott

Utredningen föreslår: Kvalifikationsgrunderna utvidgas för grovt tjänstefel så att det vid bedömningen särskilt ska beaktas om gärningen har eller kunde ha medfört avsevärd skada eller en betydande otillbörlig förmån för någon.

TCO anser att den föreslagna utvidgningen är problematisk av flera skäl och kan därför inte tillstyrka förslaget.

För det första ligger det i tjänstemannarollens och myndighetsutövningens "natur" att beslut ofta leder till eller riskerar att leda till skada eller förmån för någon part. En sådan formulering riskerar därmed att omfatta en mycket stor del av de beslut som fattas inom myndighetsutövningen och skulle därmed kunna kvalificera många felbedömningar som grovt tjänstefel.

För det andra anser TCO att det är problematiskt att en domstol med begränsad insyn i förvaltningarnas verksamhet ska behöva göra bedömningar av vilka hypotetiska konsekvenser ett felaktigt beslut hade kunnat medföra. Dessutom är kravet på att gärningen kunde ha medfört betydande vinning eller avsevärd skada ett lågt ställt krav för att faran ska anses föreligga. Det innebär att även gärningar där risken för betydande vinning och avsevärd skada varit låg kan komma att bedömas som grova brott. Det kan ifrågasättas om det är önskvärt att gärningar där vinning eller skada faktiskt har uppstått behandlas lika som när det enbart funnits en fara för att så skulle bli fallet.

TCO vill betona att det är mer rättssäkert att ansvar bedöms utifrån de faktiska följder som uppstått snarare än utifrån tänkbara eller möjliga konsekvenser.

Ansvarsfrihet för gärningar som är att anse som ringa

Utredningens förslag: Det ska fortsatt finnas ett undantag från straffansvar för ringa brott. För att öka förutsägbarheten och bidra till en mer enhetlig rättstillämpning ska det förtydligas i lagtexten vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av om en gärning är att anse som ringa.

TCO instämmer i utredningens slutsats att det är av stor vikt att ringa tjänstefel även fortsättningsvis är undantaget från straffansvar och i stället omfattas av annat ansvarsutkrävande, huvudsakligen det arbetsrättsliga. Att ringa fel undantas har också en stor betydelse för de rättsvårdande myndigheterna så att de inte behöver ägna tid och resurser åt att utreda ett större antal anmälningar av ringa karaktär som dessutom, till en icke obetydlig del, utgörs av okynnesanmälningar som saknar grund.

TCO noterar att förtydligandet om vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av om en gärning är att anse som ringa i huvudsak är en kodifiering av gällande rätt och att någon ändring i förhållande till vad som redan gäller enligt tidigare förarbeten och Högsta domstolens praxis inte avses. Dock anges att en pressad arbetssituation inte ensamt kan vara grund för att undgå straffansvar. Utredningen anför att det för den enskilde som drabbas av ett fel i samband med myndighetsutövning är av mindre betydelse om det kan förklaras av att tjänstemannen hade ont om tid eller en pressad arbetssituation.

TCO befarar att förtydligandet som föreslås leder till att färre gärningar bedöms som ringa än vad som görs enligt nuvarande lydelsen av bestämmelsen, och avstyrker därför förslaget om förtydligande. Det är av vikt att åklagare har en ventil för att inte åtala för brott som framstår som bagatellartade och att domstolarna har en möjlighet att ogilla åtal om ett visst handlande framstår som försvarligt och ursäktligt. En stor del av de offentliga tjänstemännen har en hög arbetsbelastning och resurserna är ofta inte tillräckliga. Stressen och rädslan för att göra även bagatellartade fel kan bidra till att förlänga handläggningstiderna och på så sätt skapa en ännu större arbetsbelastning.

