



# Korruptionsdomar och offentlig upphandling

Av Catrin Karlsson Westergren på uppdrag av Konkurrensverket

UPPDRAGSFORSKNINGSRAPPORT 2019:5

Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport oktober 2019

Utredare: Catrin Karlsson Westergren

ISSN-nr 1652-8069

Foto: Mostphotos

## Förord

I Konkurrensverkets uppdrag ingår att främja forskning på konkurrens- och upphandlingsområdet. Konkurrensverket har därför gett jur.dr. Catrin Karlsson Westergren i uppdrag att, inom ramen för Konkurrensverkets uppdragsforskning, undersöka korruptionsdomar och hur vanligt det är att dessa domar rör upphandlingssituationer.

Värdet av den offentliga upphandlingen i Sverige motsvarar en sjättedel av BNP och är en marknad som är värd ca 700 miljarder kronor. Det stora värdet kombinerat med det stora antalet leverantörer och upphandlande aktörer innebär att offentlig upphandling är ett riskområde för korruption. Att korruption, utöver att snedvrیدا konkurrensen, skadar allmänhetens förtroende för den offentliga förvaltningen är uppenbart. Det är därför en viktig uppgift att genom olika insatser förebygga och motverka korruption i alla dess former.

Den här rapporten är resultatet av en undersökning av domar från tingsrätter och hovrätter som avser att korruption förekommit i samband med offentlig upphandling. Syftet har varit att identifiera faktorer och omständigheter som kan ge skäl att misstänka och vidare utreda förekomsten av korruption i upphandlingssituationer. Rapporten bidrar till att Konkurrensverket och andra aktörer på ett mer tydligt sätt kan rikta sina insatser i syfte att bekämpa korruption inom offentlig upphandling.

Till projektet har det knutits en referensgrupp, som haft möjlighet att lämna synpunkter på utkastet till slutrapport, bestående av Ann Fryksdal, Magnus Johansson, Staffan Martinsson, Joakim Wallenklint och Hanna Witt.

Författaren ansvarar själv för alla slutsatser och bedömningar i rapporten.

Stockholm, november 2019

Rikard Jermsten  
Generaldirektör

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>7</b>
<b>Summary</b> .....	<b>10</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>13</b>
1.1 Allmänt .....	13
1.2 Syfte.....	17
1.3 Metod .....	18
1.4 Disposition .....	18
<b>2 Korruption och offentlig upphandling</b> .....	<b>19</b>
<b>3 Offentlig upphandling</b> .....	<b>25</b>
3.1 Allmänt .....	25
3.2 Syftet med regleringen.....	25
3.3 Regleringen .....	26
3.4 Upphandlingsprocessen.....	27
3.4.1 Allmänt .....	27
3.4.2 Annonsering.....	28
3.4.3 Förfaranden.....	29
3.4.4 Direktupphandlingar .....	29
3.4.5 Kvalificering.....	31
3.4.6 Utvärdering.....	31
3.4.7 Tilldelning .....	32
3.4.8 Avtal.....	32
3.4.9 Uppföljning .....	33
3.5 Förtroendet.....	33
3.6 Grundläggande principer.....	33
3.7 Uteslutningsgrunder.....	35
<b>4 Korruption</b> .....	<b>37</b>
4.1 Allmänt .....	37
4.2 Korruptionsbegreppet .....	37
4.3 Syftet med lagstiftningen .....	38
4.4 Historik .....	38
4.5 Straffsanktionerade brott.....	39
4.6 Regleringen .....	39
4.6.1 Tagande av muta .....	39
4.6.2 Givande av muta .....	41

4.7	Otillbörlig förmån .....	41
4.8	Tjänstesamband .....	41
4.9	Skyddsintresse .....	43
4.10	Uppsåt .....	43
4.11	Grova brott .....	44
<b>5</b>	<b>Korruptionsdomar.....</b>	<b>45</b>
5.1	Korruptionsdomar .....	45
5.1.1	Inledning.....	45
5.2	Uppsåt.....	48
5.3	Myndigheter och personkrets.....	48
5.3.1	Upphandlande myndigheter .....	48
5.3.2	Personkretsen.....	50
5.3.3	Initiativtagare.....	54
5.3.4	Skyddsintresset.....	56
5.4	Tjänstesambandet.....	57
5.5	Branscher .....	58
5.6	Omständigheter .....	59
5.6.1	Allmänt .....	59
5.6.2	Förmåner utan anknytning till leverantörens verksamhet.....	60
5.6.3	Förmåner med anknytning till avtalsföremål eller leverantörens verksamhet .....	62
5.6.4	Falska fakturor.....	64
5.6.5	En pågående korruptionsrelation .....	64
5.7	Otillbörligheten.....	65
5.8	Steg i upphandlingen eller utanför denna .....	65
5.8.1	Under en pågående avtalsrelation .....	65
5.8.2	Förmåner i samband med att en affär görs upp. ....	67
5.9	Skäl att misstänka överträdelser av upphandlingsrätten .....	67
5.10	Omständigheter som ger skäl att misstänka korruption .....	69
<b>6</b>	<b>Frikännande domar.....</b>	<b>70</b>
6.1	Tjänstesamband .....	70
6.2	Förmånen.....	70
6.3	Otillbörlighet.....	71
6.4	Preskription.....	72

## Sammanfattning

Studien utgör en rättsfallsstudie där ett rättsfallsunderlag bestående av domar där korruption förekommit i samband med offentlig upphandling ("Rättsfallsunderlaget") systematiseras i syfte att ge svar på ett antal frågor. Till följd av ett sannolikt högt mörkertal på grund av återhållsamhet att anmäla kan studien inte säga något generellt om förekomsten av korruption i samband med offentlig upphandling. Däremot kan studien rimligen tjäna som underlag för indikationer på korruption genom att peka på ett antal faktorer i det för studien empiriska underlaget som förekommer i samband med offentliga upphandlingar.

Rättsfallsunderlaget består av domar som rör förfaranden efter det att ÄLOU och ÄLUF 2007 trädde ikraft.

Enligt Rättsfallsunderlaget är den vanligaste förekommande korruptionssituationen sådan att en tjänsteman inom kommunal förvaltning eller kommunalt bolag ("Offentlig tjänsteman")<sup>1</sup> med nära kontakt med leverantörer erhåller en muta under en pågående avtalsrelation – upphandlad enligt upphandlingsrätten eller inte. Förmånerna kan bestå av resor, evenemang eller middagar utan anknytning till leverantörens verksamhet eller myndighetens upphandlingsföremål. Sådana förmåner initieras oftast av leverantören. En annan vanligt förekommande förmån är bygg- eller andra hantverkstjänster på den Offentliga tjänstemannens privata fastighet. Sådana förmåner initieras oftast av den Offentliga tjänstemannen.

Någon speciell grupp av Offentliga tjänstemän kan inte utläsas. Det avgörande är den nära kontakten innebärande att även enhetschefer med delegerat ansvar som är i kontakt med upphandlingar förekommer i stor utsträckning i Rättsfallsunderlaget.

För att utgöra brott krävs inte att förmånen faktiskt lett till ett gynnande av leverantör utan det är tillräckligt att mottagaren faktiskt har en möjlighet att påverka ett sådant gynnande. Av det skälet framgår inte av Rättsfallsunderlaget med säkerhet att ett förfarande i strid med upphandlingsrätten har skett även om det finns indicier på detsamma och i något fall har konstaterats.

Lagens skyddsintressen i samband med offentliga upphandlingar är allmänhetens förtroende för det offentliga beslutsfattandet. Allmänheten ska kunna känna sig trygga med att Offentliga tjänstemän agerar objektivt och opartiskt i sitt beslutsfattande. Detta skyddsintresse är av vikt för bedömningen av en förmåns otillbörlighet varför även förmåner av lågt värde inom offentliga upphandlingar kan leda till fällande domar.

---

<sup>1</sup> I det följande benämns alla tjänstemän inom kommun, kommunala bolag, stat och region (landsting) med Offentlig tjänsteman.

Ett tjänstesamband föreligger så snart förmåner erbjuds eller ges till en Offentlig tjänsteman som på något sätt är involverad i offentlig upphandling. Någon pliktstridig åtgärd behöver inte påvisas.

Bevisbördan för korruptionsbrott i samband med offentliga upphandlingar är relativt låg. Det som ska visas är att det rör sig om en förmån till en Offentlig tjänsteman som objektivt sätt har möjlighet att påverka upphandlingen i något avseende. Det är därför av vikt med verktyg för att upptäcka brotten – kanske med hjälp av identifierade faktorer i denna studie.

Brotten leder ofta till att den Offentliga tjänstemannen sägs upp från sin anställning och att leverantörer utesluts från kommande upphandlingar. På så vis kan tillämpningen av brottsbalkens regler om korruption och upphandlingsrättens uteslutningsgrunder utgöra allmänpreventiva verktyg att motverka korruption.

Otillbörliga förmåner till gynnande av en eller flera parter riskerar inte endast att utgöra brott enligt brottsbalken. Sådana förfaranden ställer även konkurrensen ur spel och är i de flesta fall i strid med upphandlingsrättens grundläggande principer.

En leverantör som dömts eller åtalats för givande av muta riskerar att uteslutas från kommande upphandlingar hos upphandlande myndigheter. Uteslutning utgör sannolikt ett effektivt allmänpreventivt medel att hantera risken för korruptionsbrott.

Brottsbalkens regler och upphandlingsrätten sitter på sätt och vis i samma båt. Även om de primära syftena till viss del skiljer sig åt handlar bedömningen i båda fallen om likabehandling, transparens och objektivitet. En effektiv tillämpning av upphandlingsrätten kan på så sätt utgöra ett verktyg att bekämpa korruption. Upphandlingsrätten har dessutom ett uttalat syfte att göra detsamma.

Samspelet mellan upphandlingsrätten, dess efterlevnad och brottsbalkens bestämmelser kan således utgöra ett samlat verktyg mot korruption. Tillsynsmyndigheten behöver adekvata verktyg för att kunna upptäcka korruption. Detta kräver systematiska överväganden och planering som påverkar genomförandet av upphandlingar. Denna rättsfallsstudie kan - trots att den endast grundas på dömda brott - tjäna som underlag för igenkännande av faktorer att upptäcka korruption som kan ligga till grund för sådana överväganden och sådan planering.

Även om det empiriska underlaget är bristfälligt - till följd av ett stort mörkertal - kan i det följande beskrivna faktorer konstateras och ligga till grund för identifiering och igenkännande av indikationer på att korruptionsbrott har förekommit eller riskerar att förekomma.

Av andelen fällande korruptionsdomar rör 70 procent bygg, anläggning och andra hantverkstjänster. Av dessa utgör bygg och anläggning den absoluta majoriteten.

Från Rättsfallsunderlaget kan konstateras att brotten i fällande domar i de flesta fall förekommer mellan personer som på olika sätt har eller kan ha ett nära förhållande. I 70 procent av målen förekommer en närhet mellan den Offentliga tjänstemannen och företrädare för leverantören. Med närhet avses såväl närhet i affärsförhållandet som vänskapsförhållanden (ibland etablerade efter långvarig kontakt i upphandlingar). Det är snarare denna närhet till affären och personer involverade än tjänstebefattningen som ger upprinnelse till korruptionsbrotten. Mest vanligt förekommande i Rättsfallsunderlaget är att den Offentliga tjänstemannen är kommunalt anställd i förvaltning eller bolag.

I majoriteten av domarna begås brotten under en pågående avtalsrelation eller i samband med ett köp.

I de fall förmånen utgörs av varor och tjänster är det oftast och i åtminstone 73 procent av målen den Offentliga tjänstemannen som tar initiativet. Vad avser förmåner i form av resor, evenemang och middagar är det i en majoritet av målen leverantören som tar initiativet. I 75 procent av domarna är detta fallet och det är egentligen endast ett fall där det kan konstateras att det är den Offentliga tjänstemannen som har begärt en resa.

Flera av domarna avser upprepade kontrakt.

Majoriteten av åtal leder - till följd av brottsrubriceringen med insiktsuppsåt och den låga bevisbördan - till fällande domar varför det kan finnas anledning att fokusera på graden av upptäckt och effektiva allmänpreventiva åtgärder såsom en effektiv tillämpning av uteslutningsgrunderna i upphandlingsrätten.

Domstolarna lägger stor vikt vid skyddsintresset i form av allmänhetens tilltro till den offentliga sfären och förvaltningen.

I domarna behandlas i väldigt lite utsträckning överträdelse av upphandlingsrätten. Det förekommer emellertid indikationer på att så skett och framför allt att korruptionsbrotten utgör en uppenbar risk att upphandlingsrättsliga principer träds förnär.



## Summary

This study is a case study in which a case file consisting of judgments where corruption has occurred in connection with public procurement (the "Case file") is systematized in order to answer a number of questions. Due to a likely high number of unrecorded procedures and to a restraint to report, the study cannot present anything general about the prevalence of corruption in connection with public procurement. On the other hand, the study can reasonably serve as a basis for indications of corruption by pointing out a number of factors in the study's empirical data that appear in connection with public procurement.

The case file consists of judgments from 2007 to date.

According to the Case file, the most common corruption situation is such that an official in a municipal administration or municipal company ("Public official") with close contact with suppliers receives a bribe during an ongoing contractual relationship - procured according to the procurement law or not. The benefits may consist of travel, events or dinners without connection to the supplier's activities or the authority's procurement items. Such benefits are usually initiated by the supplier. Another common benefit is construction services on the Public official's private property. Such benefits are usually initiated by the Public official.

No special group of Public officials can be read out. The decisive factor is the close contact/relationship, which means that unit heads with delegated responsibility who are in contact with procurements occur to a large extent in the case file.

To constitute a crime it is not required that the benefit actually leads to a preferential treatment of the supplier, Instead it is sufficient that the recipient actually has an opportunity to influence such a treatment. For that reason, it is not clear from the Case file that a procedure in violation of the procurement legislation has taken place, even if there are indications of the same and in some cases can be established.

The protection interests of the law in connection with public procurement are the public's confidence in public decision-making. The public should be confident that Public officials are acting objectively and impartially in their decision-making. This protection interest is important for the assessment of whether the benefit is undue or not. For that reason, even low value benefits in public procurement can lead to convictions.

A service connection exists as soon as benefits are offered or given to a Public official who in some way is involved in public procurement. No unlawful action must be demonstrated.

The burden of proof for corruption in connection with public procurement is relatively low. What must be shown is that a benefit has been given to a Public official who objectively has the opportunity to influence the procurement in some respect. Therefore, tools for detecting the offenses is of importance - such as identified factors in this study.

The offenses often result in the Public official being terminated from his employment and suppliers being excluded from procurements in the future. You could say that the application of the Criminal Code's rules on corruption and the exclusion criteria's in the public procurement legislation are general and common preventative tools to combat corruption.

Undue benefits are not only liable to constitute crimes under the Criminal Code. Such procedures also disturb competition. In most cases a corruptive procedure violates the basic general principles of procurement law.

A supplier convicted or prosecuted for giving bribes risks being excluded from future procurement by contracting authorities. Exclusion are probably an effective public preventive tool to deal with the risk of corruption.

The rules of the Criminal Code and the procurement legislation are in a way in the same boat. Although the primary objectives differ to some extent, the assessment in both cases deals with equal treatment, transparency and objectivity. An effective application of procurement law can thus be a tool to fight corruption. Furthermore, the procurement legislation has as stated the purpose to do the same.

The interaction between procurement law- its compliance -, and rules of the criminal code can thus be a unified tool against corruption. The regulator however needs adequate tools to detect corruption. This requires systematic considerations and planning that affect the execution of procurement. This case study - although based only on convicted offenses - can serve as a basis for recognizing factors to detect corruption that may underlie such considerations and planning.

Although the empirical evidence is inadequate - due to a large number of unrecorded cases - the following described factors can be used as a basis for identifying and recognizing indications that corruption crimes have occurred or are at risk.

Of the proportion of convicted corruption convictions, 70 percent concern building and construction.

From case law it follows that in most cases the crimes occur between people who in different ways have or can have a close relationship. In 70 percent of the cases, there is a closeness between the Public official and the representative of the supplier. The relationship consists both of a business relationship and of a friendship relationship (sometimes established after long-term contact in procurement

situations). It is rather this closeness to the business and people involved than the position of the Public Official that gives rise to the corruption crimes.

The most common occurrence in the Case file is of a Public official being a municipal employee in the administration or company receiving a bribe and in the majority of the convictions; the crimes are committed during an ongoing contractual relationship or in connection with a purchase.

In cases where the benefit consists of goods and services, it is usually and in at least 73 per cent of the cases the Public official who takes the initiative. In terms of benefits in the form of travel, events and dinners, however, it is in an absolute majority of the cases the supplier who takes the initiative. In all 75 per cent of the judgments show that this is the case and it is in fact only one case where it can be stated that it is the Public official who has requested a trip.

Several of the judgments relate to repeated contracts.

As a result of the crime classification with intent and the low burden of proof the majority of prosecutions lead to conviction. Because of this finding there may be reason to focus on the degree of discovery and effective public preventive measures such as an effective application of the grounds of exclusion in the procurement law.

The courts attach great importance to the protection interest in the form of public confidence in the public sphere and the administration.

In the judgments, to a very small extent, violations of the procurement legislation are dealt with. However, there are indications that this has happened and, above all, that the corruption crimes constitute an obvious risk that public procurement principles will be violated.

# 1 Inledning

## 1.1 Allmänt

Inte enbart överträdelser av upphandlingsreglerna sätter upp hinder för en effektiv offentlig upphandling och konkurrens. Det finns ett obevisat antagande att leverantörer ibland vill påverka, förbättra eller vidmakthålla en relation till enskilda Offentliga tjänstemän som i sin tjänst i offentlig förvaltning kan påverka upphandlingar, inköp och tilldelning av offentliga kontrakt. Påverkan kan ske genom erbjudande och givande av otillbörliga förmåner. Sådana kan lämnas i syfte att utöva påtryckningar på enskilda beslut eller som belöning för "gott samarbete" men oftast handlar det om otillbörliga förmåner under ett redan pågående avtalsförhållande.<sup>2</sup> Otillbörliga förmåner kan exempelvis leda till subjektivt gynnande vid urval av anbudsgivare i annonserade upphandlingar och vid direktupphandlingar, vid avrop och beställningar eller vid attestering av fakturor. Brottsrubriceringen kräver emellertid inte att gärningarna har lett till pliktstridiga handlingar utan det är tillräckligt att mottagaren av en otillbörlig förmån objektivt sett har möjlighet att påverka upphandlingar i olika och skilda steg i processen.<sup>3</sup>

Offentliga upphandlingar skapar kontakter mellan företrädare för offentliga myndigheter hos den upphandlande myndigheten och företrädare för privata marknadsaktörer. Till följd av nära kontakter, ofta under längre perioder, skapas relationer och dessa kan stärkas över tiden.<sup>4</sup> De offentliga kontrakten är viktiga för båda parter. Dessa löper ofta under flera år och kan, till sitt värde, vara väldigt omfattande. Att erhålla och behålla ett sådant kontrakt kan vara viktigt för ett företags fortlevnad, men kan även betyda ekonomiska fördelar för den upphandlande myndigheten. Offentlig upphandling representerar stora värden. Kontakterna mellan den privata och den offentliga sektorn är täta och offentliga aktörer är i upphandlingssammanhang en del av näringslivet. Dessa faktorer medför en risk för att företrädare för det offentliga och företrädare för leverantörer, i strid med upphandlingsrätten och regleringen av korruptionsbrott, vidtar otillbörliga åtgärder i syfte att skapa eller bibehålla ett avtalsförhållande. Den offentliga upphandlingen är enligt brottförebyggande rådet särskilt utsatt för korruptionsrisk.<sup>5</sup> Offentliga aktörer arbetar emellertid aktivt med korruptionsbekämpande åtgärder och antar riktlinjer som upphandlare och beställare ska tillämpa i upphandlingsprocessen. Utifrån Rättsfallsunderlaget kan utläsas att korruption kan uppstå i personliga möten där olika aktörer har en nära kontakt i

---

<sup>2</sup> Enligt vad som framgår av rättsfallsunderlaget.

<sup>3</sup> Se exempelvis Uppsala tingsrätts dom av 2017-0609 i mål B 6763-16 där tingsrätten framhåller att det inte krävs att en förmån har samband med utförandet av en viss tjänsteåtgärd för att tiden ska anses vara inom ramen för tjänsteutövning utan att sådant samband föreligger så snart mottagaren har möjlighet till inflytande i något avseende som berör givaren.

<sup>4</sup> Se exempelvis Svea Hovrätts dom av 2015-02-29 i mål B 2213-14, Hovrätten för Västra Sveriges dom av 2014-09-18 i mål B 4830-13.

<sup>5</sup> Brottsförebyggande rådet, Den anmälda korruptionen i Sverige 2013:15 s 11.

avtalsförhållanden. De framgår också av Rättsfallsunderlaget att involverade personer vid upptäckt i de flesta fall tvingats lämna sin tjänst.

Bortsett från att otillbörliga förmåner till gynnande av en eller flera parter utgör brott enligt brottsbalken<sup>6</sup> sätter sådana förmåner och förfaranden konkurrensen ur spel och utgör en risk för att leverantörer behandlas olika vilket innebär en överträdelse av en av upphandlingsrättens viktigaste grundläggande principer - likabehandlingsprincipen. Otillbörliga förmåner i form av tagande och givande av muta sätter normalt sett även transparensprincipen ur spel särskilt om dessa leder till att avtal inte annonseras eller att avrop görs i strid med ramavtal och upphandlingsrätten. Upphandlingar som utformas utifrån en viss leverantörs kompetens, förmåga och erfarenheter riskerar dessutom att vara i strid med proportionalitetsprincipen. Samtliga av dessa principer regleras i 4 kap 1 § i LOU, LUF och LUK samt 1 kap 11 § LUF. Om upphandlingar utformas i syfte att otillbörligt gynna en viss aktör sätts även, den nu i 4 kap 2 § LOU, LUF och LUK, nu införda konkurrensprincipen, ur spel. Av det sagda framgår att en allvarlig konsekvens av korruptionsbrott är att förfarandet kan stå i strid med upphandlingsrätten och därmed även begränsa konkurrensen.

Brottsbalkens regler och konkurrensrätten i form av upphandlingsregler har delvis samma principiella mål även om betoningen skiljer sig åt. Såväl regleringen av korruptionsbrott som upphandlingsrätten tar likabehandling som utgångspunkt. Medan brottsrubriceringen utgår från att konstaterade otillbörliga förmåner är olika behandlande<sup>7</sup> krävs emellertid enligt upphandlingsrätten att det är visat att en leverantör har behandlats i strid med likabehandlingsprincipen. En annan skillnad är att förfaranden i strid med grundläggande upphandlingsrättsliga principer är i strid med upphandlingsrätten alldeles oavsett dess otillbörlighet medan otillbörlighet är ett rekvisit för att korruptionsbrott ska föreligga. Det är egentligen endast konkurrensprincipen i upphandlingsrätten som innehåller en bedömning av otillbörlighet. Konkurrensprincipen anger att en upphandling inte får utformas i syfte att undanta den från lagens tillämpningsområde och får inte heller utformas i syfte att begränsa konkurrensen så att vissa leverantörer gynnas eller missgynnas på ett otillbörligt sätt.

En leverantör som till följd av korruption har behandlats mindre förmånligt än andra i en offentlig upphandling riskerar att förlora ett kontrakt på felaktiga grunder. En leverantör som till följd av korruption har behandlats mer förmånligt än andra i en offentlig upphandling riskerar inte endast att förlora kontraktet utan även att uteslutas från kommande upphandlingar. Om ett avtal förklaras ogiltigt till följd av en olik behandling, i form av en otillåten direktupphandling, ska dessutom redan utgivna prestationer återgå. Den upphandlande myndigheten riskerar att drabbas av en upphandlingsskadeavgift och kan tvingas erlagga skadestånd till

---

<sup>6</sup> BrB 10 kap 5 a och 5b §§.

<sup>7</sup> Vilket framgår av att brottet kräver ett gynnande.

olika entreprenörer. Dessa följd effekter utgör påtagliga och kännbara sanktioner mot framför allt leverantören men även den upphandlande myndigheten.

Vidare riskerar en leverantör som dömts för givande av muta att uteslutas från kommande upphandlingar inte enbart hos den aktuella upphandlande myndigheten utan även i upphandlingar som genomförs av andra upphandlande myndigheter då uteslutningsgrunderna i upphandlingsrätten medger detsamma.<sup>8</sup> På så sätt utgör även uteslutningsgrunderna i upphandlingsrätten ett preventivt medel att motverka korruption.<sup>9</sup> Det är därför av väsentlig betydelse att upphandlande myndigheter konsekvent tillämpar uteslutningsgrunderna.

Samspelet mellan upphandlingsrätten, dess efterlevnad och brottsbalkens bestämmelser kan således utgöra ett samlat verktyg mot korruption. Tillsynsmyndigheten behöver adekvata verktyg för att kunna upptäcka korruption. Detta kräver systematiska överväganden och planering som påverkar genomförandet av upphandlingar. Denna rättsfallsstudie kan - trots att den endast grundas på dömda brott - tjäna som underlag för igenkännande av faktorer att upptäcka korruption som kan ligga till grund för sådana överväganden och sådan planering.

Otillbörligheten i förmåner påverkas av skyddsintresset, som i den offentliga sfären framförallt utgörs av tilltron till offentliga myndigheters och nyckelpersoners opartiskhet i myndighetsutövning och upphandlingar. Det kan därför konstateras att så snart det kan styrkas att förmåner lämnats till en person med möjlighet att påverka offentliga upphandlingar i något led ligger en fällande dom nära till hands. Skyddsintresset i form av allmänhetens tilltro till offentliga sfären är en avgörande faktor för bedömningen av en åtgärds otillbörlighet. Det kan vara skälet till att den majoriteten av åtalade korruptionsbrott i samband med offentlig upphandling leder till fällande domar.

Korruption är emellertid svår att upptäcka och det kan finnas en återhållsamhet inför ett beslut att anmäla.<sup>10</sup> Denna studie grundas på lagakraftvunna domar där företrädare för företag och företrädare för upphandlade myndigheter har dömts för givande respektive tagande av muta. Rättsfallsunderlaget är - till följd av antagande om ett stort mörkertal - bristfälligt och begränsat vad avser omfattningen av förekomsten av korruption i samband med offentliga upphandlingar och ger ingen egentlig grund för ett ställningstagande till den generella omfattningen. Därutöver ska tilläggas att Rättsfallsunderlaget för studien utgörs av underrättsdomar varför forskningsunderlaget även av det skälet är bristfälligt. Studien kan däremot rimligen utefter den empiriska ansatsen och systematiseringen av rättsfallsunderlaget ge ett underlag för identifiering av indikationer om i vilka branscher, myndigheter, personkretsar gärningsmännen återfinns och situationer där

---

<sup>8</sup> Se exempelvis LOU 13 kap.

<sup>9</sup> Uteslutningsgrunderna i upphandlingsrätten. Se exempelvis LOU 13 kap.

<sup>10</sup> Enligt Kammarkollegiet finns det anledning att tro att mörkertalet är förhållandevis stort och att korruptionsbrott i Sverige avslöjas ofta genom tillfälligheter eller tips. Kammarkollegiet, Att förebygga korruption i offentlig upphandling, 2011:11.

korruption har en särskild tendens att uppstå. Det bör dock framhållas att det rättsliga materialet bara kan antas vara "toppen på ett isberg" eftersom vägen till en dom ofta är både "lång och svår"; bevisning måste införskaffas och förebringas på ett adekvat sätt, vilket ibland är möjligt, men knappast alltid.

Givande och tagande av muta förutsätter inte att förmåner har lett till ett specifikt pliktstridigt agerande. Det är istället tillräckligt att en otillbörlig förmån erbjudits eller givits till en arbetstagare eller uppdragsutövare i dennes tjänsteutövning. Av det skälet går domskälen och åklagarens stämning och framställan sällan in på effekten av förmånen eller dess förenlighet med upphandlingsrätten. Av samma skäl kan denna studie inte säga något säkert om den aktuella förmånen lett till förfaranden i strid med upphandlingsrätten mer än i ett fåtal fall. Däremot kan konstateras att i majoriteten av fallen har förmåner givits i samband med pågående kontrakt – upphandlat enligt upphandlingsrätten eller inte. I några fall kan konstateras att förmåner utväxlas i samband med att inköp, avrop eller beställningar görs.<sup>11</sup> I de flesta fall kan man "läsa mellan raderna" att förfarandet även är i strid med upphandlingsrätten.<sup>12</sup>

Medan den vanligaste formen av muta inom korruptionsbrott i allmänhet är rena pengar, består muta inom offentlig upphandling snarare av gåvor eller förmåner i form av resor eller olika middags- eller sportevenemang. Gåvor kan också vara relaterade till leverantörens verksamhet såsom byggtreprenörers tillhållande av byggtjänster på den offentliga funktionärens privata fastighet, men det förekommer också gåvor som inte har något samband med leverantörens verksamhet i övrigt. Det senare kan röra sig om tekniska föremål, vitvaror och liknande. De resor och deltagande i evenemang som förekommer anses av domstolarna inte ha att göra med verksamheten i övrigt. De korruptionsbrott i samband med offentlig upphandling som förekommer i domarna är givande av muta och tagande av muta. Av det skälet behandlas inte något av övriga korruptionsbrott i denna studie.

Denna studie är således tänkt att utifrån en granskning av korruptionsdomar (Rättsfallsunderlaget) ge en bild av hur vanligt förekommande det är att korruptionsdomar rör gärningar som skett i samband med offentliga upphandlingar och vad rättsfallsunderlaget kan säga om när i tiden åtgärderna vidtas, inom vilka branscher detta sker, vilka myndigheter som förekommer mest och vilka nyckelpersoner (Offentliga tjänstemän och företrädare för leverantörer-/anbudsgivare) som är iblandade. I studien ges en sammanfattande bild av förekommande omständigheter och vissa exempel illustreras i framställningen.

---

<sup>11</sup> Se exempelvis Värmlands tingsrätts dom av 2019-01-14 i mål B 5446-17 och Hovrättens för Västra Sverige dom av 2019-06-27 i mål 1527-19.

<sup>12</sup> Se exempelvis Svea Hovrätts dom av 2015-05-29 i mål B 2213-14 och Falu tingsrätts dom i mål B1718- Hovrättens för Västra Sverige dom av 2019-06-27 i mål B 1527-19.och Värmlands tingsrätts dom av 2019-01-04 i mål B 5446-17, Svea Hovrätts dom av 2016-03-31 i mål B 8605-14.

## 1.2 Syfte

Syftet med studien är att identifiera hur vanligt förekommande det är att korruptionsdomarna rör upphandlingssituationer och i så fall när i processen korruption förekommer, inom vilka branscher korruption förekommer och vilka myndigheter och nyckelpersoners om berörs. Syftet är även att undersöka i vad mån det går att utläsa överträdelser av upphandlingsrätten samt att peka på ett antal faktorer som utifrån vad som framgår av det empiriska underlaget kan peka på indikationer på korruption.

Den huvudsakliga frågeställningen är således hur vanligt förekommande det är att korruptionsdomar rör gärningar som skett i samband med offentliga upphandlingar och vad kan utläsa från rättsfallen angående de ovan nämnda faktorerna. Följande frågeställningar behandlas i studien:

- Vilka omständigheter/handlingar/agerande förekommer i rättsfallsunderlaget?
- Vad kan man utläsa ur rättsfallsunderlaget angående riskbranscher, orsaker, steg i upphandlingsprocessen och vilka slutsatser kan man dra av det om några?
- Vilka varianter av korruptionsbrott förekommer i rättsfallsunderlaget?
- Vilka upphandlingsmodeller förekommer i rättsfallsunderlaget?
- Vilka typer av upphandlande myndigheter förekommer i rättsfallsunderlaget och med vilken frekvens.
- Vilken personkrets förekommer i rättsfallsunderlaget?
- Vilken innebörd har olika begrepp såsom otillbörlighet och tjänstesamband och vad har det för betydelse för gärningar utförda inom offentliga upphandlingar.
- Vilka omständigheter i rättsfallsunderlaget kan lyftas ut i syfte att utifrån domarna sammanfatta typiska skäl att misstänka att korruptionsbrott har förekommit?
- Vilka omständigheter i rättsfallsunderlaget ger skäl att misstänka att även överträdelser av LOU har förekommit.

Studien är tänkt att utifrån rättsfallsunderlaget tjäna som en initial vägledning i arbetet att upptäcka korruption genom att peka på ett antal faktorer som skulle kunna indikera korruptionsbrott i samband med offentliga upphandlingar.



### 1.3 Metod

Ansatsen i studien är till sin natur empirisk. Studien utgör en systematisk analys av Rättsfallsunderlaget i syfte att redogöra för hur vanligt förekommande det är att domarna i rättsfallsunderlaget rör gärningar som skett i samband med upphandlingar och besvara ett antal frågor som initialt kan ge en indikation på när i processen korruption förekommer, inom vilka branscher korruption förekommer och vilka myndigheter och nyckelpersoners om berörs. Studiens inledande avsnitt utgör en kortfattad genomgång och beskrivning av för studien intressanta delar av gällande rätt inom offentlig upphandling och korruption.

Metoden innefattar även i förekommande fall viss begreppsbildning kring upphandlingskorruption. De rättskällor som anlitas i studien är främst korruptionslagstiftningen, direktiv om offentlig upphandling, nationella lagar om offentlig upphandling, förarbeten, rättspraxis, och doktrin. Rättsfallsunderlaget utgörs av underrättsdomar från tingsrätt och hovrätt. Utöver rättskällor används självreglering från olika institut och branscher.

På grundval av förekommande rättskällor och andra källor systematiseras och analyseras Rättsfallsunderlaget för att möjliggöra en identifiering av omständigheter som utgör otillbörliga förmåner knutna till offentlig upphandling som förekommer i korruptionsdomar och kan ge skäl till misstanke om att det förekommit korruption.

Rättsfallsunderlaget består av underrättsdomar i form av tingsrättsdomar och underrättsdomar avseende korruptionsbrott alltsedan 2007 års lagar om offentlig upphandling (ÄLOU och ÄLUF) och till dags dato och till och med 2019-10-16. Underlaget utgörs av såväl fällande som friande domar.

### 1.4 Disposition

I det följande ges först en beskrivning om korruption och offentlig upphandling. Därefter görs en systematisering av gällande rätt avseende såväl korruptionsbrott som regleringen av offentliga upphandlingar. I resterande del av studien hanteras vissa övergripande frågeställningar angående vad som kan utläsas ur domarna avseende myndigheter, personkrets, initiativtagare, händelseförlopp, förmåner, tjänstesamband, skyddsintresse, branscher, tidpunkter i upphandlingen. Först något om sambandet mellan korruption och offentlig upphandling.

I framställningen behandlas i huvudsak de fällande domarna vilka även är de mest förekommande efter åtal. I ett avsnitt ges en sammanfattande beskrivning av domskälen till ogillande av åtal.

## 2 Korruption och offentlig upphandling

Offentliga upphandlingar genomförs av upphandlande myndigheter och mynnar ut i ramavtal med avrop från en eller flera leverantörer eller enskilda avtal med en leverantör. Offentliga myndigheter utgörs av statliga, kommunala och regionala myndigheter samt offentligt styrda organ.<sup>13</sup> För den offentliga förvaltningen finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.<sup>14</sup> Begreppet förvaltningsmyndighet är ett organisatoriskt begrepp.<sup>15</sup> En kommunal nämnd är en förvaltningsmyndighet och när densamma uppfyller kraven på självständighet utgör den en egen upphandlande myndighet.<sup>16</sup> Offentligt styrda organ är inte myndigheter men ska enligt den upphandlingsrätten likställas med dessa.<sup>17</sup> Offentligt styrda organ är sådana juridiska personer som tillgodoser behov i det allmännas intresse under förutsättning att behovet inte är av industriell karaktär och kommersiell karaktär och:

- som till största delen är finansierad av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet,
- vars verksamhet står under kontroll av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet eller,
- i vars styrelse eller motsvarande ledningsorgan mer än halva antalet ledamöter är utsedda av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet.<sup>18</sup>

Finansieringskravet ska tolkas kvantitativt med innebörden mer än hälften.<sup>19</sup> Kontrollkravet tar sikte på en sedvanlig bedömning av direkt eller indirekt kontroll<sup>20</sup> och majoritetskravet får anses vara ett förtydligande av denna bedömning av det bestämmande inflytandet.<sup>21</sup> Dessa organ är ofta kommunala bolag och ska i sin egenskap av offentligt styrda organ likställas med myndigheter för upphandlingsförfarandets vidkommande. Det innebär att dessa organ kan göra egna upphandlingar. I den mån upphandlingar faller under tröskelvärdet för direktupphandlingar kan dessa genomföras utan upphandlingsrättens reglerade

---

<sup>13</sup> Se exempelvis LOU 1 kap 22 §.

<sup>14</sup> Regeringsformen 1 kap 8 §.

<sup>15</sup> Hellners B Almqvist. Förvaltningslagen 5. Kommentar till förvaltningslagens bestämmelser, ZETEO 2010-05-31.

<sup>16</sup> HFD 2018 ref 67.

<sup>17</sup> Se exempelvis LOU 1 kap 22 §.

<sup>18</sup> Se exempelvis LOU 1 kap 18 § och Det klassiska direktivet artikel 2.1.4.

<sup>19</sup> Mål C-380/98 University of Cambridge p 22-33.

<sup>20</sup> Mål C -237/99 kommissionen mot Frankrike. P 51-59.

<sup>21</sup> Catrin Karlsson Westergren. Självständighet och beräkning av kontraktvärde, Blendow Lexnova Expertkommentar, offentlig upphandling, april 2019.

annonseringsförfarande.<sup>22</sup> Detsamma gäller för upphandlingar som av andra nedan beskrivna skäl såsom synnerligen brådskande inte behöver följa ett annonseringsförfarande.<sup>23</sup>

Dessa myndigheter och organ kommer tillsammans fortsättningsvis i framställningen att benämnas upphandlande myndigheter. Upphandlingar kan även vara samordnade och som sådana genomförs av inköpscentraler eller på annat sätt vara tillfälligt samordnade.<sup>24</sup>

Upphandlingar kan således genomföras av förvaltningsmyndigheter och bolag som är verksamma nära leverantörer och utgör en del av näringslivet i exempelvis en kommun eller en region (tidigare benämnt landsting). Närheten kan stärka relationer mellan företrädare för den upphandlande myndigheten och leverantören. Möjligheten till direktupphandlingar påverkas av den ovan nämnda definitionen av upphandlande myndighet samt upphandlingsrättens bestämmelser att offentligt styrda organ ska likställas med myndigheter för upphandlingsrättens vidkommande.

Direktupphandlingar är till sin natur mindre transparenta då de inte måste följa visst reglerat annonsförfarande. Enligt statskontoret uppfattar kommunala bolag att riskerna för korruption är små vilket enligt statskontoret kan bero på att det i bolagen saknas samma riskmedvetenhet som hos kommuner och landsting.<sup>25</sup>

Bortsett från genomförande av egna upphandlingar ropar förvaltningsmyndigheter och offentliga organ av från ramavtal tecknat centralt av en inköpscentral. Avroparen, inköparen, beställaren utgörs ofta av en person i nära kontakt med leverantören varför relationer dem emellan kan stärkas.<sup>26</sup>

Av det ovan sagda framgår att en upphandling, ett avrop eller en beställning genomförs av Offentliga tjänstemän för den upphandlande myndigheten som kan vara mer eller mindre i en nära relation med företrädare för leverantörer som har avtal med den upphandlande myndigheten eller som har intresse av att ingå avtal med den upphandlande myndigheten. Denna närhet eller bristande närhet kan såsom framgår av framställningen nedan och enligt från vad som kan förstås från Rättsfallsunderlaget sannolikt påverka förekomsten av korruption.

---

<sup>22</sup> Se exempelvis LOU 19 kap 7 §.

<sup>23</sup> Se exempelvis LOU 19 kap 7 § och 6 kap 12-19 §§.

<sup>24</sup> Se exempelvis prop 2015/16:195, s. 542-544.

<sup>25</sup> Statskontoret, Köpta relationer, Om korruption i det kommunala Sverige, 2012:20.

<sup>26</sup> Se exempelvis Hovrätten för Västra Sverige dom av 2013-09-09 i mål 1611-13, Växjö tingsrätts dom av 2018-10-16 i mål B 1924-18 samt Gösta Hovrätts dom av 2019-09-10 i mål B 3114-18 (I Hovrättsdomen friades de två leverantörerna medan den fällande domen mot den Offentliga tjänstemannen kvarstod) Svea Hovrätts dom av 2015-05-29 i mål B 2213-14.

Varje upphandlande myndighet har att förhålla sig till upphandlingsrätten som bygger på grundläggande principer i syfte att säkra en fri och effektiv konkurrens och ett effektivt användande av offentliga medel. Huvudtanken är att samtliga leverantörer på lika villkor i en fri och effektiv konkurrens ska kunna delta och lämna anbud i offentliga upphandlingar. Dessa principer som utgörs av likabehandling, proportionalitet, transparens, icke-diskriminering, ömsesidigt erkännande och konkurrens<sup>27</sup> beskrivs närmare i framställningen tillsammans med den grundlagsstadgade objektivitetsprincipen i offentlig förvaltning<sup>28</sup>.

Korruption i form av exempelvis givande och tagande av muta utgör brott enligt brottsbalken<sup>29</sup>. Korruptionsbegreppet behandlas nedan i avsnitt 4.2. Från vad som där anges framgår att det inte finns någon legaldefinition av begreppet korruption som inte heller utgör något rättsligt begreppet. Några olika definitioner förekommer som sammantaget sett visar att åtgärderna typiskt sätt ska ha till syfte att någon genom sin ställning erhåller en otillbörlig fördel för egen eller annans vinning.<sup>30</sup> Andrea Sundstrand har för upphandlingsrättens del föreslagit följande definition: *"att någon för egen vinning söker påverka offentliga beslut i syfte att gynna visst intresse på det allmännas bekostnad"*<sup>31</sup>. Givande och tagande av muta såsom dessa brott rubriceras i brottsbalken är i offentliga upphandlingar typiskt sett ägnade att påverka den Offentliga tjänstemannen att agera pliktstridigt i syfte att gynna leverantören.<sup>32</sup>

Av det sagda framgår att medan upphandlingsrätten ställer krav på en olika behandlande effekt räcker det för förekommande brottsrubriceringar att syftet är en olik behandling. Därutöver krävs för brott att förmånen är otillbörlig något som inte krävs enligt upphandlingsrätten. Under alla omständigheter har båda regleringarna till syfte att motverka en olik behandling av- för den här framställningens vidkommande - leverantörer till offentlig beställare.

Upphandlingsrätten har dessutom ett uttalat syfte att motverka korruption.<sup>33</sup>

---

<sup>27</sup> LOU och LUF 4 kap 1 §.

<sup>28</sup> Regeringsformen 1 kap 9 §.

<sup>29</sup> Evaluation Report, Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation, SEC (2011) 853, final s 151.

<sup>30</sup> Se exempelvis Transparency Internationals definition, <https://www.transparency.se/korruption> eller Europarådets definition, Europarådets civilrättsliga konvention om korruption (Strasbourg 4.11.1999; European Treaty Series nr 174.0

<sup>31</sup> Sundstrand Andrea, offentlig upphandling och korruption, JT 2014/2015 s 105-128 s 109.

<sup>32</sup> Brottsförebyggande rådet. Den anmälda korruptionen i Sverige, Struktur, riskfaktorer och motgångar, Rapport 2013:15, sidan 15, Transparency International Sverige, rapport No 3 2012, Etik och Korruptionsrisker i samhällsbyggnadssektorn, Författare Anna Wersäll.

<sup>33</sup> Evaluation Report, Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation, SEC (2011) 853, final s 151.

I sammanhang med offentliga upphandlingar berörs korruptionssituationen av fyra parter: den Offentliga tjänstemannen (tagaren av muta), dennes huvudman, företrädare för leverantören (givaren av muta) och dennes huvudman. Mellan den Offentliga tjänstemannen och dennes huvudman finns ett pliktförhållande som grundas på anställning eller uppdrag. Korruptionsåtgärden från den privata företrädarens sida har till syfte att förmå en Offentlig tjänsteman att handla pliktstridigt i närtid eller rent allmänt sett i dennes tjänsteutövning. Inom offentlig upphandling förekommer flertalet utsatta Offentliga tjänstemän såsom;

*Upphandlare* som planerar, utför och utformar upphandlingen<sup>34</sup>

*Projektledare* som utformar behovet för upphandlingen och ofta deltar i projektet<sup>35</sup>

*Avropare, inköpare, beställare* som ropar av på ramavtal eller gör direktupphandlingar. Dessa har ofta befogenhet att attestera fakturor och godkänna ändrings- och tilläggsarbeten enligt avtalet.<sup>36</sup>

*Avtalscontroller* som gör uppföljningar av avtal och leverantörer.<sup>37</sup>

*Samordnare* som samordnar kontakter mellan myndighet och leverantör.<sup>38</sup>

*Avtalsanvändaren* som använder varor, tjänster och byggtreprenader och formulerar behov inför nya upphandlingar.<sup>39</sup>

Samtliga av dessa Offentliga tjänstemän har i sin tjänsteutövning möjlighet att olika behandla leverantör genom olika former att gynnande åtgärder såsom direktupphandlingar, kontraktstilldelningar, avrop och inköp, betygssättning, behovsbestämmande.

Vid bedömningen av en förmåns otillbörlighet ska hänsyn tas till beskaffenheten av ovan nämnda Offentliga tjänstemäns tjänst eller uppdrag. Inom offentliga upphandlingar har dessa personer en särställning i det att även det allmännas förtroende för offentlig förvaltning berörs – ett skyddsintresse som är uttalat i korruptionsbrotten.<sup>40</sup> Högsta domstolen har uttalat att otillbörlighetsbedömningen

---

<sup>34</sup> Se exempelvis Svea Hovrätts dom av 2015-05-29 i mål B 2213-14 och Örebro tingsrätts dom av 2008-07-01 i mål B 1924-18.

<sup>35</sup> Se exempelvis Hovrättens över Övre Norrland dom av 2016-05-25 i mål B 628-15, Umeå tingsrätts dom av 2019-02-21 i mål B 2793-17, Göta Hovrätts dom av 2014-04-28 i mål B 1592-11 och Uppsala tingsrätts dom av 2017-06-09 i mål B 6763-17.

<sup>36</sup> Se exempelvis Värmlands tingsrätts dom av 2019-01-14 i mål B 5446-17 och Växjö tingsrätts dom av 2018-10-16 i mål B 1924-18.

<sup>37</sup> Uppsala tingsrätts dom av 2017-06-09 i mål B 6763-17.

<sup>38</sup> Värmlands tingsrätts dom av 2010-11-02 i mål B 5337-09.

<sup>39</sup> Se exempelvis Hovrättens för Västra Sverige dom av 2013-09-19 i mål 1611-13.

<sup>40</sup> Se exempelvis Växjö tingsrätts dom av 2018-10-16 i mål B 1924-18 samt Göta Hovrätts dom av 2019-09-10 i mål B 3114-18 (I Hovrätten friades de två leverantörerna medan den fällande domen mot den Offentliga tjänstemannen kvarstod).

ska ta sin utgångspunkt i det intresse som straffbestämmelsen avser att skydda vilket kan variera beroende på den ställning som de uppgifter som mottagaren har varför personer som utövar myndighetsutövande verksamhet intar en särställning medförande att otillbörlighetsbegreppet får en vidare innebörd.<sup>41</sup> Det primära skyddsintresset för mutbrotten beskrivs som korrekt myndighetsutövning och de offentliga organens integritet samt att allmänhetens tilltro till offentligt beslutsfattande inte skadas. I praxis har detta synsätt tillämpats på situationer där påverkan på Offentliga tjänstemän med arbete som innefattar beslutspåverkan för användandet av offentliga medel i upphandlingar och påverkan angående vilka företag som skulle kunna anlitas för arbeten inom myndighetens verksamhet oavsett om givaren utgör ett upphandlat företag eller något annat företag.<sup>42</sup> Sådan påverkan kan enligt praxis riskera de offentliga organens integritet och skada allmänhetens tilltro till beslutsfattandet inom dessa organ. Skyddsintresset får betydelse för bedömningen av otillbörlighet.<sup>43</sup>

Syftet med upphandlingsrätten är att offentliga upphandlingar ska konkurrensetsättas och offentliga medel ska användas på ett effektivt sätt. Den offentliga förvaltningen ska grundas på en objektivitet och opartiskhet som bland annat ska medföra att allmänheten kan känna tilltro till att beslut rörande offentlig upphandling grundas på denna reglering. Skyddsintresset för regleringen av korrupsionsbrott i offentlig upphandling är de offentliga organens integritet och allmänhetens förtroende för det offentliga beslutsfattandet. Ett gemensamt medel för att uppnå dessa respektive intresse är iakttagande av likabehandling.

Bekämpning av mutbrott leder också till bekämpning av risken för överträdelser av upphandlingsrätten. Det kan konstateras att när mutbrott av olika slag förekommer i samband med offentliga upphandlingar utgör detta inte endast ett hot mot allmänhetens tillit och förtroende till det allmänna utan även ett hot mot den fria konkurrensen.

Offentliga kontrakt är attraktiva kontrakt. De löper ofta på lång tid, det offentliga är en trygg avtalspart och omfattningen är i många fall beloppsmässigt anmärkningsvärd. För många företag är tillgången till eller bibehållandet av sådana kontrakt ofta en fråga om överlevnad. Detsamma kan locka till erbjudande och/eller givande av förmåner i syfte att påverka den Offentliga tjänstemannen i dennes beslut, vilket kan handla om tilldelning av kontrakt, beslut att direktupphandla, avrop utan hänsynstagande till rangordning, positiv betygssättning av leverantören eller en mer allmänt hållen positiv inställning till den aktuella leverantören.

---

<sup>41</sup> NJA 2008 s 75.

<sup>42</sup> Se exempelvis Hovrättens för Västra Sverige dom av 2014-09-18 i mål 4830-13 samt Prop. 1975/76:176 s 35.

<sup>43</sup> Se exempelvis Hovrättens för Västra Sverige dom av 2014-09-18 i mål 4830-13 samt Prop. 1975/76 s 32f.

Upphandlingsrätten innehåller bestämmelser som syftar till att motverka korruption inom offentlig upphandling. Bestämmelser som likabehandling och jäv samt uteslutning och åtgärder som leverantörer själv kan vidta för att visa tillförlitlighet. Lagstiftningen innehåller även principer om proportionalitet och öppenhet vid upphandlingar.

Bekämpningen av överträdelser av upphandlingsrätten och brottsbekämpningen av korruption sitter sålunda i samma båt. Respektive reglering har olika men även lika primära syften och upphandlingsrätten har ett uttalat syfte att motverka korruption.<sup>44</sup> Bedömningarna är snarlika och handlar i huvudsak om krav på likabehandling, transparens och objektivitet och opartiskhet. Upphandlingsrätten och efterlevnaden av densamma utgör sålunda en viktig komponent av korruptionsbekämpningen.<sup>45</sup> Offentliga aktörer arbetar aktivt med korruptionsbekämpande åtgärder med olika styrande dokument, riktlinjer och policys. Offentliga tjänstemän som gör sig skyldiga till tagande av muta tvingas som oftast att lämna sin tjänst.

---

<sup>44</sup> Evaluation Report, Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation, SEC(2011)853, final s 151.

<sup>45</sup> Mikael Engström, Korruption i offentlig upphandling, Upphandlingsrättslig tidskrift 2016 nr 4.