8 Konsekvenser

8.3.6 Förslaget om en ny straffbestämmelse om missbruk av offentlig ställning

TCO anser att utredningen presenterar en alltför begränsad analys av konsekvenserna av förslaget om missbruk av offentlig ställning. Det saknas för det första en analys av hur de föreslagna bestämmelserna kommer att påverka dagens ordning. I nuläget kan ansvar utkrävas

straffrättsligt, arbetsrättsligt, offentlighetsrättsligt och skadeståndsrättsligt. Dessa delar fyller olika funktioner men utgör tillsammans ett system där förändringar inom en del påverkar de andra. Om exempelvis en viss del ges en mer framträdande roll finns det en risk att de andra delarna inte längre tillämpas på samma sätt. Det är därför beklagligt att utredningen inte analyserar dessa konsekvenser då TCO anser att balansen mellan delarna i systemet bidrar till dess effektivitet.

TCO anser för det andra att utredningen inte i tillräcklig utsträckning beaktar vilka förvaltningsmässiga konsekvenser förslagen kan få. TCO befärar att detta kan resultera i till exempel långsammare handläggningstider och att den offentliga förvaltningen blir tungrodd och ineffektiv, vilket drabbar allmänheten men även privata företag. Det kan även påverka privata tjänstemän som till exempel agerar i upphandlande verksamheter mot staten.

Många olika offentliga verksamheter har redan i dag svårigheter med en långsiktig personalförsörjning. Kompetensförsörjningsbehovet är något som både SKR och Arbetsgivarverket i olika sammanhang och rapporter uppmärksammat. Förslaget om det nya brottet missbruk av offentlig anställning kommer sannolikt inte öka intresset för en offentlig anställning. Dessutom kommer det än mer tynga ett redan belastat rättsväsende såsom utredande polis, åklagarväsende och domstolar. Allt detta kommer i slutändan att drabba medborgarna.

Utredningen bedömer utan närmare motivering eller skäl att de ”tror” att ett utökat ansvarsutkrävande kan inverka positivt på attraktiviteten för offentliga tjänster och uppdrag, vilket är raka motsatsen till den uppfattningen som utredaren i SOU 2022:2 landade i, där utredaren konstaterar att ett utvidgat tjänstefelsansvar skulle kunna ”medföra problem att rekrytera och upprätthålla kompetens inom viktiga funktioner i samhället där det redan ställs höga krav på den enskilda tjänstemannen”. Då man nu landar i en annan bedömning hade det varit värdefullt att djupare utveckla på vilken kunskap man baserar detta.

Det är viktigt att komma ihåg att svensk förvaltning i stort är välfungerande och har ett högt förtroende. De brister som finns går att förebygga med andra medel än straffrättsliga åtgärder.

TCO vill i detta sammanhang nämna att Riksrevisionen i en färsk granskning från den 9 september 2025 (Arbetsrättsliga villkor i offentlig upphandling, RiR 2025:21) konstaterat att myndigheter sällan ställer krav på skäliga arbetsvillkor i vissa upphandlingar. Samma granskning påtalar att det riskerar att bidra till lönedumpning, dåliga arbetsvillkor och en osund konkurrens. Det drabbar privata tjänstemän genomgående på arbetsmarknaden. Det vore därför bättre om det allmänna utifrån ett generellt krav (inte

utifrån ett personligt tjänstemannaansvar) ställde krav på skäliga arbetsvillkor i sina upphandlingar.

8.5 Konsekvenser för brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet och förtroendet för den offentliga verksamheten

Utredningens bedömning: De förändringar som vi har föreslagit i den straffrättsliga regleringen av korruption kan antas bidra till, i någon mån, att färre brott begås och till att stärka förtroendet för den offentliga verksamheten.

TCO ifrågasätter om den föreslagna utvidgningen av det straffrättsliga ansvaret för offentliganställda och de konsekvenser som vi befarar att det kan leda till, i form av till exempel osäkerhet bland tjänstemännen och långsammare handläggningstider i förvaltningen, uppväger den måttliga positiva påverkan på brottsligheten som utredningen bedömer att dess förslag kommer att innebära.

TJÄNSTEMÄNNENS CENTRALORGANISATION

Therese Svanström
Ordförande

Lise Donovan
Jurist