## 3 Offentlig upphandling

### 3.1 Allmänt

Även om offentliga upphandlingar har reglerats sedan århundraden antogs den egentliga första upphandlingsförordningen i Sverige 1986 och före det att Sverige blev medlem i nuvarande Europeiska Unionen.<sup>46</sup> År 1992 antogs den egentliga lagen om offentlig upphandling anpassad efter EU-direktiv<sup>47</sup>. Denna ersattes 2007 av två lagar om offentlig upphandling respektive offentlig upphandling inom försörjningssektorerna; ÄLOU och ÄLUFS<sup>48</sup> Nuvarande lagstiftning utgörs av Lagen om offentlig upphandling LOU, Lagen om offentlig upphandling inom försörjningssektorerna LUF och Lagen om upphandling av koncessioner LUK.<sup>49</sup> Sedan 2011 fanns då antagen lagen om upphandling på försvars och säkerhetsområdet.<sup>50</sup> Nuvarande upphandlingslagar grundas på de EU rättsliga direktiven.<sup>51</sup>

I det följande görs av utrymmesskäl ingen framställning av de olika upphandlingslagarna. Det skulle inte heller gynna framställningen då frågeställningarna i studien rör förekomsten av åtgärder som bedöms på lika sätt oavsett respektive lag. Regleringen kommer därför istället att i studien benämnas upphandlingsrätten som i sin helhet grundas på grundläggande principer för konkurrens. Framställningen innefattar även en kortare beskrivning av upphandlingsprocessen samt tillämpliga uteslutningsgrunder.

### 3.2 Syftet med regleringen

Syftet med upphandlingsrätten kan förenklat uttryckas som effektiv konkurrens och effektivt användande av offentliga medel. Det EU rättsliga syftet går tillbaka till införlivandet och vidmakthållandet av den inre marknaden där betydelsen av en effektiv och gränslös konkurrens är stor. Offentliga upphandlingar ska konkurrensutsättas. Skattemedel ska utnyttjas på ett effektivt sätt och konkurrensen på marknaden ska utnyttjas. Upphandlande myndigheter ska använda offentliga medel genom att uppsöka och dra nytta av konkurrensen på marknaden vilket ställer krav på lika behandling, transparens, proportionalitet, ömsesidigt

---

<sup>46</sup> SFS 1986:366.

<sup>47</sup> SFS 1992:1528.

<sup>48</sup> SFS 2007:1091 och 2007:1092.

<sup>49</sup> SFS 2016:1145, 2016:1146, 2016:1147.

<sup>50</sup> SFS 2011:1029.

<sup>51</sup> Europaparlamentets och Rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling, Europaparlamentets och Rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transport och posttjänster, Europaparlamentets och Rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner.



erkännande<sup>52</sup> men också på grundlagsstadgad objektivitet och opartiskhet.<sup>53</sup> Upphandlingsrättens syfte är även att minska risken för korruption.<sup>54</sup>

### 3.3 Regleringen

De svenska upphandlingslagarna grundas på EU-direktiv som i sin tur är en del av genomförandet av den inre marknaden i EU. Upphandlingsrätten grundas på de grundläggande principerna vilka utgörs av de fem principerna om transparens, likabehandling, proportionalitet, icke-diskriminering och ömsesidigt erkännande samt av den nu införda konkurrensprincipen.<sup>55</sup> De upphandlande myndigheterna lyder emellertid även under objektivitetsprincipen i regeringsformen som även kommer till uttryck i kommunallagen.<sup>56</sup> Enligt denna princip ska förvaltningsmyndigheternas agerande präglas av opartiskhet och objektivitet. Lika fall ska behandlas lika och olika fall ska behandlas olika. Beslut får endast grundas på lagstadgade omständigheter och ovidkommande hänsyn för inte påverka beslut eller utgång i ett ärende.

Direktiven utgörs av det klassiska direktivet<sup>57</sup>, försörjningsdirektivet<sup>58</sup> och koncessionsdirektivet<sup>59</sup> som grundas på de ovan nämnda principerna för offentliga upphandlingar. Den svenska lagstiftningen genomför dessa direktiv och ska vara direktivkonform. Syftet med en EU-konform tolkning är att de direktivregler som inarbetats i varje medlemslands nationella rättsordning ska tolkas på samma sätt i alla länder<sup>60</sup>.

Upphandlingsrätten innehåller bestämmelser om annonsering, förfaranden, publicering, dokumentation i syfte att garantera att alla leverantörer inom EES får lika tillgång och möjligheter till berörda upphandlingar. Upphandlingslagarna följer upphandlingsprocessen och innehåller som sådana regler om upphandlingar, principer, förfaranden, avtal, metoder, skallkrav, annonsering, tidsfrister, kommunikation och information, utslutning av leverantörer, kvalificering, utvärdering, fullgörande av kontrakt, tillämplig lagstiftning, avtalspär, överprövning, skadestånd, upphandlingsskadeavgift och tillsyn.

---

<sup>52</sup> LOU 4 kap 1 §.

<sup>53</sup> Regeringsformen 1 kap 9 § och kommunallagen 5 §.

<sup>54</sup> Evaluation Report, Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation, SEC (2011) 853, final s 151.

<sup>55</sup> LOU och LUF 4 kap 1 §.

<sup>56</sup> Regeringsformen 1 kap 9 § och Kommunallagen 5§.

<sup>57</sup> Europaparlamentets och Rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling.

<sup>58</sup> Europaparlamentets och Rådets direktiv 2014/25/EU om upphandling av enheter som är verksamma på områden vatten, energi, transport och posttjänster.

<sup>59</sup> Europaparlamentets och Rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner.

<sup>60</sup> EU Domstolens dom i mål 14/83 von Colson, C-106/89 och C-397/01 Pfeiffer.

I samtliga delar och under hela upphandlingsprocessen ska de grundläggande principerna följas. Inom hela upphandlingsprocessen finns en risk för att enskilda funktionärer utsätts för korruption och korruptionsåtgärder är inte endast brottsrubricerade utan typiskt tänkta att leda till beslut och förfaranden i strid med ovan nämnda principer.

## 3.4 Upphandlingsprocessen

### 3.4.1 Allmänt

Upphandlingsprocessen innehåller förenklat illustrerat följande moment:

1. Behovsbestämning
2. Upphandlingsföremålet
3. Upphandlingsunderlag
4. Annonsering
5. Publicering upphandlingsunderlag
6. Publika frågor
7. Anbudsinlämning
8. Eventuella förtydliganden
9. Kvalificering
10. Utvärdering
11. Eventuell förhandling
12. Fortsatt utvärdering
13. Tilldelning
14. Avtalsspärr
15. Avtalstecknande
16. Genomförande
17. Uppföljning
18. Behovsanalys

Intresset för en leverantör att försöka påverka besluten i en för denne gynnande riktning kan uppstå under hela den här processen. Behovsbestämningen genomförs av Offentliga tjänstemän inom den upphandlande myndigheten eller av konsulter som leder själva projektet eller ingår i avtalsgruppen. Föremålet för upphandlingen bestäms där och upphandlingsunderlaget tas fram av upphandlaren tillsammans med upphandlingsledaren. Även kvalificering och utvärdering görs av Offentliga tjänstemän anställda inom den upphandlande myndigheten eller konsulter som fått i uppdrag att genomföra dessa moment. Rör det sig om ett ramavtal görs under avtalsperioden avrop ibland från en leverantör ibland från flera enligt rangordning eller en förnyad konkurrensutsättning.<sup>61</sup> Den senare kan beskrivas som en upphandling i upphandlingen gentemot de leverantörer som tecknat ramavtal. Avrop, beställning, attestering av fakturor och godkännande av ändrings- och tilläggsarbeten genomförs av Offentliga tjänstemän inom den upphandlande

---

<sup>61</sup> LOU 7 kap 7-9 §§.

myndigheten. Dessa har olika tjänstebefattningar med olika sysslor vilket kan skilja sig åt mellan olika upphandlande myndigheter.

Processen drivs således framåt av kommunalt, regionalt och statligt anställda tjänstemän som ska agera plikttroget gentemot sin huvudman men som också är exponerade för mutor från avtalsleverantörer eller potentiella leverantörer.

### 3.4.2 Annonsering

Tillämpningen av upphandlingslagarna styrs av vilket värde avtalsföremålet beräknas till. Avtalsföremålets värde styr även om en upphandling har EU-dimension eller inte. Upphandlingar med EU-dimension ska annonseras på EU-nivå och regleras av hela lagstiftningen. För avtal vars beräknade värde understiger EU-dimensionsnivån gäller speciella regler.<sup>62</sup>

Tröskelvärdena revideras vartannat år och beslutas av Europeiska kommissionen. Gränsen för när upphandlingar inte behöver annonseras (direktupphandlingsgränsen) beräknas som en procentsats av tröskelvärdet.<sup>63</sup>

Följande tröskelvärden gäller från och med 1 januari 2018 avseende LOU och LUF och publiceras på konkurrensverkets hemsida (se tabell 1 och 2).<sup>64</sup>

LOU	Varor & tjänster	Bygg-entreprenad	Sociala och andra särskilda tjänster <i>Förutom välfärdstjänster</i>	Välfärdstjänster
<i>Statliga myndigheter*</i>	1 365 782	52 620 561	7 113 450	7 113 450
<i>Övriga upphandlande myndigheter</i>	2 096 097	52 620 561	7 113 450	7 113 450
<i>Direktupphandlingsgränsen</i>	586 907	586 907	586 907	1 991 766**

Tabell 1. Tröskelvärden avseende LOU

\* Centrala upphandlande myndigheter

\*\* Observera att direktupphandling benämns som undantag från annonseringsskyldighet när det gäller välfärdstjänster.

<sup>62</sup> LOU och LUF 19 kap.

<sup>63</sup> 19 kap 7 §.

<sup>64</sup> <http://www.konkurrensverket.se/upphandling/om-lagstiftningen/troskelvarden/>

LUF	Varor & tjänster	Byggentreprenad	Sociala tjänster och andra särskilda tjänster
<i>Upphandlande enheter</i>	4 201 678	52 620 561	9 484 600
<i>Direktupphandlingsgränsen</i>	1 092 436	1 092 436	1 092 436

Tabell 2. Tröskelvärden avseende LUF

Det är tjänstemännen inom den upphandlande myndigheten som beräknar det kommande upphandlingskontraktets värde och därmed även beslutar om upphandlingen ska annonseras eller om det är möjligt/önskvärt att genomföra en direktupphandling.

### 3.4.3 Förfaranden

Tillgängliga förfaranden styrs av avtalets värde och typ av tjänst/vara. Huruvida upphandlingen ska genomföras enligt direktivstyrda förfaranden eller nationella förfaranden avgörs av ovan nämnda tröskelvärden. Vissa förfaranden tillåter förhandlingar och förfaranden under direktupphandlingsgränsen behöver inte annonseras. De två senare kategorierna är sannolikt sådana som antas vara mer utsatta för korruption. Rättsfallsunderlaget i denna studie säger inte något om valda förfaranden i upphandlingen mer än att vissas inköp och beställningar förefaller vara direktupphandlade. Det saknas därför skäl att i denna studie närmare gå igenom olika förfaranden. Något kort ska dock anges om direktupphandlingar.

### 3.4.4 Direktupphandlingar

Direktupphandlingar är upphandlingar utan krav på anbud i viss form och utan krav på annonsering. Direktupphandlingar kan användas i följande fall:

- Upphandlingens värde överstiger inte direktupphandlingsgränsen.
- I de fall då förhandlat förfarande utan föregående annonsering får användas såsom:
  - Ett öppet eller selektivt förfarande har genomförts men inga lämpliga anbudsansökningar eller anbud har inkommit.
  - Ett öppet eller selektivt förfarande har genomförts men anbudet är ogiltigt eller inte acceptabla.

- Konstnärliga eller tekniska skäl.
  - a) Unikt konstverk eller unik konstnärlig prestation
  - b) Konkurrens saknas av tekniska skäl.
  - c) Anskaffningen skyddas av ensamrätt.

Det föreligger synnerligen brådska som gör att tidsfristerna för vanliga förfaranden inte kan tillämpas. Synnerligen brådska förutsätter:

- Oförutsebarhet
- Synnerligen brådska
- Kausalitet mellan oförutsebarhet och synnerligen brådska
- Nödvändighet att tilldela avtal.

Bedömningen av möjlighet att genomföra direktupphandlingar görs ofta tjänstemännen hos den offentliga myndigheten och sannolikt även efter nära kontakter med leverantören.

Även vid direktupphandlingar måste de grundläggande principerna följas. De grundläggande principerna gäller precis som vid all annan upphandling exempelvis innebärande att en upphandlande myndighet ska iaktta likabehandlings och öppenhetsprincipen under hela processen.<sup>65</sup> Det är inget som hindrar att konkurrensutsättning sker trots att direktupphandling är tillåtet. Detta medför emellertid ett högre krav på tillämpning av grundläggande principer i bedömningen av kravställning, utvärdering och tilldelning. Detsamma kan föranleda att en Offentlig tjänsteman väljer att handla upp av en leverantör man redan har relation med eller åtminstone känner till. Detta personanknutna förfarande förefaller också enligt rättsfallsunderlaget vara den typiska upphandlingen under direktupphandlingsgränsen.

Direktupphandlingar präglas som sådana av en mindre transparens och större risk för olika behandling än reglerade och annonserade förfaranden.

Inom förfaranden och inför beställningar kan således finnas ett incitament för en leverantör att söka påverka enskilda funktionärer för egen vinning. En Offentlig tjänsteman kan även frestas att välja en leverantör som kan erbjuda gåvor eller belöningar i samband med direkta beställningar. Sådana fall förekommer i praxis även om de inte är utmärkande för underlaget.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> HFD 2018 ref 60.

<sup>66</sup> Värmlands tingsrätts dom av 2019-01-04 i mål 5446-17 samt Hovrättens för Västra Sverige dom av 2019-06-27 i mål B 1527-19.

### 3.4.5 Kvalificering

I upphandlingsdokumenten anges ett antal kvalificeringskrav som leverantören ska uppfylla för att kunna delta i upphandlingen och gå vidare till utvärdering av anbudet.

Kvalificeringskraven kan vara tekniska och ekonomiska. Kvalificeringskraven ska behandla alla anbudsgivare och potentiella anbudsgivare lika. Kraven ska vara likabehandlande, proportionerliga, transparenta och icke-diskriminerande.

Enligt konkurrensprincipen får krav inte heller ställas på ett sådant sätt att viss leverantör gynnas eller missgynnas på ett otillbörligt sätt. Kravställningen tas fram av projektgrupper, avtalsgrupper och upphandlare. Kravspecifikationen kan innehålla såväl skallkrav som börkrav. Skallkraven avgöra kvalificeringen medan börkraven är kopplade till ett utvärderingskriterium. Kvalificeringskraven kan exempelvis avse standarder, tekniska specifikationer och beskrivningar, funktioner, erfarenhet av liknade projekt med mera.

Det kan finnas incitament för en leverantör att genom otillbörliga förmåner försöka förmå Offentliga tjänstemän med ansvar för utformningen av upphandlingar att formulera underlaget på ett gynnsamt sätt för leverantören. På motsvarande sätt kan en Offentlig tjänsteman frestas att ta ovidkommande hänsyn i detta avseende som belöning för en gynnsam behandling. Rättsfallsunderlaget innehåller emellertid inte något bestämt som kan påvisa att nämnda förfaranden förekommer i någon stor även om det ska framhållas att förmånerna i vissa fall kan vara riktade till funktionärer med sådant ansvar.

### 3.4.6 Utvärdering

Det finns i upphandlingsrätten tre alternativa sätt att utvärdera anbud. Utvärderingen ska beskrivas i en modell som ska vara transparent och förutsebar och i övrigt följa upphandlingsrättsliga grundläggande principer.

De alternativa sätten är följande.

1. Kontrakt tilldelas det anbud som har lägsta pris.
2. Kontrakt tilldelas det anbud som har det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet utifrån kriterier uppställda i upphandlingsunderlaget.
3. Kontrakt tilldelas det anbud som har lägst kostnad.

Trots att utvärderingsmodellerna ska följa de grundläggande principerna är det enligt praxis ofrånkomligt att utvärderingen innehåller visst mått av subjektivitet och även icke optimalt utformade upphandlingar ska godtas. Högsta förvaltningsdomstolen har accepterat sådana utvärderingsmodeller.<sup>67</sup>

Det kan finnas ett incitament från anbudsgivare att i utvärderingen särskilt vid utvärderingsmodeller som innehåller subjektiva moment att genom otillbörliga förmåner söka förmå poängsättningen hos företrädare för den upphandlande myndigheten. Från rättsfallsunderlaget kan emellertid inte utläsas någon sådan effekt.

### 3.4.7 Tilldelning

Efter kvalificering och utvärdering tilldelar den upphandlande myndigheten kontrakt till den anbudsgivare som enligt utvärderingsmodellen har det ekonomisk mest fördelaktiga anbudet utifrån pris, förhållandet mellan pris och kvalitet eller kostnad. Det finns inget säkert utifrån rättsfallsunderlaget som pekar ut denna del av upphandlingsprocessen som särskilt utsatt mer än att det sannolikt förekommit direktupphandlingar i samband med vissa beställningar eller i något fall under-tecknande av nya kontrakt efter det att tidigare avtalsperiod löpt ut.

### 3.4.8 Avtal

Offentliga upphandlingar mynnar ut i ett ramavtal med en leverantör eller med flera leverantörer eller i enskilda kontrakt. I ramavtal med en leverantör ropar de avropsberättigade av från avtalet. I ramavtal med flera leverantörer som innehåller alla villkor ropar de avropsberättigade av enligt rangordningen avtalet. I ramavtal utan alla villkor fastställda genomförs en förnyad konkurrensutsättning med de leverantörer som tecknat ramavtalet<sup>68</sup>. Det är vanligt förekommande med en kombination av de två innebärande att avrop enligt rangordning sker till en viss beloppsgräns medan avrop med högre värde görs via förnyade konkurrensutsättningar.

Alla avrop ska genomföras i enlighet med de grundläggande principerna och i enlighet med kontraktet. Avropen genomförs ofta av efter behov av Offentliga tjänstemän med ansvar för inköp och beställningar. Bortsett från inköps och beställningsansvar har dessa funktionärer ofta även andra befogenheter såsom att attestera fakturor och godkänna ändrings och tilläggsarbeten inom byggtreprenader.

Upphandlingar kan även genomföras som avtal mellan två medkontrahenter om exempelvis byggnation av en skola eller upprustning av en park. När dessa överstiger direktupphandlingsgränsen ska de konkurrensutsättas och annonseras.

---

<sup>67</sup> Se bland annat RÅ 2002 ref. 50 och Kammarrättens i Stockholm dom 2012-09-05 i mål nr 2304-12.

<sup>68</sup> Se exempelvis LOU 7 kap om ramavtal.

Enligt Rättsfallsunderlaget är avtalsperioden den del av processen de flesta korrupsionsbrott har begåtts.<sup>69</sup> Det framgår emellertid inte alltid av Rättsfallsunderlaget om avtalen är annonserade och följer ett transparent förfarande eller om de är direktupphandlade. Såsom framgår av framställningen anges emellertid i några fall att avtal tecknats eller förlängts i strid med upphandlingsrätten<sup>70</sup>. I andra fall kan ur vittnesförhör framgå att inköpare/beställare har direktupphandlat eller anser sig ha anledning och befogenhet att direktupphandla.<sup>71</sup>

### 3.4.9 Uppföljning

Upphandlande myndigheter följer upp avtal inför kommande upphandlingar. I något fall i rättsfallsunderlaget framkommer att tagaren av muta också är den som betygssätter leverantörer<sup>72</sup>. I övrigt innehåller underlaget inget som indikerar att denna del av upphandlingsprocessen skulle vara utsatt för korruption.

## 3.5 Förtroendet

Offentliga förvaltningar lyder under likhets- och objektivitetsprincipen och ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen och iakttä saklighet och objektivitet.<sup>73</sup> Det innebär att företrädare för den upphandlande myndigheten ska vara objektiva i genomförandet av upphandlingar. Detsamma följer av den upphandlingsrättsliga likabehandlingsprincipen. Överträdelser av dessa principer utgör ett hot mot allmänhetens förtroende för beslut inom den offentliga förvaltningen. Kravet på förtroende är som framgår av denna studie ett skyddsintresse i bedömningen av korrupsionsbrotten som är avgörande för otillbörlighetsbedömningen av förmåner i samband med offentliga upphandlingar. Genomgående i domarna tas hänsyn till detta skyddsintresse.

## 3.6 Grundläggande principer

Upphandlingsrätten baseras på EU-rätten och grundas på bedömningar av fem (sex) grundläggande principer som ska iakttas inom hela upphandlingsprocessen:

1. *Icke-diskrimineringsprincipen* innebär att anbudsgivare ska behandlas på samma sätt oavsett nationalitet.

---

<sup>69</sup> Se nedan under avsnitt 5.6 och 5.8.

<sup>70</sup> Se exempelvis Svea Hovrätts dom av 2015-05-29 i mål B 2213-14.

<sup>71</sup> Se vittnesutsaga i Umeå tingsrätts dom av 2019-02-21 i mål B 2793-17.

<sup>72</sup> Se exempelvis Hovrätten för Övre Norrlands dom av 2016-05-25 i mål B 628-15.

<sup>73</sup> Regeringsformen 1 kap 9§ och kommunallagen 5§.



2. *Proportionalitetsprincipen* innebär åtgärderna i upphandlingen ska stå i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Åtgärden ska ha ett samband med upphandlingen. Principen tillämpas enligt ett trestegsförfarande.
  - Lämplighetsbedömning
  - Nödvändighetsbedömning
  - Proportionalitet
3. *Principen om ömsesidigt erkännande* innebär att intyg, examina, certifikat, utbildningar med mera som utfärdats i en medlemsstats ska erkännas i samtliga medlemsstater.
4. *Transparens- eller öppenhetsprincipen* innebär att det ska vara möjligt för anbudsgivare att från upphandlingsunderlaget utläsa vad som efterfrågas, vilka krav som ställs, hur anbuden ska utvärderas. Underlag utformade i strid med transparensprincipen kan dessutom utgöra en överträdelse av lika-behandlingsprincipen då den bristande tydligheten och förutsebarheten i underlaget medför att anbudsgivare uppfattar upphandlingen, kraven och utvärderingen på olika sätt.
5. *Likabehandlingsprincipen* innebär att alla anbudsgivare ska behandlas på ett likvärdigt sätt. Lika fall ska behandlas lika och olika fall ska behandlas olika. Principen tillämpas i hela processen och exempelvis vad gäller tillgång till information, kvalificering och utvärdering.
6. *Konkurrensprincipen* har funnits sedan länge i praxis och nu kodifierats i de svenska upphandlingslagarna och i upphandlingslagarna.<sup>74</sup> Den har sedan länge funnits med i direktiven<sup>75</sup> Principen innebär att upphandlingen inte får utformas i syfte att undanta den från upphandlingsrättens tillämpningsområde eller utformas i syfte att begränsa konkurrensen så att vissa leverantörer gynnas eller missgynnas på ett otillbörligt sätt. I det klassiska direktivet anges att konkurrensen anses begränsad på ett konstgjort sätt om upphandlingen utformas i syfte at på ett otillbörligt sätt favorisera eller missgynna vissa ekonomiska aktörer. Denna lydelse har sin likhet med lydelsen i brottsrubriceringarna av korrupktion och fångar upp situationen där kontrakt ännu inte tecknats men där en upphandling har utformats på ett sätt som gynnar en viss leverantör.

---

<sup>74</sup> LOU respektive LUF 4 kap 2 §.

<sup>75</sup> Nu i Klassiska direktivet art 18.1 och Försörjningsdirektivet art 36.1.

Principerna om likabehandling, transparens och konkurrens går tillsammans med objektivitetsprincipen hand i hand med regleringen av korruptionsbrott. Från rättsfallsunderlaget framgår att domstolar gör en bedömning av om förmånen objektivt sätt kan leda till vinning. I otillbörlighetsbedömningen tas hänsyn till bristande transparens och korruptionsbrott förutsätter att ovidkommande hänsyn tagits.

### 3.7 Uteslutningsgrunder

Något ska nämnas om uteslutningsgrunder som utgör den del av upphandlingsrätten där syftet att motverka korruption får uttryck. I övrigt hänvisas Andrea Sundstrands framställning om korruption och offentlig upphandling som tydligt och strukturerat behandlar ämnet.<sup>76</sup>

Upphandlingsrätten syftar till att motverka korruption.<sup>77</sup> I den ÄLOU (Lagen 1992:152 om offentlig upphandling) infördes en fakultativ uteslutningsgrund enligt vilken upphandlande myndigheter kunde utesluta leverantörer som blivit dömda för brott i sin yrkesutövning eller som gjorts sig skyldiga till allvarliga fel i sin yrkesutövning. När 2007 års upphandlingslagar trädde i kraft infördes en obligatorisk uteslutningsgrund som bland annat anger att en leverantör som blivit dömd för det som idag rubriceras som givande av muta ska uteslutas.

Upphandlingsrätten innehåller sålunda obligatoriska uteslutningsgrunder. En av dessa är att leverantören i en lagakraftvunnen dom är dömd för givande av muta. I LOU 13 kap 1 § används rubriceringen bestickning med hänvisning till artikel 3 i rådets akt av den 26 maj 1997 om utarbetande på grundval av artikel K 3.2 c i fördraget om den Europeiska Unionen av konventionen om kamp mot korruption. Denna artikel 3 innefattar inte något otillbörlighetsrekvisit men det hänvisas även till nationella bestämmelser. Enligt det klassiska direktivet har definitionen utvidgats till " såsom den definieras i den nationella lagstiftningen i den upphandlande myndighetens eller leverantörens medlemsstat.<sup>78</sup> Det senare är av vikt då artikel 3 endast täcker sådana förmåner som medgivits på förhand medan brottsbalken även omfattar sådana förmåner som givits i efterhand. Dvs olika former av belöningar. Artikel 3 kräver dessutom att mottagaren ska ha handlat i strid med sina officiella förpliktelser - ett krav som inte finns i vår nationella lagstiftning då Brb även omfattar sådana förmåner där mottagaren har en sådan möjlighet. De obligatoriska uteslutningsgrunderna omfattar således samtliga korruptionsbrott i brottsbalken.<sup>79</sup>

<sup>76</sup> Andrea Sundstrand, Offentlig upphandling och korruption, Juridisk tidskrift 2014/2015 s 105.

<sup>77</sup> EU-kommissionens rapport, Evaluations Report, impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation SEC (2011) 853, final s 151.

<sup>78</sup> Klassiska direktivet artikel 55.1 första stycket punkten b.

<sup>79</sup> Se exempelvis LOU 13 kap och Andrea Sundstrand, Offentlig upphandling och korruption, Juridisk tidskrift nr 1 2014/2015 s 105.

Uteslutningsgrunderna innebär dessutom att en leverantör ska uteslutas om en person som ingår i leverantörens förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan har dömts för brottet. Eller som den som har dömts för brottet är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera leverantören. Vem som är företrädare får avgöras utifrån objektiva omständigheter i det enskilda fallet.<sup>80</sup> Innan en upphandlande myndighet beslutar att utesluta en leverantör ska den ge leverantören tillfälle att inom bestämd tid yttra sig över omständigheterna som enligt myndigheten utgör skäl för uteslutning. Bevisbördan överflyttas på så sätt på leverantören.

Upphandlingsrätten innehåller även fakultativa uteslutningsgrunder. Enligt LOU 13 kap 3 § får en leverantör uteslutas om denne gjort sig skyldig till något allvarligt fel i yrkesutövningen som gör att leverantörens redbarhet kan ifrågasättas. Inom ramen för denna bedömning innefattas samtliga förfaranden som kan inrymmas i korruption.<sup>81</sup> Enligt Mikael Engström innebär det att medan det för obligatorisk uteslutning på grund av mutbrott krävs en lagakraftvunnen dom skulle åtminstone i teorin och till följd av ett HFD avgörande angående omprövningsbeslut från Skatteverket, en fakultativ uteslutning vara tillämplig även på grund av mutbrott trots att domen inte vunnit lagakraft.<sup>82</sup> Han påpekar emellertid att det kan diskuteras i vad mån avgörandet tillåter analogier till förhållanden vid mutbrott och även att den unionsrättsligt grundade rätten till domstolsskydd borde föranleda en annan ordning.<sup>83</sup> Såväl Mikael Engström som Andrea Sundstrand har synpunkter på HFD avgörandet i denna del.<sup>84</sup>

Innan en leverantör utesluts ska denne ges tillfälle att yttra sig över de omständigheter som utgör skäl för uteslutning. En leverantör har även möjlighet till "Self-Cleaning". Av LOU 13 kap 5 § framgår att en leverantör som omfattas av någon uteslutningsgrund inte ska uteslutas om denne visar att den är tillförlitlig genom att den har vidtagit i bestämmelsen angivna åtgärder.

Trots möjligheterna till self-cleaning torde uteslutningsgrunderna ha en allmänpreventiv effekt eftersom de kan utestänga korrupta leverantörer från upphandlingar vilket på ett påtagligt sätt kan påverka leverantör företagets fortlevnad. Det är således av vikt att upphandlande myndigheter tillämpar möjligheten till uteslutning. Såsom nämnts ovan drabbas konkurrensen och seriösa leverantörer av korruption.

---

<sup>80</sup> Se exempelvis RÅ 2010 ref 79 och Andrea Sundstrand, Offentlig upphandling och korruption, Juridisk tidskrift nr 1 2014/2015 s 105.

<sup>81</sup> Mikael Engström, Korruption i offentlig upphandling, Upphandlingsrättslig tidskrift, 2016, 4.

<sup>82</sup> Se exempelvis LOU 13 kap och Andrea Sundstrand, Offentlig upphandling och korruption, Juridisk tidskrift nr 1 2014/2015 s 105.

<sup>83</sup> Mikael Engström, Korruption i offentlig upphandling, upphandlingsrättslig tidskrift, 2016:1 s 319- 328.

<sup>84</sup> Andrea Sundstrand, En granskning av svensk jurisprudence, HFD 2013 ref 61, Upphandlingsrättslig tidskrift 2015:1, s 110-115 och Offentlig upphandling och korruption Juridisk tidskrift 2014/15 s 105-128.

## 4 Korruption

### 4.1 Allmänt

Sett till Rättsfallsunderlaget är tagaren av muta i samband med offentliga upphandlingar en Offentlig tjänsteman verksam inom den statliga, regionala eller kommunala sektorn medan mutgivarna huvudsakligen återfinns i den privata sektorn och bland privatpersoner. Enligt brottsförebyggande rådet (BRÅ) är den typiska korruptionsrisken att personer i statlig och kommunal tjänst utsätts för korruption.<sup>85</sup> Enligt BRÅ framstår korruptionen som förhållandevis enkel där mutor erbjuds i utbyte mot tjänster på lokal nivå. Denna uppfattning får stöd av Rättsfallsunderlaget i denna studie. Det rör sig enligt BRÅ exempelvis om pengar, konferensresor, tekniska attiraljer, middagar och badrumsrenoveringar. Som framgår nedan kan samma sak sägas om de domar som gäller korruption och offentlig upphandling även om kontanter inte förekommer så ofta.

Myndighetspersoner och kommunanställda befinner sig i riskzonen för korruption i sina kontakter med företag och personer inom det privata näringslivet. Ofta finns redan ett väletablerat vänskapsband mellan berörda personer. De nära banden mellan näringslivet och Offentliga tjänstemän kanske i synnerhet kommunala tjänstemän tycks enligt Rättsfallsunderlaget och av även av BRÅ vara utsatta för en korruptionsrisk. Såsom framgår av framställningen nedan kan ur Rättsfallsunderlaget utläsas att just kommunala tjänstemän med nära kontakter med leverantörer är de tjänstemän som är mest förekommande.

Det framgår även av BRÅ:s rapport att nära en tredjedel av alla påstådda mutgivare är verksamma inom bygg och anläggningssektorn. Rättsfallsunderlaget indikerar att vid korruptionsbrott i samband med offentliga upphandlingar är andelen brott inom dessa branscher tillsammans med andra hantverkstjänster högre än så.

### 4.2 Korruptionsbegreppet

Det finns ingen legal definition av begreppet korruption. BRÅ har i en rapport definierat korruption som maktmissbruk.<sup>86</sup> Enligt Transparency International brukar korruption föreligga när någon utnyttjar sin maktposition för att gynna sig själv, t.ex. en beslutsfattare inom förvaltningen, eller om att gynna ett intresse som står beslutsfattaren nära, som närstående.

Transparency International definierar korruption enligt följande: "Korruption är att utnyttja sin ställning för att uppnå fördel för egen eller annans vinning".<sup>87</sup> Det finns ytterligare försök till definitioner men ingen av dem täcker alla otillbörliga förfaranden som kan bli aktuella vid offentliga upphandlingar. Andrea Sundstrand har

---

<sup>85</sup> Den anmälda korruptionen i Sverige, Brå BRÅ rapport 2013:15.

<sup>86</sup> Den anmälda korruptionen i Sverige, Brå BRÅ rapport 2013:1.

<sup>87</sup> <https://www.transparency.se/korruption>.

föreslagit den ovan nämnda definitionen på korruption tillämplig för offentlig upphandling:

”Korruption i offentlig upphandling innebär att någon för egen vinning söker påverka offentliga beslut i syfte att gynna ett visst intresse på det allmännas bekostnad”<sup>88</sup>

Korruption kan också beskrivas som en otillåten påverkan. Givaren av muta vill att tagaren av muta ska agera på visst sätt.

### 4.3 Syftet med lagstiftningen

Syftet med korruptionslagstiftningen framgår av följande utdrag från betänkandet Mutbrott SOU2010:38.

”i länder som plågas av korruption går effektiva och livsdugliga företag under i konkurrensen med korrupta företag som använder mutor när de gör affärer. Ännu allvarligare är det när korruptionen tränger in i förvaltningen och påverkar den att agera i strid med regeringsformens krav på att den i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet”.<sup>89</sup>

Som skäl för lagändringen 2012 anfördes att mutbrottsligheten angriper beslut som någon anförtros att fatta på någon annans vägnar. Av mutbrottens skadeverkningar angavs den mest påtagliga vara att någon gör sig skyldig till en oriktig tjänsteutövning som kan ha inverkan på ekonomiska beslut, användandet av samhällets tvångsmakt eller den korrekta tillämpningen av samhällets beslutade lagstiftning.<sup>90</sup>

Lagens skyddsintresse omfattar både den privata och den offentliga sektorn och mottagarens huvudman.

För den här studiens vidkommande är skyddsintresset allmänhetens förtroende för den offentliga förvaltningen. ”Ett väsentligt skyddsintresse för den offentliga sfären är allmänhetens tilltro till korrekt myndighetsutövning och de offentliga organens integritet. Allmänheten måste kunna förlita sig på att offentliga organ bedriver sin verksamhet med absolut hederlighet och opartiskhet. Blotta föreställningen att det allmännas verksamhet kan påverkas av mutor kan ha en demoraliserande effekt och rubba förtroendet för den verksamhet man utövar. Därför är det ett väsentligt skyddsintresse att allmänhetens tilltro till beslutsfattandet inte skadas”.<sup>91</sup>

### 4.4 Historik

Mutbrott reglerades redan i 1734 års lag och finns alljämt i den i huvudsak gällande domareden. I strafflagen från 1864 straffbelagdes att en ämbetsman mottagit muta för att i ämbetet främja orätt. År 1919 straffbelagdes även mutbrott

<sup>88</sup> Andrea Sundstrand, Offentlig upphandling och korruption, Juridisk tidskrift, Nr 1 2014/15 s 105.

<sup>89</sup> Betänkandet Mutbrott SOU 2010:38 som sedan mynnade ut i lagändringen 2012 SFS 2012:301.

<sup>90</sup> Betänkandet Mutbrott SOU 2010:38 som sedan mynnade ut i lagändringen 2012 SFS 2012:301.

<sup>91</sup> Se exempelvis Växjö tingsrätts dom av 2018-10-06 i mål B 1924-18. Se även NJA 2008 s 75.

inom enskild verksamhet genom lagstiftning om illojal konkurrens. Då kriminaliserades även bestickning – det som nu rubriceras som givande av muta. Men straffbelagda brott i strafflagen och sedermera brottsbalken var fram till 1977 begränsat till den offentliga sektorn. År 1977 fördes mutbrotten samman i brottsbalken för både offentlig och enskild verksamhet. Flera lagändringar har gjorts genom åren. Den 1 juli 2012 ändrades bestämmelserna om mutbrotten så till vida att de numera rubriceras som tagande av muta. Även brottet bestickning fördes nu över till 10 kap brottsbalken och rubriceras som givande av muta. I 2012 års lagändring utökades även personkretsen att gälla såväl arbetstagare som uppdragsutövare. I offentliga upphandlingar förekommer det att uppdragstagare såsom konsulter är involverade i upphandlingen. Även om dessa - som i viss mån står utanför den offentliga förvaltningen – torde utgöra en specifik riskgrupp är denna personkrets inte i någon omfattande mån representerad i domarna.<sup>92</sup> Lagändringen 2012 kan inte anses ha någon vidare betydelse för denna studie utifrån vad som kan utläsas ur rättsfallsunderlaget varför skillnaderna mellan nuvarande reglering och tidigare inte vidareutvecklas i framställningen.

#### 4.5 Straffsanktionerade brott

Efter lagändringen 2012 utgörs korruptionsbrotten således av tagande av muta, givande av muta, handel med inflytande, och vårdslös finansiering. De korruptionsbrott som förekommer i domarna i den här studien är givande och tagande av muta varför framställningen i detta avseende är avgränsad till dessa två brott och i förekommande fall den grova versionen av de båda.

#### 4.6 Regleringen

##### 4.6.1 Tagande av muta

Brottsrubriceringen tagande av muta framgår av Brb 10:5a enligt följande:

”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.”<sup>93</sup>

<sup>92</sup> Se redogörelsen nedan angående förekommande personkrets i Rättsfallsunderlaget.

<sup>93</sup> BrB 10 kap 5a§.

Personkretsen är således arbetstagare eller uppdragsutövare. För offentliga upphandlingar innebär de att de Offentliga tjänstemän som omfattas är samtliga personer inom myndigheten som har anknytning till offentliga upphandlingar men även sådana konsulter som myndigheten anlitar för att hantera offentliga upphandlingar genom att exempelvis ta fram upphandlingsdokument eller genomföra utvärderingar av anbud.

Arbetstagaren är den som omfattas av arbetstagarbegreppet i civilrätten.<sup>94</sup> Avgränsningen till arbetstagarbegreppet är sedan 2012 års utvidgning av personkretsen till att gälla uppdragsutövare av mindre betydelse. Även den som tidigare varit arbetstagare omfattas av arbetstagarbegreppet i mutlagstiftningen.

Utövare av uppdrag är sådana som genom avtal, val, förordnande eller plikt har ett uppdrag. För offentliga upphandlingar utgörs denna krets i huvudsak av konsulter som anlitas för att identifiera behov, utforma upphandlingsunderlag eller utvärdera anbud. Men dessa är inte vanligt förekommande i rättsfallsunderlaget.

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

Gärningen utgörs av att gärningsmannen tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för utövningen av anställningen eller uppdraget. Således ska det visas att förmånen är otillbörlig och har ett tjänstesamband.

Det krävs inte att förmånen har mynnat ut i någon pliktstridig åtgärd från mottagarens sida utan det som ska visas är att åtgärden objektivt sett kan påverka mottagaren i hans tjänsteutövning.<sup>95</sup>

Det krävs inte heller att förmånen är för arbetstagaren eller uppdragsutövaren själv. I själva verket förekommer det fall då förmånen ges till närstående, god vän eller kollega.<sup>96</sup>

Vad avser mottagandet ska mottagaren känna till att förmånen kommit i dennes besittning. Denne ska även ha gett uttryck för en vilja att behålla den.<sup>97</sup> Ett löfte om en förmån har godtagits när parterna kommit överens om att en förmån ska utgå vilket inkluderar ett konkludent handlande.

---

<sup>94</sup> Prop. 2011/12: 79 s 43.

<sup>95</sup> NJA 2008 s 75.

<sup>96</sup> Se exempelvis Hovrättens för Västra Sverige, dom av 2012-12-12 i mål B 1834-12.

<sup>97</sup> Prop. 2011/12:79.

#### 4.6.2 Givande av muta

Rubriceringen av givande av muta anges i BrB 10:5b enligt följande.

”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.”

Givaren av den otillbörliga förmånen kan vara vem som helst och denna personkrets är inte begränsad. Brottet har inte försetts med något specialsubjekt. Bestämmelsen är spegelvänd till bestämmelsen om tagande av muta.

#### 4.7 Otillbörlig förmån

Förmåner kan ta olika former och begreppet förmån har ingen direkt praktisk begränsning. I Rättsfallsunderlaget har det handlat om resor, middagar, evenemang, utförande av byggtjänster, tillhandahållande av varor och tjänster vilka samtliga har haft ett ekonomiskt värde i olika omfattning. I vissa fall har förmånerna en anknytning till givarens verksamhet såsom exempelvis i fallen med utförande av hantverkstjänster på tagarens privata fastighet.<sup>98</sup> I andra fall har förmånen ingen anknytning alls till givarens verksamhet såsom exempelvis bjudresor, middagar och olika evenemang i huvudsak in samband med entreprenadkontrakt.<sup>99</sup>

Otillbörlighetsbegreppet har ingen legaldefinition. Huruvida förmånen är otillbörlig avgörs efter en bedömning av transaktionen i sin helhet.<sup>100</sup> Utgångspunkten är det intresse som straffbestämmelsen avser att skydda. Skälet till att det saknas en legaldefinition är att de personer som kan komma i fråga arbetar under så skiftande förhållanden.<sup>101</sup> Det ekonomiska värdet spelar viss roll men den viktigaste bedömningen görs i förhållande till det intresse som lagstiftaren velat skydda. Utöver skyddsintresset ska i bedömningen tas hänsyn till tjänstens art och värde på förmånen. Förmåner av obetydligt värde – även om det inte finns någon fast värdegräns - anses inte som otillbörliga eftersom de innebär ringa risk för påverkan. Rättsfallsunderlaget visar emellertid att även förmåner av lågt värde anses otillbörliga när de givits till en funktionär inom offentlig upphandling.<sup>102</sup>

#### 4.8 Tjänstesamband

För att klassificeras som mutbrott ska det finnas ett samband mellan förmånen och utövande av tjänst. Kravet på tjänstesamband är dock uppfyllt även om det inte är visat att givaren haft som syfte att påverka arbetstagaren eller uppdragsutövaren i ett visst pågående ärende eller i vårt fall viss upphandling. Såsom kommer att framgå av framställningen nedan är det mest förekommande situationen att det

<sup>98</sup> Se nedan i avsnitt 5.6.3.

<sup>99</sup> Se nedan i avsnitt 5.6.3.

<sup>100</sup> NJA 1981:1174, NJA 1993:539, SOU 1974:112 ff och 143 f, prop. 1975/76:176 s 36.

<sup>101</sup> NJA 2008:705.

<sup>102</sup> Se exempelvis Hovrättens för Övre Norrland dom av 2019-10-16 i mål B 267-19 och Umeå tingsrätts dom av 2019-02-21 i mål B 2793-17.



föreligger ett pågående kontraktsförhållande när förmåner ges och tas emot men där åklagaren inte har behövt styrka att syftet varit att påverka arbetstagaren eller uppdragsutövare att fatta visst beslut eller vidta viss åtgärd.<sup>103</sup> I propositionen uttrycks detta på så sätt att förmånen ”ytterst ska kunna sättas i samband med något som är att hänföra till den verksamhet som arbets- eller uppdragstagarens huvudman bedriver”<sup>104</sup>. För offentliga upphandlingar innebär det att det inte behöver visas att någon pliktstridig åtgärd har vidtagits i form av direktupphandlingar, rättsstridiga tilldelningar eller avrop, rättsstridiga utvärderingar eller riktade upphandlingar. Parterna behöver inte heller ha något kontraktsförhållande även om det i Rättsfallsunderlaget är vanligt förekommande. Istället är det tillräckligt att syftet är att objektivet sätt kan påverka eller belöna. Det kan vara tillräckligt att leverantören typiskt sätt kan ingå i upphandlingar och att arbetstagaren eller uppdragsutövaren i sin tjänst kan påverka upphandlingen eller inköpen i något avseende.

På så sätt kan korruption inom offentliga upphandlingar fångas upp av lagstiftningen så snart gärningen har upptäckts. Det kan vara skälet till att så många åtal går till fällande dom. Majoriteten av alla åtal om korruption inom offentlig upphandling leder till fällande domar. Svårigheten förefaller inte vara att fånga upp rättsstridiga åtgärder utan istället att från början upptäcka ett förfarande. Det ska erinras i det avseendet erinras om svårigheten att fånga upp korruptionsbrott i samband med direktupphandlingar som till sin natur har brister i transparens.

Tjänstesambandet förutsätter även att inte något annat samband tar överhanden. Om förmånen har sin grund i ett vänskapsförhållande eller släktförhållande eller annat personligt förhållande föreligger inget tjänstesamband.<sup>105</sup> Med något undantag har domstolarna emellertid varit hårda i denna bedömning, och krävt att det i så fall är visat att det verkligen rör sig om en vänskap och inte kan kopplas till tjänstesambandet. Denna hårda bedömning är en förutsättning för att kunna fånga upp korruptionsbrott inom offentliga upphandlingarna då relationer mellan funktionärer i den upphandlande myndigheten (särskilt de som handfast sköter inköp, deltar i byggmöten,) och företrädare för leverantörer ofta är långvariga och har inneburit täta kontakter. Inom olika branscher blir världen liten och relationerna täta. I något fall har personer bytt tjänst mellan det privata och det offentliga samtidigt som relationerna kvarstår.<sup>106</sup> Sådana dubbla samband kräver en bedömning i det konkreta fallet av vilket samband som faktiskt varit styrande.<sup>107</sup>

---

<sup>103</sup> Se nedan under avsnitt 5.6 och 5.8.

<sup>104</sup> Prop. 2011/12. 79 s 43.

<sup>105</sup> Se exempelvis Sundsvalls tingsrätts dom av 2018-11-13 i mål B 1648-16 samt Hovrättens för Nedre Norrland dom av 2019-10-02 i mål B 1496-18.

<sup>106</sup> Se exempelvis Sundsvalls tingsrätts dom av 2018-11-13 i mål B 1648-16 samt Hovrättens för Nedre Norrland dom av 2019-10-02 i mål B 1496-18 där parterna frikändes till följd av att åklagaren inte lyckats styrka att förmånen inte utgjort en avtackning av tidigare tjänst hos leverantören.

<sup>107</sup> SOU 1974:143 och prop 2011/12:79 s 43.

#### 4.9 Skyddsintresse

För det privata näringslivet är skyddsintresset lojalitetsplikten mot huvudmannen. När det gäller offentliga upphandlingar är såsom nämnts ovan allmänhetens tilltro till offentliga sfären och dess korrekta myndighetsutövning och de offentliga organens integritet det väsentliga skyddsintresset. Ansvaret är av särskild betydelse när det gäller den offentliga verksamheten och tar sikte på att medborgare måste kunna lita på att personer som har förtroende " ... att utöva offentliga uppdrag fattar beslut på sakliga grunder och inte låter sig påverkas för att uppnå personlig vinning. Lagstiftningen syftar till att förhindra att ens misstankar av sådant slag ska behöva uppkomma och korrupsionsbrotten är alltså farebrott".<sup>108</sup> I praxis upprepas att allmänheten måste kunna förlita sig på att offentliga organ bedriver sin verksamhet med absolut hederlighet och opartiskhet. "Blotta föreställningen att det allmännas verksamhet kan påverkas av mutor kan ha en demoraliserande effekt och rubba förtroendet för den verksamhet man utövar".<sup>109</sup>

#### 4.10 Uppsåt

För att klassificeras som mutbrott ska en bedömning göras om förmånen varit ägnad att påverka vederbörandes tjänste- eller uppdragsutövning i pliktstridig riktning<sup>110</sup> alternativt om förmånen varit ägnad att uppfattas som belöning för viss tjänste- eller uppdragsutövning. Det krävs inte att åtgärden lett till att en pliktstridig åtgärd har genomförts eller kommer att genomföras. Det är tillräckligt att åtgärderna objektivt sätt varit ägnade att påverka eller belöna. I det första fallet görs bedömningen framåtblickande medan det i det senare fallet görs en bakåtblickande bedömning. För straffansvar krävs inte att givaren eller tagaren av muta anser att en förmån är otillbörlig eller ens förstår att det är det. Istället ska berörda parter ha uppsåt till de faktiska och rättsliga omständigheter som leder till otillbörlighet.

Den framåtblickande ska bedöma om förmånen lämnats i syfte att påverka till pliktstridigt handlande eller om det funnits rimliga skäl att befara en sådan påverkan.<sup>111</sup>

---

<sup>108</sup> NJA 2008 s 75.

<sup>109</sup> Växjö tingsrätts dom av 2018-10-16 i mål B 1924-18.

<sup>110</sup> SOU 1974:37 s 143.

<sup>111</sup> SOU 1974:37 s 143 och prop. 2011/12:279 s 43.

#### 4.11 Grova brott

Bedömningen av om brott är att betrakta som grova baseras på ett antal faktorer som får bedömas i det enskilda fallet såsom om gärningen innefattat missbruk av eller angrepp på en särskilt ansvarsfull ställning vilket kan inbegripa offentlig förvaltning och upphandling.<sup>112</sup> Bedömningen påverkas även av värdet på den ekonomiska gärningen och om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning.<sup>113</sup> Ett upprepat beteende som genomförts efter viss beräkning bidrar till att brottet ska bedömas som grovt.<sup>114</sup> Här ska erinras om att det förekommer domar där samma Offentliga tjänsteman vid den upphandlande myndigheten systematiskt begärt mutor av leverantörer samt att det förekommer utstuderade och organiserade brottsliga transaktioner. Det vanligaste mutbrottet i domarna är emellertid den ringa graden av mutbrott.

---

<sup>112</sup> Prop. 2011/12:79 s 47.

<sup>113</sup> Se exempelvis Svea Hovrätts dom av 2016-03-31 i mål B 8605-14.

<sup>114</sup> Se exempelvis Hovrättens för Västra Sverige i dom av 2019-06-27 i mål 1527-19 och Värmlands tingsrätts dom av 2019-01-09 i mål 5446-17.

## 5 Korruptionsdomar

### 5.1 Korruptionsdomar

#### 5.1.1 Inledning

Avsnittet innehåller det huvudsakliga syftet med studien. Denna del av studien grundas på en systematisering av det empiriska underlaget i form av fällande korruptionsdomar som har samband med offentliga upphandlingar. De förekommande korruptionsbrotten utgörs av givande respektive tagande av muta. Framställningen grundas på ett antal nedan återgivna frågeställningar. Rättsfallsunderlaget utgörs av underrättsdomar från tingsrätt och hovrätt och utgör därför ett från rättsvetenskaplig synpunkt begränsat underlag. Till det ska återigen erinras om att mörkertalet sannolikt är stort till följd av återhållsamheten i anmälningar och bristande transparens i vissa upphandlingsförfaranden. Framställningen kan emellertid rimligen tjäna som underlag att identifiera ett antal faktorer och omständigheter som kan ge skäl att misstänka och vidare utreda förekomsten av korruption. Dessa faktorer identifieras sammanfattande i eget avsnitt. Av antalet mutbrottsdomar efter 2007 och till dags dato berör ca 18 procent mutbrott begångna i samband med offentlig upphandling (*Bild 1*). Andelen inkluderar även sådana domar som har överklagats till Hovrätt. Efter det att diagrammet upprättats har ytterligare tre domar fastställts men det påverkar inte procenttalet märkbart.

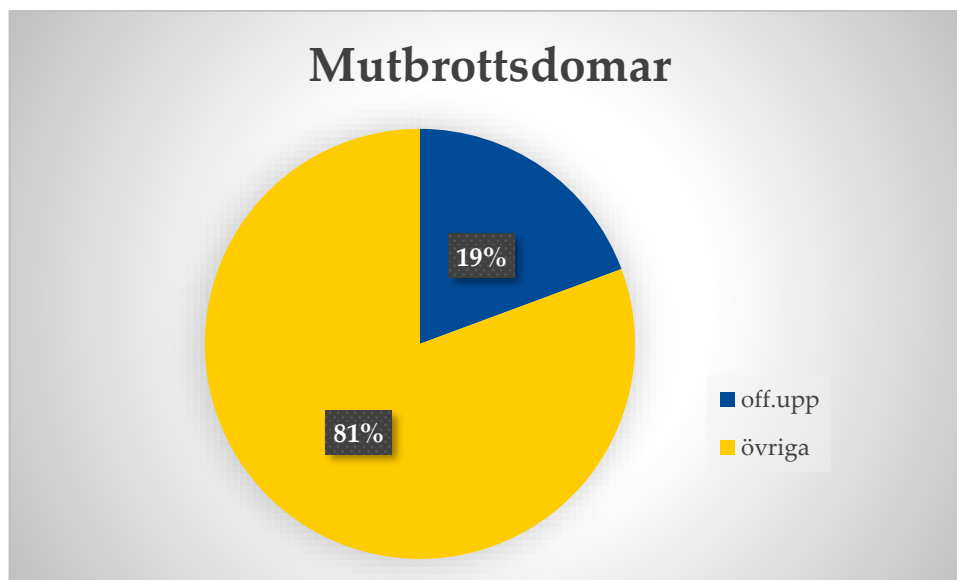


Bild 1. Andelen mutbrottsdomar som avser offentlig upphandling och förfaranden efter 2007.

Flera av domarna ovan är sådana som har överklagats till Hovrätt innebärande att ser man till antalet mål som rör offentlig upphandling i förhållande till helheten blir relationen en annan

Ovan nämnda andelar gäller således för domar avseende förfaranden från 2007 till dags dato. Institutet för mutor och bestickning har gjort en sammanställning av antalet domar under åren 2014-2016 där antalet domar som rör offentlig upphandling är 19 procent och 3 av 16 domar (2016), 25 procent och 4 av 16 domar 2015 och 44 procent och 7 av 16 domar (2014). Motsvarande siffra för 2017 och 2018 är 10 procent och 3 av 24 domar (2017) respektive 9 procent och 2 av 25 domar (2018). Även om antalet domar som rör offentlig upphandling har gått ner påverkas så klart andelen av det totala antalet domar som blivit högre.

Av samtliga domar i samband med offentlig upphandling som avser förfaranden efter 2007 till dags dato ogillades åtalet i 28 procent av fallen medan domstolen dömde för mutbrott i 72 procent av fallen (*Bild 2*). Av samtliga mål (lagakraftvunna domar) ogillades åtalet i 26 procent av fallen med domstolen dömde för mutbrott i 74 procent av fallen (*Bild 3*)



Bild 2. Andel ogillade åtal i domar i samband med offentlig upphandling och avseende förfaranden efter 2007.



Bild 3. Andel ogillade åtal i korruptionsmål i samband med offentlig upphandling och avseenden förfaranden efter 2007.

Följande frågor har ställts för studien i denna del:

- Vilken typ av myndigheter förekommer i Rättsfallsunderlaget och med vilken frekvens? De myndigheter som studeras är kommunala förvaltningar och bolag, regionala förvaltningar och bolag samt statlig förvaltning och bolag.
- Vilka typer av personer i personkretsen förekommer i Rättsfallsunderlaget och med vilken frekvens?
- Hur nära kontakter har den Offentliga tjänstemannen och företrädaren för leverantören?
- Vilka är omständigheterna omkring korruptionsbrottet?
- Vilka förmåner rör det sig om?
- Tar förmånerna olika uttryck beroende på bransch, myndighet och person?
- När i upphandlingsprocessen sker korruptionsbrotten? Är det under pågående avtal, inför upphandlingar, i samband med direktupphandlingar eller avrop/inköp?
- Tar förmånerna olika uttryck beroende på när i upphandlingsprocessen korruptionsbrotten uppstår?
- Hur anges tjänstesambandet i domskälen?
- Hur anges skyddsintresset i domskälen?
- Vem har tagit initiativet till förmånerna?

## 5.2 Uppsåt

Vad avser otillbörligheten av en förmån innebär, såsom nämnts ovan, inte kravet på uppsåt att gärningsmannens egen uppfattning om vad som är otillbörligt eller tillbörligt blir avgörande.<sup>115</sup> Givande och tagande av muta är uppsåtsbrott men uppsåt krävs inte för otillbörligheten i sig. Det är tillräckligt att gärningsmannen insåg de faktiska och rättsliga omständigheter som utgör otillbörligheten. Om gärningsmannen exempelvis inte tycker att det är otillbörligt med viss förmån men inser tjänstesambandet och förmånens höga värde så har han eller hon ändå uppsåt till brottet som sådant. Av det skälet går det sällan att med säkerhet utifrån Rättsfallsunderlaget avgöra brottet lett till överträdelser av upphandlingsrätten även om det finns fall med indikationer på att så har skett.<sup>116</sup>

## 5.3 Myndigheter och personkrets

### 5.3.1 Upphandlande myndigheter

De mest förekommande upphandlande myndigheterna i rättsfallsunderlaget är kommunala förvaltningsmyndigheter och kommunala bolag där Offentliga tjänstemän arbetar nära leverantörer och ansvarar för egna upphandlingar eller gör avrop från ramavtal<sup>117</sup>. Det förekommer ett fåtal fall som rör regionala myndigheter eller regionalt ägda bolag (tidigare landstingsmyndigheter och landstingsägda bolag) och även då rör det sig om fall där det upphandlingsmässigt finns en närhet till leverantörerna.<sup>118</sup> Ett statligt verk förekommer i några fall vilket kan ha sin förklaring i att denna myndighet är inköpare av bygg och anläggningsentreprenader – en bransch som är klart överrepresenterad i rättsfallsunderlaget.<sup>119</sup> I ett uppmärksammat fall förekommer ytterligare två statliga myndigheter där tagaren av muta haft stora möjligheter att påverka tilldelning av kontrakt och även skapa möjligheter för olika affärsupplägg.<sup>120</sup> I ytterligare några fall förekommer statliga verk.<sup>121</sup> I nedan illustrerade diagram visas antal domar som rör kommunal förvaltning/kommunala bolag, regional förvaltning och statliga verk (*Bild 4*).

<sup>115</sup> SOU 1974:37 s 143.

<sup>116</sup> Se, Hovrättens för Övre Norrland dom av 2016-05-25 i mål B628-15 och Luleå tingsrätts dom av 2015-07-16 i mål B 2284-13, Svea Hovrätts dom av 2015-05-29 i mål B 2213-14 och Falu tingsrätts dom av 2014-02-04 i mål B 1718-12, Svea Hovrätts dom av 2016-03-31 i mål B 8605-14.

<sup>117</sup> Se exempelvis Svea Hovrätts dom av 2015-05-29 i mål B 2213-14 och Falu tingsrätts dom i mål B 1718-12, Hovrättens för Västra Sverige dom av 2014-09-18 i mål B 4830-13, Göteborgs tingsrätts dom av 2014-04-28 i mål B 15921-11, Göta Hovrätts dom av 2012-05-23 i mål B 128-12, Örebro tingsrätts dom av 2008-07-01 i mål B 3301-07/2008, Värmlands tingsrätts dom av 2019-01-14 i mål B 5446-17 samt Hovrättens i Västra Sverige dom av 2019-06-17 i mål 1527-19, Hovrättens för Västra Sverige dom i av 2013-09-19 i mål B 1611-13, Hovrättens för Västra Sverige dom av 2013-04-26 i mål B 2216-12.; Södertörns tingsrätts dom av 2013-03-19 i mål B 12914-11.

<sup>118</sup> Se exempelvis Växjö tingsrätts dom av 2018-10-16 i mål B 1924-18 och Göta Hovrätts dom av 2019-09-10 i mål B 3114-18, Uppsala tingsrätts dom av 2017-06-09 i mål B 6763-17.

<sup>119</sup> Se exempelvis Hovrättens för Övre Norrland dom av 2016-05-25 i mål B 628-15, Umeå tingsrätts dom av 2019-02-21 i mål B 2793-17, Stockhoms tingsrätts dom av 2010-03-25 i mål B 13475-08.

<sup>120</sup> Se exempelvis Svea Hovrätts dom av 2016-03-31 i mål B 8605-14.

<sup>121</sup> Se exempelvis Hovrättens för Övre Norrland dom av 2011-05-20 i mål B 650-10.

Underlaget är 20 mål där det dömts för mutbrott. Underlaget avser således endast lagakraftvunna domar. Stapeln avseende staten som upphandlande myndighet består i huvudsak av ett statligt verk verksamt med upphandlingar av bygg- och anläggningsentreprenader.

Bland de upphandlande myndigheterna som förekommer i rättsfallsunderlaget är sålunda kommunala förvaltningsmyndigheter och kommunala bolag i majoritet (*Bild 4*). Att dessa upphandlande myndigheter berörs mest i rättsfallen har sannolikt sin delvisa förklaring i att det är inom dessa upphandlande myndigheter den största andelen upphandlingar görs. Förklaringen kan även vara den att det framgår av Rättsfallsunderlaget att förmånerna i de flesta fall har lämnats till en personkrets som i upphandlingshänseende arbetar nära leverantören och att uppkomsten till korruptionsbrotten förefaller vara personanknutna.<sup>122</sup>

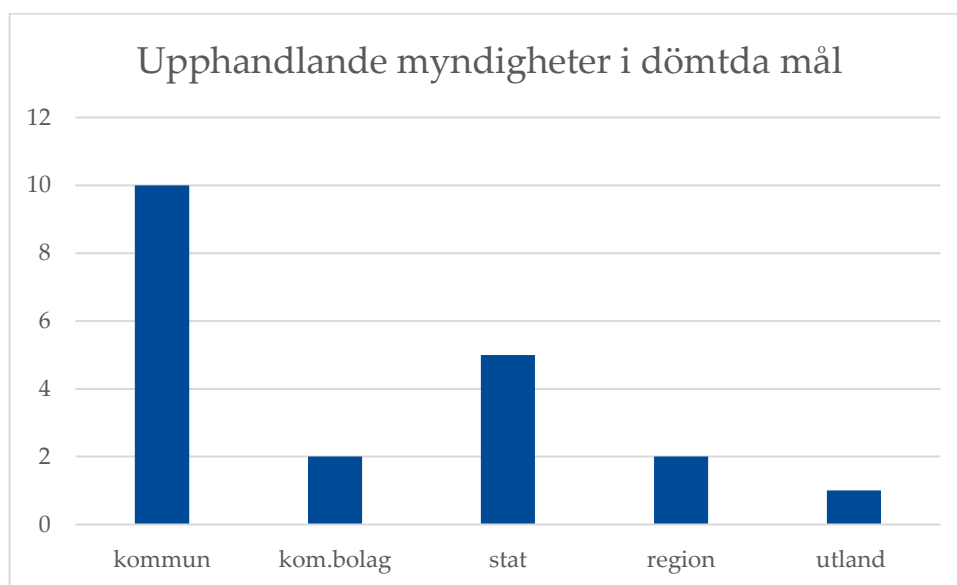


Bild 4. Fördelningen på offentliga myndigheter/bolag i dömda mål angående förfaranden efter 2007.

Av det sagda framgår att i 60 procent av dömda mål är kommunen eller kommunala bolag upphandlade myndigheter (*Bild 5*).

<sup>122</sup> Se exempelvis Hovrättens för Västra Sverige dom i av 2013-09-19 i mål B 1611-13, Göta Hovrätts dom av 2019-09-10 i mål B 3114-18 och Växjö tingsrätts dom av 2018-10-16 i mål B 1924-18, Hovrättens för Västra Sveriges dom av 2019-06-27 i mål B 1527-19 och Värmlands tingsrätts dom av 2019-01-04 i mål B 5446-17, Hovrättens för Övre Norrland dom av 2019-10-16 i mål B 267-19 och Umeå tingsrätts dom av 2019-02-21 i mål B 2793-17.



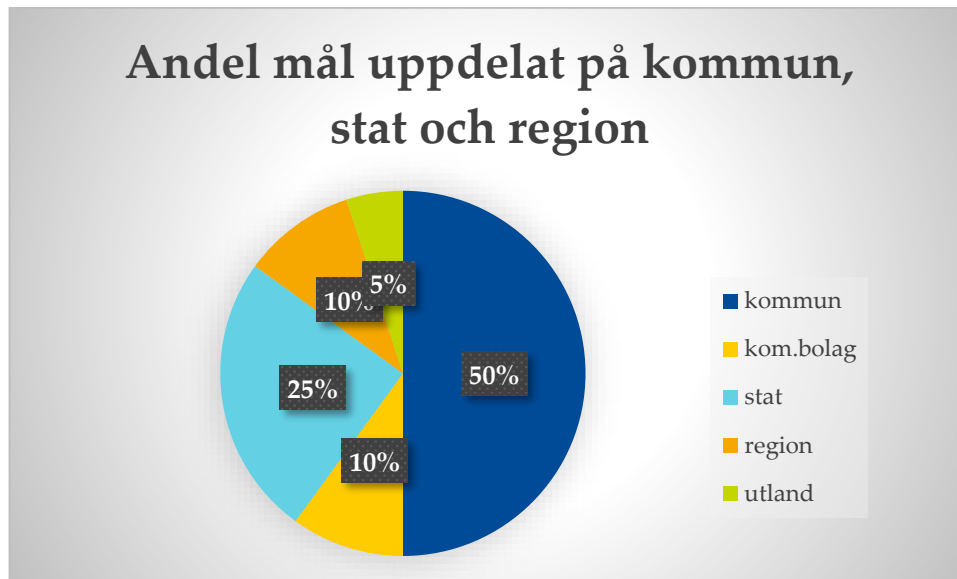


Bild 5. Fördelningen mellan kommun, stat och region i dömda mål angående förfaranden efter 2007 illustrerat i procent.

Det ska framhållas att inköpscentraler inte förekommer i ett enda fall. Inköpscentraler genomför samordnade upphandlingar med avropar inte själva av från avtalen.<sup>123</sup> Tjänstemän vid inköpscentraler stora möjligheter att utforma behov, kravställning och utformning av beloppsmässigt och tidsmässigt omfattande ramavtal. Däremot har dessa tjänstemän sällan en närhet till företrädare för leverantörer. Utifrån vad som framkommer av Rättsfallsunderlaget angående nära kontakter mellan Offentliga tjänstemän och företrädare för leverantörer utgör tjänstemän inom inköpscentraler inte någon utsatt grupp.

### 5.3.2 Personkretsen

Personkretsen i Rättsfallsunderlaget har direkt eller indirekt inflytande över upphandlingar. Det kan röra sig om upphandlare, avropare, inköpare men även Offentliga tjänstemän med andra befattningar. Det rör sig om personer som på olika sätt kan påverka beslut rörande offentliga upphandlingar – en personkrets som skiljer sig åt i olika upphandlande myndigheter. Enhetschefer med delegerat ansvar och närhet till leverantörerna förekommer i underlaget medan det är mindre vanligt förekommande med chefer högre upp i hierarkin med mindre de aktivt deltar i upphandlingsprocessen. Det vanliga är att givare och mottagare har nära kontakter i yrkeslivet och har skapat en nära relation utan att ett vänskapsförhållande har tagit överhanden<sup>124</sup>.

De typiska mottagarna av muta är sålunda enligt Rättsfallsunderlaget Offentliga tjänstemän inom kommunal förvaltning eller kommunala bolag med möjligheter att

<sup>123</sup> Se exempelvis LOU 7 kap 10§.

<sup>124</sup> Se exempelvis Hovrättens för Västra Sverige dom i av 2013-09-19 i mål B 1611-13, Göta Hovrätts dom av 2019-09-10 i mål B 3114-18 Växjö tingsrätts dom av 2018-10-16 i mål B 1924-18, Umeå tingsrätts dom av 2019-02-21 i mål B 2793-17, Värmlands tingsrätts dom av 2019-01-04 i mål B 5446-17 samt Hovrättens för Västra Sverige dom av 2019-06-27 i mål 1527-19, Hovrättens för Västra Sverige dom av 2014-09-18 i mål B 4830-13.

påverka enskilda upphandlingar annonserade enligt upphandlingsrätten och direktupphandlingar<sup>125</sup>, avrop på ramavtal<sup>126</sup>, kontroller av avtal<sup>127</sup>, val av leverantörer<sup>128</sup>, fakturor och avräkningskonton<sup>129</sup> eller rent allmänt sett har kontakt med leverantörer. Motsvarande anställda återfinns även i regionala eller statliga förvaltningar/bolag men som nämnts ovan är kommunala förvaltningar och bolag mest vanligt förekommande i rättsfallsunderlaget, Nämnda personer har som redan nämnts ovan oftast - oavsett befattning – en närhet till leverantören i upphandlingshänseende.<sup>130</sup> Personkretsen i Rättsfallsunderlaget utgörs således av samtliga av följande. Upphandlare som även kan vara lägre chefer med delegerat ansvar för upphandlingar<sup>131</sup>, avropare/inköpare/beställare<sup>132</sup>, projektledare<sup>133</sup>, avtalscontrollers<sup>134</sup>, samordnare eller avtalsförvaltare<sup>135</sup> och övriga avtalsanvändare<sup>136</sup>. Vanligt förekommande är att dessa funktioner flyter samman och att en och samma Offentliga tjänsteman ansvarar för flera av dessa funktioner. En upphandlare i en mindre förvaltning är ofta inte endast en person som planerar upphandlingar utan även den som gör beställningar enligt annonserade kontrakt eller direkt. I många fall sköts upphandlingen av enhetschefer med delegerat ansvar och i något fall av förvaltningschefen som direkt påverkar upphandlingen<sup>137</sup>. En avropare och inköpare kan allmänt sett vara en avtalsanvändare som vid behov

---

<sup>125</sup> Se exempelvis Falu tingsrätts dom av 2014-02-04 i mål B 1718-12 och Svea Hovrätts dom av 2015-05-29 i mål B 2213-14.

<sup>126</sup> Se exempelvis Hovrättens för Västra Sverige dom av 2013-09-19 i mål 1611-13.

<sup>127</sup> Se exempelvis Hovrättens för Övre Norrlands dom av 2016-05-25 i mål B 628-15.

<sup>128</sup> Se exempelvis Svea Hovrätts dom av 2015-05-29 i mål B 2213-14.

<sup>129</sup> Se exempelvis Växjö tingsrätts dom av 2018-10-16 i mål B 1924-18 och Göta Hovrätts dom av 2019-09-10 i mål B 3114-18.

<sup>130</sup> Se exempelvis Hovrättens för Västra Sverige dom av 2014-09-18 i mål B 4830-13, Hovrättens för Övre Norrland dom av 2016-05-25 i mål 628-15, Göta Hovrätts dom av 2012-05-23 i mål B 128-12, Örebro tingsrätts dom av 2008-07-01 i mål B 3301-07/2008, Värmlands tingsrätts dom av 2019-01-04 i mål B 5446-17 och Hovrättens för Västra Sverige dom av 2019-06-27 i mål B 1527-19, Göta Hovrätts dom av 2019-09-10 i mål B 3114-18 och Växjö tingsrätts dom av 2018-06-10 i mål 1924-18, Hovrättens för Västra Sverige dom av 2013-09-19 i mål B1611-13, Hovrättens för Övre Norrland dom av 2019-10-16 i mål B 267-19 och Umeå tingsrätts dom av 2019-02-21 i mål B 2793-17.

<sup>131</sup> Se exempelvis Svea Hovrätts dom av 2015-05-29 i mål B 2213-14, Örebro tingsrätts dom av 2008-07-01 i mål B 3301-07/2008, Värmlands tingsrätts dom av 2019-01-04 i mål B 5446-17 och Hovrättens för Västra Sverige dom av 2019-06-27 i mål B 1527-19.

<sup>132</sup> Se exempelvis Värmlands tingsrätts dom av 2019-01-04 i mål B 5446-17 och Hovrättens för Västra Sverige dom av 2019-06-27 i mål B 1527-19, Göta Hovrätts dom av 2019-09-10 i mål B 3114-18 och Växjö tingsrätts dom av 2018-10-16 i mål 1924-18. Hovrätten för Västra Sveriges dom av 2013-04-26 i mål B 2216-12 Hovrättens för Västra Sveriges dom av 2013-09-14 i mål B1611-13.

<sup>133</sup> Se exempelvis Hovrättens för Övre Norrland dom av 2016-05-25 i mål B 628-15, Umeå tingsrätts dom av 2019-02-21 i mål B 2793-17, Göta Hovrätts dom av 2014-04-28 i mål B 15921-11, Uppsala tingsrätts dom av 2017-06-09 i mål B 6763-16.

<sup>134</sup> Se exempelvis Uppsala tingsrätts dom av 2017-06-09 i mål B 6763-16, Hovrättens för Övre Norrland dom av 2016-05-25 i mål B 628-15 och Luleå tingsrätts dom av 2015-07-16 i mål 2284-13.

<sup>135</sup> Göta Hovrätts dom av 2012-05-23 i mål B 128-12.

<sup>136</sup> Se exempelvis Hovrättens för Västra Sveriges dom av 2014-03-18 i mål B 4830-13 Hovrättens för Västra Sveriges dom av 2013-09-14 i mål B 1611-13 Örebro tingsrätts dom av 2008-07-01 i mål B 3301-07/2008, Svea Hovrätts dom av 2015-05-29 i mål B 2213-14, Hovrättens för Övre Norrland dom av 2011-05-20 i mål B650-10.

<sup>137</sup> Se exempelvis Södertörns tingsrätts dom av 2013-03-19 i mål B 12914-11.

gör direkta beställningar av leverantörer. En projektledare kan även vara avtalsuppföljare.<sup>138</sup> Samordnare kan även vara avtalsförvaltare med ansvar för kontakter med entreprenörer som kontrakteras för arbeten. En grupp som förekommer i Rättsfallsunderlaget är fastighetsförvaltare med olika ansvar för kontroll och beslut i samband med ramavtal för upphandlande myndigheter men även med inköps och beställningsansvar.<sup>139</sup> I flera fall utgör tagaren av muta lägre chefer med skiftande delegerat ansvar för projektledning och/eller inköp<sup>140</sup>. Det är mindre vanligt förekommande att tagaren av muta är en högre uppsatt förvaltningschef eller stadsdirektör och i de fall dessa förekommer är det i mindre kommuner och förvaltningar som har en nära kontakt med leverantörer.<sup>141</sup> Konsulter med uppdrag att utföra upphandlingar, utvärdera anbud förekommer nästan inte alls i domarna. Förklaringen till detsamma kan emellertid vara att dessas arbete kan präglas av bristande transparens och vara svårare att upptäcka. Deras uppdrag utgörs framför allt av planering av upphandlingar och enligt Rättsfallsunderlaget förekommer korruptionsbrotten snarare under det pågående avtalsförhållandet eller vid specifika inköp.

Det förekommer i Rättsfallsunderlaget även anställda utan särskilda befattningar men med möjlighet att välja leverantörer eller i övrigt påverka beställningar oavsett om dessa är anställda i kommunal, regional eller statlig förvaltning<sup>142</sup> Det kan bland annat handla om Offentliga tjänstemän med befogenhet att kontrollera och attestera fakturor av erhållet gods.

Rättsfallsunderlaget påvisar således inte någon specifik befattning. Däremot framgår att det mest vanligt förekommande är att det rör sig om en personkrets som i upphandlingshänseende står i nära kontakt med leverantörer och anbudsgivare alldeles oavsett befattning. Med närhet till leverantören avses en nära professionell kontakt antingen i branschen eller i uppdraget som sådant.<sup>143</sup> Ibland har denna

---

<sup>138</sup> Se exempelvis Uppsala tingsrätts dom av 2017-06-09 i mål B 6763-16, Hovrättens för Övre Norrland dom av 2013-04-26 i mål B 628-15.

<sup>139</sup> Se exempelvis Hovrättens för Västra Sverige dom av 2013-09-19 i mål B 1611-13, Göta Hovrätts dom av 2012-05-23 i mål B 128-15 och Norrköpings tingsrätts dom av 2011-12-09 i mål B 3139-10.

<sup>140</sup> Se exempelvis Svea Hovrätts dom av 2015-05-29 i mål B 2213-14, Örebro tingsrätts dom av 2008-07-01 i mål B 3301-07/2008, Värmlands tingsrätts dom av 2019-01-04 i mål B 5446-17 och Hovrättens för Västra Sverige dom av 2019-06-27 i mål B 1527-19, Hovrättens för Västra Sverige dom av 2011-09-16 i mål B 2778-11; Södertörns tingsrätts dom av 2013-03-19 i mål B 12914-11.

<sup>141</sup> Se exempelvis Svea Hovrätts dom av 2015-05-29 i mål B 2213-14 Södertörns tingsrätts dom av 2013-03-19 i mål 12914-11.

<sup>142</sup> Se exempelvis Hovrättens för Västra Sverige dom av 2014-09-18 i mål B 4830-13, Växjö tingsrätts dom av 2018-10-16 i mål B 1924-18 och Göta Hovrätts dom av 2019-09-10 i mål B 3114-18.

<sup>143</sup> Se exempelvis Svea Hovrätts dom av 2015-05-29 i mål B2213-14, Hovrättens för Västra Sverige dom av 2019-06-27 i mål B1527-19, Hovrättens för Västra Sverige dom av 2013-04-26 i mål B 2216-12, Hovrättens för Västra Sverige dom av 2014-09-18 i mål 4830-13, Göta hovrätts dom av 2019-09-10 i mål B 31114-18, Svea Hovrätts dom av 2016-03-31 i mål B 8605-14, Hovrättens för Västra Sverige dom av 2013-09-19 i mål B 1611-13, Hovrättens för Övre Norrland dom av 2013-04-26 i mål B 628-15, Göta Hovrätts dom av 2012-05-23 i mål B 128-12, Hovrättens för Övre Norrland dom av 2019-10-16 i mål B 267-19, Göta Hovrätts dom av 2015-12-07 i mål 1160-15. Svea Hovrätts dom av 2013-10-19 i mål B 5202-12, Västmanlands tingsrätts dom av 2010-11-02 i mål b 5537-09.

närhet även utvecklats till ett vänskapsförhållande som dock inte tagit överhanden i mutsituationen. Nedan diagram (Bild 6) visar således andelen fall där det av olika skäl föreligger en närhet i kontakten mellan offentliga tjänstemän och företrädare för leverantörer. I övriga fall framgår inte tillräcklig information i domsluten.

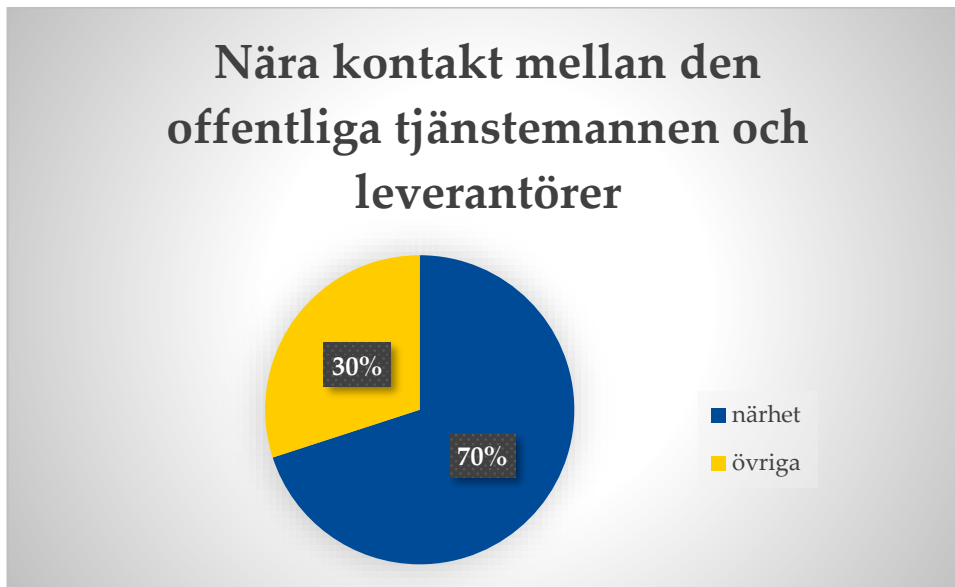


Bild 6. Förekomsten av nära kontakter mellan offentliga tjänstemän och företrädare för leverantörer i korruptionsmål angående förfaranden efter 2007.

Givande av muta kan däremot begås av vem som helst. Lagstiftaren har inte begränsat personkretsen av givare. Leverantörerna är bolag som har avtal med myndigheten för vilka myndigheten ropar av<sup>144</sup>, bolag med vilka myndigheten eller företrädaren för myndigheten direktupphandlar<sup>145</sup>, bolag som kan komma i fråga i upphandlingar eller har varit avtalspart i upphandlingar<sup>146</sup>, underleverantörer i upphandlingar. Personkretsen utgörs av allt från ägare och vd till säljare och personal aktiv i utförande av tjänster. Personkretsen utgörs i huvudsak av personer som har en nära kontakt med offentliga tjänstemän hos upphandlande myndigheter– kanske till och med har utvecklat en vänskapsrelation och leverantörerna har eller haft en avtalsrelation med myndigheten. Personerna i fråga är exempelvis anställda med rätt att teckna avtal<sup>147</sup>, ägaren till leverantören,<sup>148</sup>

<sup>144</sup> Se exempelvis Hovrättens för Övre Norrland dom av 2013-04-26 i mål B 628-15, Hovrättens för Västra Sverige dom av 2013-04-26 i mål B 2216-12, Svea Hovrätts dom av 2015-05-29 i mål B 2213-14.

<sup>145</sup> Se exempelvis Växjö tingsrätts dom av 2018-10-16 i mål B 1924-18 samt Göta Hovrätts dom av 2019-09-10 i mål B 3114-18.

<sup>146</sup> Se exempelvis Hovrättens för Västra Sverige dom av 2014-09-18 i mål B 4830-13.

<sup>147</sup> Se exempelvis Värmlands tingsrätts dom av 2019-01-04 i mål B 5446-17 och Hovrättens för Västra Sverige dom av 2019-06-27 i mål B 1527-19.

<sup>148</sup> Göta Hovrätts dom av 2019-09-10 mål B 3114-18 och Växjö tingsrätts dom av 2018-06-10 i mål B 1924-18.

arbetsledare som deltar i byggmöten.<sup>149</sup> Platschef på byggföretag.<sup>150</sup> Säljare på IT företag.<sup>151</sup>

Korruptionsbrott kräver ömsesidighet varför det faktum att Rättsfallsunderlaget påvisar förekomsten av en någorlunda nära relation kanske är föga överraskande.

Såsom kommer att beskrivas nedan förekommer det i Rättsfallsunderlaget situationer med upprepade brott från en och samma Offentliga tjänsteman<sup>152</sup> samt några fall med en utpräglad korruptionsrelation<sup>153</sup> och i något fall organiserad brottslighet.<sup>154</sup>

### 5.3.3 Initiativtagare

Av Rättsfallsunderlaget framgår att initiativtagare till den otillbörliga förmånen skiljer sig åt beroende på typen av förmåner. Förmåner som utgörs av gåvor av olika slag eller specifika tjänster på privata fastigheter initieras ofta av den Offentliga tjänstemannen för den upphandlande myndigheten som står i någon form av affärsmässigt förhållande till leverantören.<sup>155</sup>

Av 20 fällande lagakraftvunna domar utgör 11 sådana där förmånerna består av gåvor av olika slag eller specifika tjänster på privata fastigheter. I åtminstone 8 av dessa har den Offentliga tjänstemannen tagit initiativet. I resterande framgår detsamma inte med tydlighet men dessa rör sådana tjänster och varor som är personanknutna såsom elarbeten, badkar. Det går inte att avgöra någon specifik befattning hos den Offentliga tjänstemannen men samtliga initiativtagare kan påverka inköp, beställningar, fakturering, val av leverantör eller projekt som sådant och har en närhet till leverantören. Initiativtagandet uttryckt i procent framgår av diagrammet i *Bild 7*. I 2 andra fall som rör belopp har den Offentliga tjänstemannen och företrädare för leverantören gemensamt organiserat en plan varav det i det enda fallet rör åtgärder initierade av den Offentliga tjänstemannen.

---

<sup>149</sup> Se exempelvis Hovrättens för Övre Norrland dom av 2019-10-16 i mål B 267-19 och Umeå tingsrätts dom av 2019-02-21 i mål B 2793-17.

<sup>150</sup> Se exempelvis Södertörns tingsrätts dom av 2013-03-19 i mål B 12914-11.

<sup>151</sup> Se exempelvis Stockholms tingsrätts dom av 2010-03-25 i mål B 13475-08.

<sup>152</sup> Se exempelvis Uppsala tingsrätts dom av 2017-06-09 i mål B 6763-16.

<sup>153</sup> Se exempelvis Falu tingsrätts dom av 2014-02-04 i mål B1718-12. Hovrättens för övre Norrland dom av 2013-04-26 i mål B 628-15.

<sup>154</sup> Se exempelvis Svea Hovrätts dom av 2016-03-31 i mål B 8605-14.

<sup>155</sup> Se exempelvis Växjö tingsrätts dom av 2018-10-16 i mål B 1924-18 och Göta Hovrätts dom av 2019-09-10 i mål B 3114-18, Hovrättens för Västra Sverige dom av 2014-09-18 i mål B 4830-13, Hovrätten för Västra Sveriges dom av 2013-09-19 i mål B 1611-13, Hovrättens för Övre Norrland dom av 2016-05-25 i mål 628-15, Värmlands tingsrätts dom av 2019-01-04 i mål B 5446-17 samt Hovrättens för Västra Sverige dom av 2019-06-27 i mål B 1527-19, Uppsala tingsrätts dom av 2017-06-29 i mål B 6763-16..

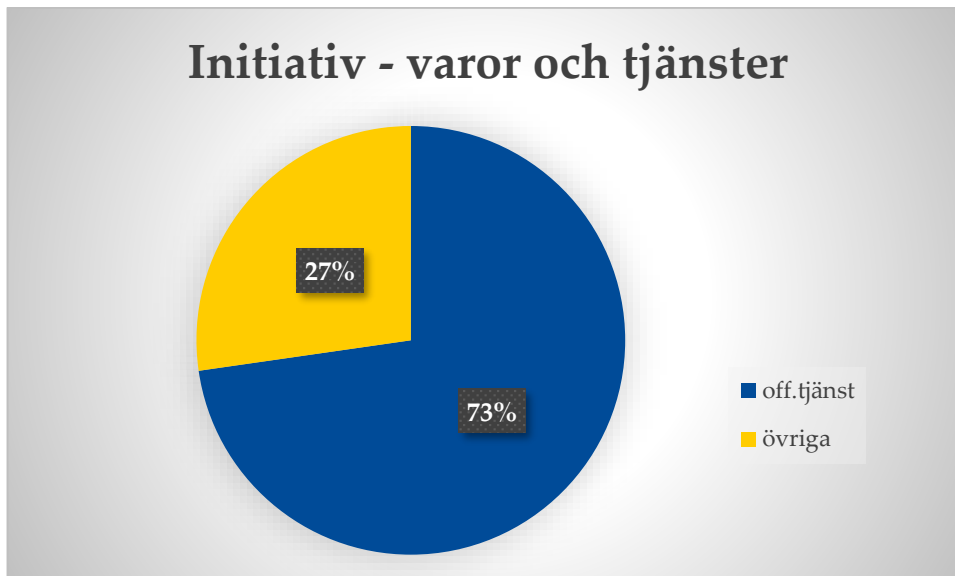


Bild 7. I åtminstone 73 procent av mål avseende muta i form av varor och tjänster i förfaranden efter 2007 är det den offentliga tjänstemannen som tagit initiativet.

I de fall förmånen utgörs av resor, evenemang, middagar initieras oftast förmånen av givaren. I 6 av 8 fall har initiativet tagits av företrädare för leverantören. I ett fall togs initiativet av en förvaltningschef som från ett av asfaltbolagen begärt sponsring och mottog ett presentkort avsett för hans privata golfresor.<sup>156</sup> Initiativtagandet uttryckt i procent framgår av *Bild 8*.

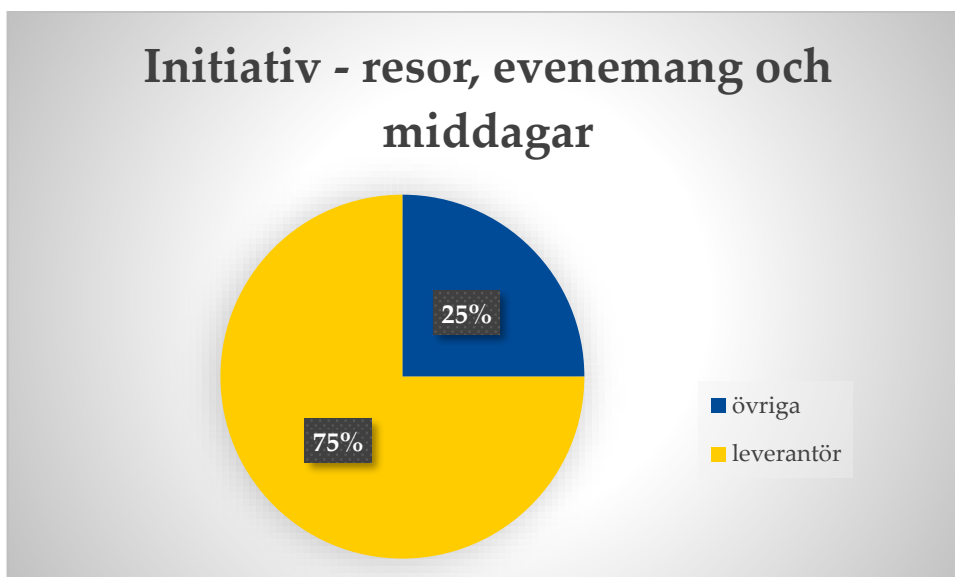


Bild 8. I åtminstone 75 procent av målen avseende muta i form av resor och evenemang i förfaranden 2007 är det företrädare för leverantören som har tagit initiativet.

<sup>156</sup> Se exempelvis Södertörns tingsrätts dom av 2013-03-19 i mål B 12914-11.

I några få fall framgår inte vem som har tagit initiativet.<sup>157</sup> I ett fåtal fall utgörs brotten av en gemensam organiserad brottslighet.<sup>158</sup>

Det förekommer i några fall att den Offentliga tjänstemannen systematiskt begärt förmåner från leverantörer. Det går inte utifrån Rättsfallsunderlaget säga något om frekvensen av sådant beteende generellt sätt men i några mål förekommer flertalet tagande av muta av en och samma Offentliga tjänsteman i den upphandlande myndigheten gentemot flera leverantörer. I ett fall har exempelvis en systemförvaltare inom landstinget försökt förmå representanter som utfört arbete för landstinget att ge förmåner av olika slag. I ett fall skickade denne ett e-postmeddelande till en anställd på ett byggföretag med en förfrågan om att få byggnadsmaterial till ett värde om 10 000 kr. I ett annat fall skickade denne ett sms till säljaren på ett företag som levererade material till sjukhuset med texten "Hej hur ser du på lite sponsring? 30' plåt + 40' lack?" Samma systemförvaltare överfakturerade ett företag som utförde vissa entreprenader åt landstinget till ägaren av en takfirma som tidigare hade utfört småskaliga arbeten för landstingets räkning skickade systemförvaltaren sms med lydelsen "Två biljetter till Italien skulle inte heller sitta fel".<sup>159</sup> Framställningen i detta avsnitt illustrerar det som i övrigt framgår av Rättsfallsunderlaget att korruptionsbrotten förefaller vara personanknutna.

### 5.3.4 Skyddsintresset

I propositionen 2011/12:79 s. 44 inför 2012 års lagändring av mutbrott konstaterades följande:

"tröskeln för otillbörlighet är i allmänhet lägre för offentliganställda än för privatanställda. I vissa fall har arbets- eller uppdragstagares uppgifter ansetts kräva ett så starkt integritetsskydd att redan förmåner av helt obetydligt värde uppfyller kraven på otillbörlighet. Det gäller i hög grad myndighetsutövning och närbesläktad verksamhet, tex. offentlig upphandling."<sup>160</sup>

Såsom nämnts ovan påverkas otillbörlighetsbedömningen i korruptionsbrott av skyddsintresset inom offentliga upphandlingar.<sup>161</sup> I flera fall har skyddsintresset bestående av allmänhetens förtroende för beslut inom offentlig förvaltning tagits i beaktande.<sup>162</sup> Enligt domskälen i Rättsfallsunderlaget måste allmänheten kunna förlita sig på att offentliga organ bedriver sin verksamhet med absolut hederlighet och opartiskhet. Det ska sålunda återigen erinras om att så snart korruptionsbrotten

<sup>157</sup> Se exempelvis Hovrättens för Övre Norrland dom av 2019-10-16 i mål B 267-19 och Umeå tingsrätts dom av 2019-02-21 i mål B 2793-17, Hovrättens för Västra Sverige dom av 2013-04-26 i mål B 2216-12.

<sup>158</sup> Se exempelvis Svea Hovrätts dom av 2016-03-31 i mål B 8605-14.

<sup>159</sup> Se exempelvis Uppsala tingsrätts dom av 2017-06-09 i mål B 6763-16.

<sup>160</sup> Prop. 2011/12:79 s. 44, se även Cars, Mutbrott och korruptiv marknadsföring, 3 uppl. 2012, s. 98 f.

<sup>161</sup> NJA 2008 s 75.

<sup>162</sup> Se exempelvis Värmlands tingsrätts dom av 2019-01-04 i mål B 5446-17 och Hovrättens för Västra Sverige dom av 2019-07-27 i mål B 1527-19, Hovrättens för Västra Sverige dom av 2014-09-18 i mål 4830-13, Växjö tingsrätts dom av 2018-10-16 i mål B 1924-18 och Göta Hovrätts dom av 2019-09-10 i mål 3114-18, Göta Hovrätts dom av 2015-12-07 i mål 1160-15.

upptäcks och åtgärderna kan bevisas tillsammans med ett insiktsuppsåt är beviskravet för otillbörligheten väldigt lågt när tagaren av muta ingår i personkretsen inom offentlig förvaltning.

#### 5.4 Tjänstesambandet

Även tjänstesambandet är av vikt för bedömningen av åtgärdens otillbörlighet:

”Det räcker att givaren och mottagaren eller den som givaren vill gagna kan antas få kontakt med varandra i tjänsten. En av förutsättningarna för att gärningen ska anses som rättsstridig är således att förmånen har lämnats och uttagits för arbetstagarens tjänsteutövning. Det krävs inte att förmånen har samband med en viss åtgärd inom ramen för anställningen, att den syftar till en oriktig åtgärd eller att givaren får en fördel. Förmånen måste dock lämnas under sådana omständigheter att det finns anledning att befara att den kan påverka hur mottagaren utövar sitt arbete eller uppdrag. Ett samband med tjänsteutövningen anses i allmänhet föreligga så snart mottagaren har någon möjlighet till påverkan eller inflytande i något avseende som berör givaren. Ett tjänstesamband kan emellertid omkullkastas om det finns ett annat samband mellan givaren och mottagare t.ex. en vänskapsrelation och att förmånen uteslutande eller i allt väsentligt har sin grund i detta samband.”<sup>163</sup>

Även om korruptionsbrotten förutsätter en kausalitet mellan förmånen och möjlighet till påverkan krävs inte att brottet de facto har lett till något pliktstridigt förfarande.<sup>164</sup>

I domskälen görs regelmässigt en bedömning av tjänstesambandet. Hänsyn tas i domarna till om sambandet mellan inblandade person är rent yrkesmässig eller om det även finns en vänskapsrelation. Det samband som överväger ska ligga till grund för bedömningen av tjänstesambandet. Därutöver görs en bedömning om den aktuella åtgärden är en naturlig del i tjänsten eller om åtgärden ligger helt utanför denna. I stort sett samtliga rättsfall innehåller en utförlig bedömning av tjänstesambandet. I en frikännande dom ansågs emellertid en förmån i form av ett evenemang med resa utgöra en avtackning av en person som tidigare varit anställd hos leverantören men som sedan 10 år efter avslutande av denna anställning arbetat hos den upphandlande myndigheten.<sup>165</sup>

---

<sup>163</sup> Se exempelvis Hovrättens för Västra Sverige dom av 2013-04-26 i mål B 2216-12 samt SOU 1974-37 s 142-143.

<sup>164</sup> NJA 2008 s 75 och prop.

<sup>165</sup> Sundsvalls tingsrätts dom av 2018-11-13 i mål B 1648-16 och Hovrättens för Nedre Norrland dom av 2019-10-02 i mål B 1496-18.



## 5.5 Branscher

Bygg- och anläggningsentreprenader är klart överrepresenterade i rättsfallsunderlaget<sup>166</sup> tillsammans med andra hantverkstjänster såsom el<sup>167</sup> och måleritjänster<sup>168</sup>. Därutöver förekommer flera olika och varierande branscher. De enda branscher som särskilt utmärker sig i Rättsfallsunderlaget är således bygg- och anläggning samt andra hantverkstjänster. I diagrammet nedan (*Bild 9*) omfattas hantverkstjänster i bygg och anläggning men rena bygg och anläggningsentreprenader utgör en absolut majoritet av dessa.

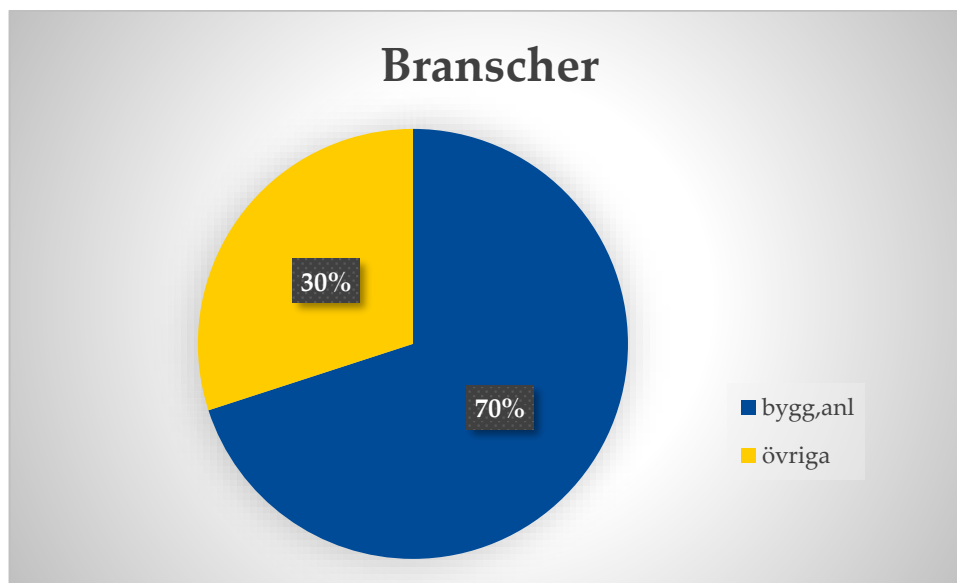


Bild 9. Andelen dömda korruptionsmål inom bygg, anläggning och hantverkstjänster avseende förfaranden efter 2007.

<sup>166</sup> Se exempelvis Svea Hovrätts dom av 2015-05-29 i mål B 2213-14 och Falu tingsrätts dom i mål B1718-12, Hovrätts för Övre Norrland dom av 2016-05-25 i mål B 628-15 och Luleå tingsrätts dom av 2015-07-16 i mål B 2284-13, Umeå tingsrätts dom av 2019-02-21 i mål B 2793-17) Hovrätts för Västra Sverige dom av 2014-09-18 i mål B 4830-13 och Göteborgs tingsrätts dom av 2013-10-18 i mål B 13092-10 och 18371-10 , Uppsala tingsrätts dom av 2017-06-09 i mål B 6763-16, Södertörns tingsrätts dom av 2013-03-19 i mål B 12914-11. Göta Hovrätts dom av 2012-05-23 i mål B 128-12 och Norrköpings tingsrätts dom av 2011-12-09 i mål B 3193-10. Hovrätts för Övre Norrland dom av 2011-05-20 i mål B 650-10 och Luleå tingsrätts dom i mål B 2812-09. <sup>166</sup> Hovrätts för Övre Norrland dom av 2016-05-25 i mål B 628-15, Svea Hovrätts dom av 31 mars 2016 i mål B 8605-14, Göta Hovrätts dom av 2015-12-07 i mål B 1160-15.

<sup>167</sup> Se exempelvis Hovrätts för Västra Sverige dom av 2013-04-26 i mål B 2216-12.

<sup>168</sup> Se exempelvis Hovrätts för Västra Sverige dom av 2014-09-18 i mål B 4830-13 , Hovrätts för Västra Sverige dom av 2013-09-09 i mål B 1611-13.

## 5.6 Omständigheter

### 5.6.1 Allmänt

Från vad som kan utläsas ur Rättsfallsunderlaget sker givande och tagande av muta i de flesta fall under en pågående avtalsperiod.<sup>169</sup> Från domskälen kan man sällan utläsa att den otillbörliga förmånen har lett till någon specifik pliktstridig handling vilket kan ha sin förklaring i att det för mutbrotten inte behöver visas att förmånen lett till en sådan handling. I flertalet av fallen pågår således ett avtal mellan parterna.<sup>170</sup> Från vad som får förstås rör det såväl kontrakt upphandlade enligt upphandlingsrätten som direktupphandlade kontrakt. I något fall uppger den Offentliga tjänstemannen att man tvingas att direktupphandla av leverantörer som inte är part i pågående ramavtal.<sup>171</sup> Det förekommer också att domstolen anser att den Offentliga tjänstemannen organiserat upphandlingen så att den gynnar viss leverantör efter att denne erhållit en belöning i form av en otillbörlig förmån.<sup>172</sup>

*”om man ger lite får man mycket mer tillbaka”<sup>173</sup>*

Av en dom meddelad i februari 2019 framkommer att beställarombud från en statlig myndighet erhållit Ipad och iPhones av en entreprenör verksam med vägmålningar/markeringar. Beställarombuden (användarna) lämnade underlag för upphandlingar och var de personer som visste vilket arbete som skulle utföras på vägarna. Företrädare för entreprenören som var tilldelad kontrakt i en upphandling träffade beställarombuden vid olika byggmöten en till två gånger i månaden. Huruvida förmånerna utgjorde belöningar för kontrakt eller förmåner för en gynnsam behandling i allmänhet framgår inte. Förmånerna ansågs emellertid vara otillbörliga förmåner givna till beställarombuden i deras tjänst.<sup>174</sup> Den generella bedömningen från Rättsfallsunderlaget är att förmåner förekommer för att mer

<sup>169</sup> Se exempelvis Hovrättens för Västra Sveriges dom av 2014-09-18 i mål B 4830-13, Göta Hovrätts dom av 2012-05-23 i mål B 128-12 och Norrköpings tingsrätts dom av 2011-12-09 i mål B 3193-10, Svea Hovrätts dom av 2015-05-29 i mål B 2213-14 och Falu tingsrätts dom i mål 1718-12, Hovrättens för Västra Sveriges dom av 2013-09-09 i mål B 1611-13, Hovrättens för Västra Sverige dom av 2019-06-27 i mål B 1527-19, Hovrättens för Övre Norrland dom av 2019-10-16 i mål B 267-19 och Värmlands tingsrätts dom av 2019-01-04 i mål 5446-17 Umeå tingsrätts dom 2019-02-21 i mål 2793-17 Växjö tingsrätts dom av 2018-10-16 i mål B 1924-18 Hovrätten för Västra Sveriges dom av 2013-04-26 i mål B 2216-12.

<sup>170</sup> Se exempelvis Hovrättens för Övre Norrland dom av 2019-10-16 i mål B 278-19 och Umeå tingsrätts dom av 2019-02-21 i mål 2793-17 Växjö tingsrätts dom av 2018-10-16 i mål B 1924-18 samt Göta Hovrätts dom av 2019-09-10 i mål B 3114-18, Hovrättens för Övre Norrland dom av 2016-05-25 i mål B 628-15, Umeå tingsrätts dom av 2019-02-21 i mål B 2793-17, Värmlands tingsrätts dom av 2019-01-04 i mål B 5446-17 samt Hovrättens i Västra Sverige dom av 2019-06-27 i mål B 1527-19, Svea Hovrätts dom av 2016-03-31 i mål B 8605-13, Hovrättens för Västra Sveriges dom av 2013-09-09 i mål B 1611-13, Uppsala tingsrätts dom av 2017-06-09 i mål B 6763-16, Göteborgs tingsrätts dom av 2014-04-28 i mål B 15921-11.

<sup>171</sup> Se exempelvis Hovrättens för Västra Sverige dom av 2019-06-27 i mål B 1527-19 och Värmlands tingsrätts dom av 2019-01-04 i mål B 5446-17 Hovrättens för Västra Sverige dom av 2019-06-27 i mål B 1527-19.

<sup>172</sup> Se exempelvis Svea Hovrätts dom av 2015-05-29 i mål B 2213-14 och Falu tingsrätts dom i mål 1718-12 samt Svea Hovrätts dom av 2015-05-29 i mål B 2213-14.

<sup>173</sup> Se exempelvis vittnesutsaga i Umeå tingsrätts dom av 2019-02-21 i mål B 2793-17.

<sup>174</sup> Se exempelvis Hovrättens för Övre Norrland dom av 2019-10-16 i mål B 267-19 och Umeå tingsrätts dom av 2019-02-21 i mål B 2793-17.

allmänt sätt upprätthålla en bra relation med en personkrets som kan påverka beslut i upphandlingen.

Det förekommer emellertid även fall då förmånen givits och tagits i samband med inköp från den upphandlande myndigheten<sup>175</sup> eller i samband med att avtal ingåtts<sup>176</sup>. I ett uppmärksammat fall ingick en statlig myndighet konsultavtal med entreprenör i april 2006. Under sommaren 2006 ingicks avtal om uppförande av ytterligare en anläggning. Ett avtal tecknades i mars 2007. Tilläggsavtal tecknades under augusti månad. Samtidigt som ingående av dessa avtal genomfördes förmåner till tjänstemän inom myndigheten. I samband med tilläggsavtalet-som inte utgjorde någon regelrätt upphandling enligt upphandlingsrätten - betalades en stor summa pengar ut till ett bolag i vilket den Offentliga tjänstemannen var ägare. Uppdragen gavs till en underkonsult och betalningarna utgjorde belöningar för uppdrag. I samma mål betalades en summa pengar ut i kontanter från ett annat bolag efter att bolaget erhållit ett avtal vilket betraktades som en tacksamhetsgest. Under perioden tecknades två avtal med större byggbolag samtidigt som förmåner betalades ut.<sup>177</sup>

Den typiska korruptionssituationen i Rättsfallsunderlaget är således att leverantörer under en pågående avtalsrelation ger förmåner till nyckelpersoner inom den upphandlande myndigheten – oftast en kommunal förvaltning eller ett kommunalt bolag som de har kontinuerlig kontakt med. Det rör sig om bjudningar till olika resor eller evenemang, hantverkstjänster för företrädaren för myndigheten privat eller gåvor som överhuvudtaget inte har att göra med avtalsförhållandet.

### 5.6.2 Förmåner utan anknytning till leverantörens verksamhet

Från Rättsfallsunderlaget framgår att förmåner ofta inte har något att göra med avtalsföremålet eller i övrigt leverantörens verksamhet. Inom bygg- och anläggningsbranschen utgörs förekommande förmåner ofta av resor eller olika middags, nöjes- eller sportevenemang.

#### Resor

Vissa fall rör begäran om resa<sup>178</sup> eller erbjudande alternativt givande om resa.<sup>179</sup>

En förvaltningschef mottog presentkort för resor av platschef för asfaltbolag som stod i flerårigt ramavtal med kommunen. Förvaltningschefen begärde sponsring och mottog presentkort avsedda för dennes privata golfresor, presentkortet lämnades av platschefen för ett asfaltbolag som stod i flerårigt upphandlings och

---

<sup>175</sup> Se exempelvis Hovrättens för Västra Sverige dom av 2019-06-27 i mål B 1527-19 och Värmlands tingsrätts dom av 2019-01-04 i mål B 5446-17.

<sup>176</sup> Se exempelvis Svea Hovrätts dom av 2016-03-31 i mål B 8605-14.

<sup>177</sup> Svea Hovrätts dom av 2015-05-29 i mål B2213-14.

<sup>178</sup> Se exempelvis Uppsala tingsrätts dom av 2017-06-09 i mål B 6763-16.

<sup>179</sup> Se exempelvis Uppsala tingsrätts dom av 2017-06-09 i mål B 6763-16, Södertörns tingsrätts dom av 2013-03-19 i mål B 12914-11. Stockholms tingsrätts dom av 2010-03-25 i mål B 13475-08.

ramavtal med kommunen. Ramavtalet avsåg vägarbeten som låg under det område som förvaltningschefen ansvarade.<sup>180</sup>

Ovan nämnda fall rörde en begäran från den Offentliga tjänstemannen. Från Rättsfallsunderlaget i övrigt framkommer att resor är förmåner som normalt sett erbjuds av leverantören i samband med ett avtalsförhållande.

### Evenemang

I Rättsfallsunderlaget förekommer fall då leverantörer under pågående avtal bjuder på olika evenemang som vare sig är arbetsrelaterade eller har med leverantörens verksamhet att göra.<sup>181</sup> Det kan röra sig om melodifestivaler<sup>182</sup>, musikal<sup>183</sup> middagar<sup>184</sup>, ishockeymatcher<sup>185</sup>, after work<sup>186</sup> provkörning av exklusiva bilar<sup>187</sup>. Sådana förmåner har inget med givarens/leverantörens verksamhet i övrigt och inte heller med den upphandlande myndighetens verksamhet eller avtal. Förmånerna anses av domstolarna ha till syfte att på olika sätt gynna byggentreprenörerna i deras pågående avtal eller i möjligheter att erhålla framtida avtal. I något fall har avtal förlängts och även nytecknats i samband med förmånen.<sup>188</sup> I något fall kan konstateras att tecknandet av nytt avtal skett i strid med upphandlingsrätten.<sup>189</sup> Fallet rör bjudningar under pågående entreprenadavtal inom byggbranschen och förmånerna lämnas på initiativ av leverantörer. Byggentreprenören bjöd in till musikevenemang, julbord, afterwork, utekväll, idrottsevenemang löpande under en period om ca 2 ½ år. Under perioden löpte ett entreprenadavtal mellan parterna avseende drift och underhåll av gator och vägar. Avtalet innebar ett funktionsansvar för byggentreprenaden vilket medförde att denne hade täta kontakter med kommunen. Alla personer hade mer eller mindre kontakter med varandra i yrkes eller tjänsteutövning som i stor omfattning hade samband med upphandling av entreprenadtjänster. De hade emellertid inte något privat umgänge. Sammantaget sätt förelåg således ett tjänstesamband. Från fallet framgår att det rör sig om personer som på olika sätt har en nära kontakt i avtalsförhållandet.<sup>190</sup>

<sup>180</sup> Se exempelvis Södertörns tingsrätts dom av 2013-03-19 i mål B 12914-11.

<sup>181</sup> Se exempelvis Svea Hovrätts dom av 2015-05-29 i mål B 2213-14, Göteborgs tingsrätts dom av 2013-10-18 i mål B 13092-10 samt Hovrättens för Västra Sverige dom av 2014-09-18 i mål B 4830-13.

<sup>182</sup> Se exempelvis Svea Hovrätts dom av 2015-05-29 i mål B 2213-14.

<sup>183</sup> Se exempelvis Hovrättens i Västra Sverige dom av 2014-09-18 i mål 4830-13 och Göteborgs tingsrätts dom av 2013-10-18 i mål B 13092-10.

<sup>184</sup> Se exempelvis Svea Hovrätts dom av 2015-05-29 i mål B 2213-14.

<sup>185</sup> Se exempelvis Svea Hovrätts dom av 2015-05-29 i mål B 2213-14.

<sup>186</sup> Se exempelvis Svea Hovrätts dom av 2015-05-29 i mål B 2213-14.

<sup>187</sup> Se exempelvis Stockholms tingsrätts dom av 2010-03-25 i mål B 13475-08.

<sup>188</sup> Se exempelvis Svea hovrätts dom av 2015-05-29 i mål B 2213-14.

<sup>189</sup> Se exempelvis Svea Hovrätts dom av 2015-05-29 i mål 2213-14 och Falu tingsrätts dom av 2014-05-04 i mål B 1718-12.

<sup>190</sup> Se exempelvis Svea Hovrätts dom av 2015-05-29 i mål 2213-14 och Falu tingsrätts dom av 2014-05-04 i mål B 1718-12.

Andra tjänster och tillhandahållande av varor.

Det förekommer i Rättsfallsunderlaget exempel på att leverantörer ger gåvor i form av varor<sup>191</sup> eller tjänster<sup>192</sup>, under pågående avtal som inte alls har att göra med verksamheten eller avtalet i övrigt. Det har rört sig om leverantörer av hantverks-tjänster som givit glasögon och synundersökning<sup>193</sup>, värmepump och hjälp med flytt och flyttstädning<sup>194</sup>, Ipads och iPhones medan avtalen rört byggtreprenader<sup>195</sup> eller jacuzzi badkar trots att man annars försäljer färg och tapeter.<sup>196</sup>

I ett annat fall har pengar förts över till ett konto under pågående avtalsförhållande.<sup>197</sup>

### 5.6.3 Förmåner med anknytning till avtalsföremål eller leverantörens verksamhet

Det förekommer i Rättsfallsunderlaget även förmåner som har anknytning till avtalsföremålet eller leverantörens verksamhet. Sådana förmåner har som nämnts ovan oftast initierats av företrädaren för den upphandlande myndigheten.

Varor

I Rättsfallsunderlaget förekommer gåvor som utgörs av varor som ingår i normala leveranser till myndigheten och det händer att dessa även betalats av myndigheten. Såsom leveransen av två verktygsskåp till fordonsansvarig med ansvar för kravspecifikationer och inköp samt avräkning på konto.<sup>198</sup> Det stod i det fallet klart att den fordonansvarige hade en nyckelbefattning där vid beställningar av sådana produkter som leverantörer saluförde i sin verksamhet och sålde in till regionen (landstinget).

---

<sup>191</sup> Se exempelvis Umeå tingsrätts dom av 2019-02-21 i mål B 2793-17 . Hovrättens i Västra Sverige dom av 2014-09-18 i mål 4830-13 och Göteborgs tingsrätts dom av 2013-10-18 i mål 13092-10. Hovrättens för Västra Sverige dom av 2013-09-19 i mål B 1611 och Göteborgs tingsrätts dom av 2013-01-17 i mål 17904-10 samt Uppsala tingsrätts dom av 2017-06-09 i mål B 6763-16, Hovrättens för Västra Sverige dom av 2019-06-27 i mål B 1527-19 och Växjö tingsrätts dom av 2019-01-04 i mål 5446-17.

<sup>192</sup> Se exempelvis Hovrättens i Västra Sverige dom av 2014-09-18 i mål 4830-13 och Göteborgs tingsrätts dom av 2013-10-18 i mål 13092-10, Göta Hovrätts dom av 2012-05-23 i mål B 128-12 och Norrköpings tingsrätts dom av 2011-12-09 i mål B 3193-10. Hovrättens för Västra Sverige dom av 2013-04-26 i mål B 2216-12, Hovrättens för Övre Norrland dom av 2016-05-25 i mål B 628-15 och Luleå tingsrätts dom av 2015-06-27 i mål B 2284-13.

<sup>193</sup> Hovrättens för Västra Sverige dom av 2014-09-18 i mål B 4830-13 och Göteborgs tingsrätts dom av 2013-10-18 i mål B 13092-10.

<sup>194</sup> Hovrättens för Västra Sverige dom av 2014-09-18 i mål B 4830-13 och Göteborgs tingsrätts dom av 2013-10-18 i mål B 13092-10.

<sup>195</sup> Se exempelvis Hovrättens för Övre Norrland dom av 2019-10-16 i mål B 267-19 och Umeå tingsrätts dom av 2019-02-21 i mål B 2793-17.

<sup>196</sup> Se exempelvis Hovrättens för Västra Sverige dom av 2013-09-19 i mål B 1611-13.

<sup>197</sup> Svea Hovrätts dom av 2016-03-31 i mål B 8605-14.

<sup>198</sup> Se exempelvis Växjö tingsrätts dom av 2018-10-16 i mål B 1924-18 och Göta Hovrätts dom av 2019-09-10 i mål B 3114-18.

I andra fall har den Offentliga tjänstemannen beställt varor eller tjänster för privat bruk från upphandlat avtal.<sup>199</sup>

I ett fall har en gatuchef vid två olika tillfällen tagit initiativ till mottagande av förmåner i form av en fyrhjuling och en bil till väldigt lågt pris från två olika byggentreprenörer. I det första fallet togs - från såvitt kan förstås - initiativet i samband med att gatuchefen höll på att leta fram leverantörer till leverans av ekipage åt kommunen och i det andra fallet i samband med pågående arbeten för kommunen. Det framgick att gatuchefen ibland fick "släcka bränder" och handla upp direkt av leverantörer som inte är upphandlade av kommunen.<sup>200</sup> Tingsrätten kom fram till att förmånerna var ägnade att påverka gatuchefens tjänsteutövning i pliktstridig riktning.

I ett annat fall har byggföretag levererat tegel till privatbostad.<sup>201</sup> I ett annat fall har beställaren erhållit isolering<sup>202</sup>, En systemförvaltare har bett om plåt och lackeringsarbeten av en leverantör och byggnadsmaterial av en annan leverantör.<sup>203</sup>

#### Bygg-, anläggning och andra hantverkstjänster

I Rättsfallsunderlaget förekommer fall där leverantören utför olika tjänster på privatägda fastigheter. Det kan röra sig om elinstallationer<sup>204</sup>, uppförande av stallbyggnad<sup>205</sup>, uppförande av byggnad och förmånliga priser vid nybyggnationer och elinstallationer<sup>206</sup>, plåt och lackeringsarbeten.<sup>207</sup>

I ett uppmärksammat mål erhöll en projektledare för ett statligt verk en förmån i form av en uppförd stallbyggnad samtidigt som leverantören hade i stort sätt alla entreprenadkontrakt inom det geografiska området.<sup>208</sup>

I ett annat fall begärde en Offentlig tjänsteman byggnadsmaterial till ett värde om 10 000. Samma tjänsteman bad om plåt och lack till ett värde om 70 000 kr av en annan leverantör som levererade material till landstinget. I ett annat fall hade han överfakturerat ett företag som utförde entreprenader åt landstinget med 46 000 kr

<sup>199</sup> Se exempelvis Hovrättens för Västra Sveriges dom av 2013-04-26 i mål B 2216-12 och Svea Hovrätts dom av 2013-09-19 i mål 1611-13, Växjö tingsrätts dom av 2018-10-16 i mål 1924-18 och Göta Hovrätts dom av 2019-09-10 i mål B 3114-18.

<sup>200</sup> Se exempelvis Värmlands tingsrätts dom av 2019-01-04 i mål 5446-17 och Hovrättens för Västra Sverige dom av 2019-06-27 i mål B 1527-19.

<sup>201</sup> Se exempelvis Hovrättens för Västra Sveriges dom av 2011-09-16 i mål B 2278-11. Här frikännande dom till följd av preskription.

<sup>202</sup> Se exempelvis Göta Hovrätts dom av 2012-05-23 i mål B 128-12 och Norrköpings tingsrätts dom av 2011-12-09 i mål B 3193-10.

<sup>203</sup> Se exempelvis Uppsala tingsrätts dom av 2017-06-09 i mål B 6763-16.

<sup>204</sup> Se exempelvis Hovrättens för Västra Sverige dom av 2013-04-26 i mål B 2216-12.

<sup>205</sup> Se exempelvis Hovrättens för Övre Norrland dom av 2016-05-25 i mål B 628-15.

<sup>206</sup> Se exempelvis Hovrättens för Västra Sverige dom av 2013-04-26 i mål B 2216-12.

<sup>207</sup> Se exempelvis Göteborgs tingsrätts dom av 2014-04-28 i mål B 15921-11 Preskriberat brott till denna del.

<sup>208</sup> Hovrättens för Övre Norrland dom av 2016-05-25 i mål B 628-15.

som han själv skulle erhålla. I ett annat fall hade han begärt en resa till Italien från en leverantör som utförde småskaliga arbeten åt landstinget.<sup>209</sup>

I ytterligare ett fall hade en kommunal fastighetsförvaltare som hade att besluta i faktureringsärenden gentemot upphandlade aktörer för eget bruk låtit uppföra en bostad och där kommunen fick stå kostnaderna. Samma förvaltare hade anmodat en entreprenör som anlätades av kommunen att ordna isolering utan vederlag.<sup>210</sup>

Från Rättsfallsunderlaget framgår sålunda att förmåner kan utgöras av diverse tjänster i regel byggtjänster- som leverantören normalt levererar till myndigheten. Det sträcker sig således från hantverkartjänster såsom elarbeten till anställd med viss rätt att göra mindre beställningar<sup>211</sup> I till större tjänster såsom uppförande av byggnationer på privat fastighet såsom uppförande av en stallbyggnad till ett värde om åtminstone 600 000 kr.<sup>212</sup>

#### 5.6.4 Falska fakturor

I några fall kan konstateras den Offentliga tjänstemannen har blivit förd bakom ljuset genom falska fakturor.<sup>213</sup>

#### 5.6.5 En pågående korruptionsrelation

Det finns ett fåtal fall där det skapats en relation till följd av ett offentligt kontrakt som pågår och förlängs samtidigt som omfattande och upprepade mutor lämnas. Här ska nämnas ett som rörde flera förmåner under flera års tid samtidigt som parterna stod i avtalsförhållande angående utförande entreprenader Avtalet förlängdes vid tillfällena och nytt kontrakt tecknades i strid med LOU. Förmånen gavs till fyra kommunalt anställda personer i olika befattningar och bestod av middagar, biljetter till melodifestival, biljetter till ishockeymatcher och bjudningar till after work. Samtliga parterna fälldes för givande respektive tagande av muta.<sup>214</sup>

---

<sup>209</sup> Se exempelvis Uppsala tingsrätts dom av 2017-06-09 i mål B 6763-16.

<sup>210</sup> Se exempelvis Göta Hovrätts dom av 2012-05-23 i mål B 128-12 och Norrköpings tingsrätts dom av 2011-12-09 i mål B 3193-10.

<sup>211</sup> Se exempelvis Hovrättens för Västra Sverige dom av 2013-04-26 i mål 2216-12 och Göteborgs tingsrätts dom av 2012-03-02 i mål 16336-10.

<sup>212</sup> Se exempelvis Hovrättens för Övre Norrland dom av 2016-05-25 i mål B 628-15 och Luleå tingsrätts dom av 2015-07-16 i mål B 2284-13.

<sup>213</sup> Se exempelvis Göteborgs tingsrätts dom av 2014-04-28 i mål B 15921, Göta Hovrätts dom av 2012-05-23 i mål B 128-12.

<sup>214</sup> Svea Hovrätts dom av 2015-05-29 i mål B 2213-14 samt Falu tingsrätts dom av 2014-02-04 i mål B 1718-12.

## 5.7 Otillbörligheten

I domarna bedöms otillbörligheten dels utifrån det ekonomiska värdet dels utifrån skyddsintresset för allmänhetens förtroende för den offentliga förvaltningen. Det ska erinras om att även lägre belopp kan vara otillbörliga framför allt inom offentliga upphandlingar. Det är endast obetydliga belopp som inte antas kunna påverka en tjänsteman till gynnande beslut.

## 5.8 Steg i upphandlingen eller utanför denna

### 5.8.1 Under en pågående avtalsrelation

Det mest vanligt förekommande i rättsfallsunderlaget är att det under gärningen föreligger ett avtal upphandlat enligt upphandlingsrätten eller inte - men att förmånen inte har någon koppling till en direkt gynnsam handling utan allmänt sätt har till syfte att belöna eller påverka.<sup>215</sup>

Utifrån Rättsfallsunderlaget framkommer att parterna ofta har en nära pågående relation upphandlingsrelation och att givaren av muta generellt sätt kan anses gynnas till följd av mutbrottet.<sup>216</sup> Det händer också att förmån lämnas till anställd som kan rekvirera/beställa från pågående avtal.<sup>217</sup>

Det förekommer i Rättsfallsunderlaget även exempel på att ett företag har erhållit i stort sett alla entreprenadkontrakt av myndigheten inom visst område.<sup>218</sup>

Det förekommer fall som på ett påtagligt sätt innehåller flertalet förmåner under pågående avtal. Exempelvis har otillbörliga förmåner givits och tagits under en längre period då ett entreprenadkontrakt löpte förlängdes och tecknades på nytt mellan parterna.<sup>219</sup> Det framgick även att avtal tecknats i strid med upphandlingsrätten. I målet var det klarlagt att det förekommit ett flertal yrkesmässiga kontakter på olika nivåer mellan de kommunalanställda och företrädarna för entreprenören och att dessa kontakter varit nödvändiga för entreprenadavtalets fullgörande.

---

<sup>215</sup> Se exempelvis Hovrättens för Västra Sverige dom av 2014-09-18 i mål B 4830-13, Göta Hovrätts dom av 2012-05-23 i mål B 128-12 och Norrköpings tingsrätts dom av 2011-12-09 i mål B 3193-10, Svea Hovrätts dom av 2015-05-29 i mål B 2213-14 och Falu tingsrätts dom i mål 1718-12, Hovrättens för Västra Sverige dom av 2013-09-09 i mål B 1611-13, Värmlands tingsrätts dom av 2019-01-04 i mål B 5446-17 och Hovrättens för Västra Sverige dom av 2019-06-27 i mål B 1527-19, Umeå tingsrätts dom av 2019-02-21 i mål B2793-17 Växjö tingsrätts dom av 2018-10-16 i mål B 1924-18 och Göta Hovrätts dom av 2019-09-10 i mål B 3114-18, Hovrätten för Västra Sveriges dom av 2013-04-26 i mål B 2216-12.

<sup>216</sup> Se exempelvis Hovrättens för Västra Sverige dom av 2013-04-26 i mål B 2216-12.

<sup>217</sup> Se exempelvis Hovrättens för Västra Sverige dom av 2013-09-09 i mål B 1611-13.

<sup>218</sup> Hovrättens för Övre Norrland dom av 2016-05-25 i mål B 628-15 och Luleå tingsrätts dom av 2015-07-16 i mål B 2284-13.

<sup>219</sup> Se exempelvis Svea Hovrätts dom av 2015-05-29 i mål B 2213-14 samt Falu tingsrätts dom den 4 februari 2014 i mål nr B 1718-12 och Hovrättens för Västra Sverige dom av 2014-09-18 i mål B 4830-13.



Vissa förmåner lämnas under pågående kontrakt där avrop görs. Ibland träffas parterna på byggmöten och det uppges att det kan finnas skäl att muta beställarombud för att arbetet ska löpa smärtfritt. I ett fall arbetade ombuden med underlag inför upphandlingar och var de personer som visste vilket arbete som skulle utföras på vägarna. De ropade även av från upphandlat kontrakt, under pågående ramavtal.<sup>220</sup>

Domstolarna har i några fall ansett att förmånen mer generellt utgör en belöning för tjänsteutövning<sup>221</sup> och att det då är tillräckligt att tagaren av muta är en Offentlig tjänsteman med något inflytande över myndighetens upphandlingar i något steg.<sup>222</sup> För mutbrottet är det tillräckligt att bolaget är en leverantör till myndigheten.<sup>223</sup>

I något fall är tagaren av muta en Offentlig tjänsteman som har möjlighet att göra beställningar och då även direktupphandlingar.<sup>224</sup> I dessa fall framgår det även att beställaren har möjlighet att handla upp även från företagare står utanför upphandlat kontrakt.<sup>225</sup> En del fall rör avrop från upphandlade avtal<sup>226</sup> Ibland handlar det om att tagaren av muta beställer varor för egen räkning som sedan ska faktureras den upphandlande myndigheten.<sup>227</sup>

”Om man ger lite får man mycket mer tillbaka”.<sup>228</sup>

Den sammanfattande bilden av rättsfallsunderlaget är att förmåner ges och tas för att generellt sätt skapa en gynnsam situation för alla parter.

Diagrammet nedan (*Bild 10*) visar att i den största delen av fallen begås mutbrotten under någon form av pågående avtalsrelation. Bland övrigt utgörs majoriteten av sådana brott som begås i samband med att en affär görs upp.

---

<sup>220</sup> Se exempelvis Hovrättens för Övre Norrland dom av 2019-10-16 i mål B 267-19 och Umeå tingsrätts dom av 2019-02-21 i mål B2793-17.

<sup>221</sup> Se exempelvis Hovrättens dom av 2014-09-18 i mål B 4830-13 och Göteborgs tingsrätts dom av 2013-10-18 i mål B13092-10.

<sup>222</sup> Se exempelvis Hovrättens dom av 2014-09-18 i mål B4830-13 och Göteborgs tingsrätts dom av 2013-10-18 i mål B 13092-10.

<sup>223</sup> Se exempelvis Stockholms tingsrätts dom av 2010-03-25 i mål B 13475-08.

<sup>224</sup> Se exempelvis Hovrättens för Västra Sverige dom av 2013-04-26 i mål B 2216-12, Hovrättens för Västra Sverige dom av 2014-09-18 i mål B 4830-13.

<sup>225</sup> Se exempelvis Hovrättens för Västra Sveriges dom av 2013-04-26 i mål B2216-12, Hovrätten för Västra Sveriges dom av 2014-09-18 i mål B 4830-13.

<sup>226</sup> Se exempelvis Hovrättens för Västra Sveriges dom av 2013-09-19 i mål B 1611-13.

<sup>227</sup> Se exempelvis Växjö tingsrätts dom av 2018-10-16 i mål 1924-18 och Göta Hovrätts dom av 2019-09-10 i mål B 3114-18.

<sup>228</sup> Se exempelvis Hovrättens för Övre Norrland dom av 2019-10-16 i mål B 267-19 Umeå tingsrätts dom av 2019-02-21 i mål B 2793-17.

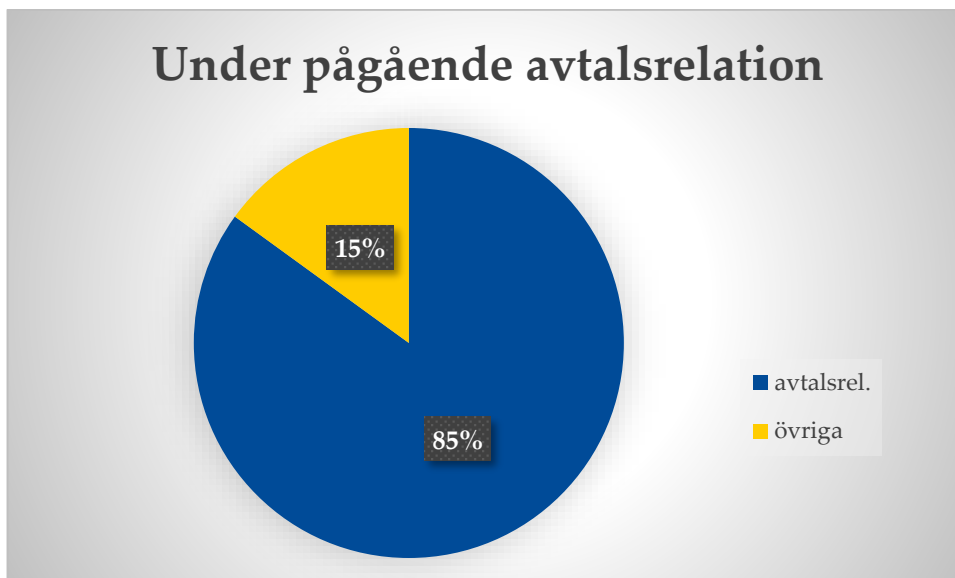


Bild 10. Den sammantagna bilden av mål avseende förfaranden efter 2007 är att dessa rör korruptions brott under en pågående avtalsrelation.

### 5.8.2 Förmåner i samband med att en affär görs upp.

I några fall rör det sig om förmåner som lämnas samtidigt som man gör upp en affär.<sup>229</sup> Tingsrätten fann i ett mål att givande av en gåva på drygt 30 000 kr till en Offentlig tjänsteman i samband med eller i vart fall i nära anslutning till att en kommunal affär görs upp är uppenbart otillbörligt. Det framgår inte av domskälen om "affären" utgjordes av ett avrop från upphandlat kontrakt eller en tillåten eller otillåten direktupphandling. I samma mål hade samma Offentliga tjänsteman vänt sig till ett bolag som ofta gjorde affärer med kommunen via direktupphandlingar när upphandlade leverantörer inte kan leverera. Tingsrätten fann att då en företrädare för ett större företag gör en bilaffär med en chef i en kommunal förvaltning till ett underpris är denna förmån att betrakta som otillbörlig. I målet uppgav den Offentliga tjänstemannen att ibland krävdes det att "bränder släcktes" varför de inte alltid kunde använda sig av upphandlad part utan måste ta in någon annan för jobbet. I detta fall liksom i några andra framkommer åtminstone indicier på att en otillåten direktupphandling kan ha förekommit.

### 5.9 Skäl att misstänka överträdelser av upphandlingsrätten

För tagande och givande av muta krävs inte att förmånen har samband med utförande av en viss tjänsteåtgärd för att den ska anses vara inom ramen för tjänsteutövningen. Ett tjänstesamband föreligger så snart mottagaren har möjlighet till inflytande i något avseende som beror givaren. Det är sannolikt orsaken till att det från meddelade domar sällan går att utläsa om förmånen lett till en åtgärd oförenlig med upphandlingsrätten även om det i flertalet fall finns skäl att misstänka att så skett.

<sup>229</sup> Se exempelvis Värmlands tingsrätts dom av 2019-01-04 i mål B5446-17 och Hovrättens för Västra Sverige dom av 2019-06-27 i mål B 1527-19. Svea Hovrätts dom av 2016-03-31 i mål B 8605-14 och Stockholms tingsrätts dom av 2014-09-02 i mål B 17241-12.

I ett fall konstaterades att i samband med förmånen har gjorts upphandlingar i strid med upphandlingsrätten.<sup>230</sup> I några andra fall förefaller direktupphandlingar ha genomförts i samband med förmånerna.<sup>231</sup> Det går sällan att utläsa från domarna om den otillbörliga förmånen har lett till överträdelser av upphandlingsrätten men ofta har leverantörer en relation med flera kontrakt hos myndigheten. Ibland framgår det att kontrakt sannolikt har handlats upp där man förbigått leverantör med vilken upphandlat kontrakt finns.<sup>232</sup> Och detta i samband med förmånen.

Rättsfallsunderlaget påvisar i flera fall omständigheter som ger indicier på att överträdelser har skett såsom när en byggentreprenör ger en otillbörlig förmån året efter ett avtalsförhållande varefter ett nytt avtal tecknades året därpå.<sup>233</sup>

Det går således inte från Rättsfallsunderlaget att uppfatta ett mönster att förmånen medfört en gentjänst i form av överträdelser av upphandlingsrätten. Men det förekommer omständigheter som visar pekar på att avtalstilldelning och förmåner har ett samband<sup>234</sup>. Det förekommer även flera fall där det finns indikationer eller klara tecken på att överträdelser av upphandlingsrätten kan ha förekommit.<sup>235</sup>

Där förekommer några mål där flertalet avtal tecknas under några års tid och då förmåner samtidigt ges. Det framkommer emellertid inte alltid om avtalen tecknats i strid med LOU.

---

<sup>230</sup> Se exempelvis Svea Hovrätts dom av 2015-05-29 i mål B 2213-14 och Falu tingsrätts dom i mål B 1718-12.

<sup>231</sup> Se exempelvis Hovrättens för Västra Sverige dom av 2019-06-27 i mål B 1527-19 och Värmlands tingsrätts dom av 2019-01-04 i mål B 5446-17, Svea Hovrätts dom av 2015-05-29 i mål B 2213-14.

<sup>232</sup> Se exempelvis Hovrättens för Västra Sverige dom av 2019-06-27 i mål B 1527-19 och Värmlands tingsrätts dom av 2019-01-04 i mål 5446-17.

<sup>233</sup> Svea Hovrätts dom av 2015-05-29 i mål B2213-14.

<sup>234</sup> Se exempelvis Svea Hovrätts dom av 2015-05-29 i mål B 2213-14 och Falu tingsrätts dom i mål B 1718-12.

<sup>235</sup> Se exempelvis Hovrättens för Västra Sverige dom av 2019-06-27 i mål B 1527-19 och Värmlands tingsrätts dom av 2019-01-04 i mål B 5446-17 Svea Hovrätts dom av 2015-05-29 i mål B 2213-14 och Falu tingsrätts dom av 2014-05-04 i mål 1718-12, Svea Hovrätts dom av 2016-03-31 i mål B 8605-14.

### 5.10 Omständigheter som ger skäl att misstänka korruption

Med hänvisning till det ovan sagda kan man från rättsfallsunderlaget uppfatta ett antal faktorer som kan indikera korruption:

- Upphandlingar av bygg- och anläggningsentreprenader samt i några fall andra hantverkstjänster är överrepresenterade i domarna.
- I de flesta domar förekommer nära och upprepade kontakter den Offentliga tjänstemannen och företrädare för leverantörer. Det är snarare närheten än tjänstebefattningen som avgör.
- Flera fall gäller upprepade kontrakt.
- I några fall levereras varor och tjänster till den Offentliga tjänstemannen samtidigt som ett kontrakt pågår eller har pågått.
- Flera fall rör kommunal förvaltning eller kommunala bolag där de Offentliga tjänstemännen arbetar nära företrädare för leverantörer och är en nyckelperson i genomförande av avtalet.

## 6 Frikännande domar

Till följd av det starka skyddsintresset samt till det faktum att korruptionsbrott inte behöver ha lett till en viss åtgärd leder åtal i de flesta fall till fällande domar. I några fall har domstolen meddelat en frikännande dom. Det har då rört sig om avsaknad av tjänstesamband, preskription eller bristande bevisning rörande otillbörligheten i förmånerna.

### 6.1 Tjänstesamband

I en nyligen meddelad dom hade en Offentlig tjänsteman hos den upphandlade myndigheten till uppgift att lämna underlag i tekniska frågor för upphandlingsunderlag i kommande upphandlingar. Han hade även kontrollattesterat fakturor i samband med pågående ramavtal. Den Offentliga tjänstemannen blev av en leverantör med vilket myndigheten hade pågående ramavtal medbjuden på hockeymatch, resa till Stockholm och matchtröja. Domstolen fann att uppgiften att det rörde sig om avtackning för en tidigare tjänst som funktionären haft hos den aktuella leverantören inte hade motbevisats av åklagaren. En omständighet som påverkade domen var att förfarandet var transparent och även praxis hos leverantören. Det förelåg således inte något tjänstesamband då det inte var ställt utom tvivel att förmånen lämnats utanför den Offentliga tjänstemannens tjänst.<sup>236</sup>

### 6.2 Förmånen

Under pågående upphandlingsförfarande och efter att upphandlingsdokument hade skickats ut hade Offentliga tjänstemän för det kommunala bolaget som genomförde upphandlingen företagit en resa med ställföreträdaren till ett bolag som mottagit upphandlingsunderlaget. Företrädaren för det detta bolag stod för inköp av tågbiljetter till resan. Målet rörde om tjänstemännen från det kommunala bolaget hade mottagit en otillbörlig förmån i form av tågbiljetter till Köpenhamn till ett värde om 1154 kr vardera. Hade förmånen lämnats och hade anbuds förfarandet faktiskt påverkats eller riskerat att påverkats.

Tingsrätten menade att det i fallet inte rörde sig om myndighetsutövning utan om kontakter i näringslivet trots att det gällde ett kommunalt bolag. Tingsrätten menade att det var en praktisk åtgärd av beställaren av biljetterna förskottrade kostnaden som utlägg för att därefter fakturera de andra inblandade. Bolaget hade om än långt senare betalat fakturan. Det var därför inte visat att en förmån faktiskt hade givits.<sup>237</sup>

---

<sup>236</sup> Sundsvalls tingsrätts dom av 2018-11-13 i mål B 1648-16 och Hovrättens för Nedre Norrlands dom 2019-10-02 i mål B 1496-18.

<sup>237</sup> Uddevalla tingsrätts dom av 2016-06-28 i mål B 2169-14.

Ett annat fall som rör frågan om förmånen eller inte då en platschef vid ett byggbolag och en projektledare vid en kommunal lokalförsörjningsförvaltning kom överens om att byggbolaget skulle utföra byggarbeten på två förråd som tillhörde projektledarens döttrar. Något vederlag för arbetena hade inte erlagts vilket enligt åklagaren ingick i överenskommelsen. Byggarbetena utfördes under avrop från pågående ramavtal Tingsrätten och hovrätten menade emellertid att det inte var styrkt att vederlag inte skulle utgå och tog fasta vid uppgifter om att fakturering kan dröja och att det i det här fallet glömts bort.<sup>238</sup>

### 6.3 Otillbörlighet

Ett exempel på när en förmån inte ansågs vara otillbörlig berör åtal om givande av muta av företrädare anställd som affärsutvecklingschef i ett bolag som i gemenskap med ett bolag inom koncernen och ett tredje Azerbajdzjanskt bolag bildade ett konsortium i en upphandling av järnvägsinfrastruktur i Azerbajdzjan. företrädaren för det Azerbajdzjanska bolaget var också anställd vid den upphandlande myndigheten och konsortiet hade eventuellt skaffat sig konkurrensfördelar i upphandlingen. I målet framgick att koncernbolagen ansåg det vara av vikt att samarbeta med ett bolag lokalt i Azerbajdzjan. Det var i målet oklart om bolaget uppfyllde kraven i upphandlingen. Förmånen påstods av åklagaren utgöras av den fördel som konsortiet skulle erhålla i utbyte mot att det lokala bolaget inkluderades i konsortiet. Det ansågs också av tingsrätten utgöra en sådan förmån som omfattas av korruptionslagstiftningen då en tilldelning innebar förväntade intäkter och möjlighet till vinst. Tingsrätten menade dock att det inte var bevisat att det lokala bolaget inte uppfyllde kraven i upphandlingen och inte heller att inkluderandet i konsortiet var villkorat av att den Offentliga tjänstemannen skulle påverka upphandlingen. Det hade i målet förekommit kontakter mellan den Azerbajdzjanska myndigheten och anbudsgivare angående tekniska kvalifikationer efter anbudsöppningen men det framgick att sådana förfaranden var vanligt förekommande i Azerbajdzjan<sup>239</sup>.

---

<sup>238</sup> Hovrätten för Västra Sveriges dom av 2012-12 i mål B 1834-12.

<sup>239</sup> Stockholms tingsrätts dom av 2017-10-11 i mål B 1282-17.

#### 6.4 Preskription

En Offentlig tjänsteman vid ett kommunalt bolag med övergripande ansvar för upphandlingar tog vederlagsfritt emot 24 ton tegel till ett värde om 40800 kr från ett byggbolag. Vid tidpunkten för förmånen ansvarade den Offentliga tjänstemannen för projektledning, inköp och fastighetsdrift. Syftet med gåvan ansågs av domstolarna vara att påverka den Offentliga tjänstemannen att hjälpa byggbolaget i kommande upphandlingar i hans egenskap av beställare. Åtalet avsåg grovt mutbrott och för detta fälldes den Offentliga tjänstemannen i tingsrätten med motiveringen att upphandlingsverksamheten i det kommunala bolaget var en väsentlig offentlig verksamhet samt att den Offentliga tjänstemannens ställning i bolaget var i särskilt integritetsbehov. Även Hovrätten kom fram till att det rörde sig om en otillbörlig förmån som hade tjänstesamband. Hovrätten ansåg emellertid att det inte rörde sig om grovt brott då den Offentliga tjänstemannen inte allvarligt missbrukat sin förtroendeställning. Hovrätten ansåg inte heller att avsikten med gåvan varit att rubba den fria konkurrensen med framtida upphandlingar. Att notera är att hovrätten inte ansåg att det är självklart att verksamhet i kommunalt bolag är betrakta som väsentlig offentlig verksamhet med centralt skyddsintresse. Hovrätten ansåg inte heller att funktionärens tjänst krävde särskilt integritetsskydd. Preskriptionstiden om fem år för mutbrott av normalgraden hade passerat varför Hovrätten meddelade en frikännande dom.<sup>240</sup>

---

<sup>240</sup> Hovrätten för Västra Sveriges dom av 2011-09-16 i mål B 2778-11.

## Referenslista

### Offentligt tryck

Betänkande Mutbrott , SOU 2010:38, *Betänkande av Utredningen om mutor.*

SOU 1974:37, *Betänkande om Mut- och bestickningsansvaret.*

SFS 2012:301, Lag om ändring i Brottsbalken.

SFS 2018:1317 Lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

SFS 2018:1318, Lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna.

Regeringens proposition 2011/12:79 *en reformerad mutbrottslagsstiftning.*

Regeringens proposition 1975/76:176 *om ändring i brottsbalken med mera.*

### Konventioner

Europarådets civilrättsliga konvention om korruption, Strasbourg 4.11.1999, European Treaty series 174.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling.

Europaparlamentets och rådets direktiv 1024/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transport och posttjänster.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/Eu av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner.

### Artiklar

Engström Mikael, *Korruption i offentlig upphandling Upphandlingsrättslig tidskrift*, nr 4 2016.

Sundstrand Andrea, *Offentlig upphandling och korruption*, Juridisk tidskrift nr 1 2014/2015 s 105.

Westergren Karlsson Catrin, *Självständighet och beräkning av kontraktvärde*, Blendow Lexnova, Expertkommentar, offentlig upphandling april 2019.



Sundstrand Andrea, *En granskning av svensk jurisprudence*, HFD 2013 ref 61, Upphandlingsrättslig tidskrift 2015:1 s 110-115.

## Rapporter

Brottsförebyggande rådet, Brå, *Den anmälda korruptionen i Sverige*, Struktur, riskfaktorer och motåtgärder, Rapport 2013:15, Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, *Korruption i myndighetsverige, otillåten påverkan mot insider* Rapport 2014:4, Stockholm, Brottsförebyggande rådet.

EU kommissionens rapport, *Evaluation Report, Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation*, SEC (2011)853, final 151.

*EU-kommissionens rapport om insatserna mot Korruption*, Bryssel 3.2.2014 COM (2014) 28, Slutlig.

IMM, *Näringslivskoden – Kod om gåvor, belöningar och andra förmåner i näringslivet*, 1 september 2012.

Kammarkollegiet, upphandlingsstödet, *Att förebygga korruption i offentlig upphandling*, 2011:11.

Konkurrensverkets rapport, *Osund Konkurrens i offentlig upphandling, Om lagöverträdelser som konkurrensmedel*, Rapport 2013:6  
<http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/rapporter/osund-konkurrens-i-offentlig-upphandling--om-lagovertradelser-som-konkurrensmedel.pdf>

Konkurrensverket, *Korruption i offentlig upphandling – vad är det och hur kan det förebyggas*, vägledning nr 4 (2017)  
[https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/publikationer/vagledninga\\_r/2017\\_4\\_korruption\\_webb.pdf](https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/publikationer/vagledninga_r/2017_4_korruption_webb.pdf)

Konkurrensverket, *Korruption som begränsar konkurrensen*, Rapport 2018:10,  
[http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/rapporter/rapport\\_2018-10.pdf](http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/rapporter/rapport_2018-10.pdf)

Riksrevisionens rapport, *Statliga myndigheters skydd mot korruption*; RIR 2013:2 ISBN 978 81 7086 308 0  
[https://www.riksrevisionen.se/download/18.78ae827d1605526e94b3004f/1518435478705/RiR\\_2013\\_2\\_Anpassad\\_Myndigheters%20korruption.pdf](https://www.riksrevisionen.se/download/18.78ae827d1605526e94b3004f/1518435478705/RiR_2013_2_Anpassad_Myndigheters%20korruption.pdf).

Statskontoret, *Köpta relationer- Om Korruption i det kommunala Sverige* (2012:20), Dnr 2011/174-5 Stockholm.

Transparency International, Skrivelse inför betänkandet. *På jakt efter den goda affären – Analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen* (SOU 2011:73), S2011/10312/RU), publicerat 2012-01-26  
<https://transparency-se.s3.amazonaws.com/uploads/attachment/media/30/TI-Sverige-remissyttrande-SOU-201173.pdf>

Transparency International remissyttrande över Mututredningens betänkande, publicerat 2011-03-14  
[https://transparency.se.s3.amazonaws.com/uploads/attachment/media/31/TIS\\_Mututredningen\\_brev\\_Istitedepartementet-20110314.pdf](https://transparency.se.s3.amazonaws.com/uploads/attachment/media/31/TIS_Mututredningen_brev_Istitedepartementet-20110314.pdf)

Transparency International Sverige, rapport No 3 2012, *Etik och Korruptionsrisker i samhällsbyggnadssektorn*, Författare Anna Wersäll,  
<https://transparency-se.s3.amazonaws.com/uploads/attachment/media/40/TI-Sverige-Etik-och-korruption-i-samhaellsbyggnadssektorn.pdf>,  
 publicerat 2012-05-15

Transparency International, Seminarierapport- Korruptionsrisker inom den kommunala sektorn,  
<https://transparency-se.s3.amazonaws.com/uploads/attachment/media/47/TI-Sverige-seminarierapport-20120117.pdf>, publicerat 2012-01-17

Upphandlingsmyndigheten, *Korruption och offentlig upphandling – vad är det och hur kan det förebyggas*, vägledning nr 4 (2017).  
[https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/publikationer/vagledninga\\_r/2017\\_4\\_korruption\\_webb.pdf](https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/publikationer/vagledninga_r/2017_4_korruption_webb.pdf)

## Litteratur

Berggren Bengt-Olof, Lindhe Torbjörn, *Risk för mutor*, Publicerad i Zeteo 2014-05-02.

Cars Thorsten, *Mutbrott och korruptiv marknadsföring*, 3 uppl. 2012 s 98 F.

Erlingsson, Gissur. Linde, Jonas. (2011). *Det svenska korruptionsproblemet*, Ekonomisk debatt nr 8/11 s. 5-18.

Hellners B Almqvist Förvaltningslagen 5. Kommentar till förvaltningslagens bestämmelser, publicerad i Zeteo 2010-05-31.

Holmquist Rolf, *Brotten i näringsverksamhet*, Publicerad i Zeteo 2017-06-30.

Norman Pernilla, Malin de Jounge, *Offentlig upphandling*, publicerad i Zeteo 2019-06-24.

Sundstrand Andrea, *Offentlig upphandling: primärrättens reglering av offentliga kontrakt*, 2012-05-08, ISBN9789172234840)

## **Underrättspraxis**

### **Tingsrätterna**

Örebro tingsrätts dom av 2018-01-2008 i mål 3301-07/2008

Stockholms tingsrätts dom av 2010-03-25 i mål B 13475-08

Luleå tingsrätts dom av 2010-06-23 i mål B 2812-09

Värmlands tingsrätts dom av 2010- 11-02 i mål 5537-09

Göteborgs tingsrätts dom av 2011-04-28 i mål B 14942-10

Sundsvalls tingsrätts dom av 2011-10-20 i mål B 3190-09

Norrköpings tingsrätts dom av 2011-12-09 i mål B 3193-10

Göteborgs tingsrätts dom av 2012-02-08 i mål B 6251-11

Göteborgs tingsrätts dom av 2012-03-06 i mål B 16336-10

Göteborgs tingsrätts dom av 2012-03-12 i mål B 11893-11

Solna tingsrätts dom av 2012-05-11 i mål B 2782-10

Göteborgs tingsrätts dom av 2013-01-17 i mål B 17904-10

Västmanlands tingsrätts dom av 2013-02-14 i mål B 1573-11

Södertörns tingsrätts dom av 2013-03-19 i mål B 12914-11

Stockholms tingsrätts dom av 2013-06-14 i mål B 1911-09

Solna tingsrätts dom av 2013-07-17 i mål B 913-13

Göteborgs tingsrätts dom av 2013-10-18 i mål B 13092-10 och 18371-10

Göteborgs tingsrätts dom av 2014-04-28 i mål B 15921-11

Falu tingsrätts dom av 2014-05-04 i mål B 1718-12

Örebro tingsrätts dom av 2015-03-31 i mål B371-14

Stockholms tingsrätt dom av 2014-09-02 i mål B 17241-12

Luleå tingsrätts dom av 2015-07-16 i mål B 2284-13

Uppsala tingsrätts dom av 2017-06-09 i mål B 6763-16

Stockholms tingsrätts dom av 2017-10-11 i mål B 1282-17

Uddevalla tingsrätts dom av 2016-06-28 i mål B 2169-14

Växjö tingsrätts dom av 2018-10-16 i mål B 1924-18

Sundsvalls tingsrätts dom av 2018-11-13 i mål B 1648-16

Värmlands tingsrätts dom av 2019-01-14 i mål B 5446-17

Umeå tingsrätts dom av 2019-02-21 i mål B 2793-17

### **Hovrätterna**

Hovrättens för Övre Norrland dom av 2011-05-20 i mål B650-10

Hovrättens för Västra Sverige dom av 2011-09-16 i mål B 2778-11

Göta Hovrätts dom av 2012-05-23 i mål B 128-12

Hovrättens för Västra Sverige dom av 2012-09-10 i mål B 2264-12

Hovrättens för Nedre Norrland Dom av 2012-11-23 i mål B 1134-11

Hovrättens för Västra Sverige dom av 2012-12-12 i mål B 1834-12

Hovrätten för Västra Sveriges dom av 2013-04-26 i mål B 2216-12

Hovrättens för Västra Sverige dom av 2013-09-19 i mål B 1611-13

Svea Hovrätts dom av 2013-10-29 i mål B 5202-12

Svea Hovrätts dom av 2013-11-26 i mål B 2811-13

Hovrättens för Västra Sverige dom av 2014-03-18 i mål B 4830-13

Svea Hovrätts dom av 2015-05-29 i mål B 2213-14

Svea Hovrätts dom av 2015-06-26 i mål B 7625-13

Göta Hovrätts dom av 2015-12-07 i mål B 1160-15

Svea Hovrätts dom av 2016-03-31 i mål B 8605-14

Hovrättens Övre Norrlands dom av 2016-05-25 i mål B 628-15

Hovrättens för Västra Sverige dom av 2019-06-27 i mål B 1527-19

Göta Hovrätts dom av 2019-09-10 i mål B 3114-18

Hovrätten för Nedre Norrland, dom av 2019-10-02 i mål B 1496-18

Hovrättens för Övre Norrland dom av 2019-10-16 i mål B 267-19

### **Högsta Domstolen**

NJA 1981:1 s 117

NJA 1993 s 539

NJA 2008 s 75

NJA 2008 s 705

### **Förvaltningsdomstolar**

RÅ 2002 ref 50

RÅ 2010 ref 79

HFD 2018 ref 60

Kammarrättens i dom av 2012-05-05 i mål 2304-12

### **EU-domar**

Mål C-380/98 University of Cambridge<sup>1</sup>/Mål C -237/99 kommissionen mot Frankrike.

Mål 106/89 och C-397/01 Pfeiffer.



*Adress* 103 85 Stockholm  
*Telefon* 08-700 16 00  
konkurrensverket@kkv.se

[www.konkurrensverket.se](http://www.konkurrensverket.se)