

En kultur mot korrupsion



STATSKONTORET

En god förvaltningskultur i staten

Statskontoret främjar och samordnar arbetet för en god förvaltningskultur i staten. En god förvaltningskultur handlar om de professionella värderingar som ska prägla alla som är anställda i staten. Fokus i vårt arbete ligger på ledarskapets betydelse och rollen som statsanställd.

Innehåll

Korruption påverkar förtroendet för staten	4
Vad är korruption?	5
Det handlar om att utnyttja sin ställning.....	5
Objektivitet motverkar.....	5
Vänskapskorruption är vanligare än mutor.....	5
Olämpliga handlingar kan vara korruption.....	6
Mutor är det vanligaste brottet.....	7
Andra brott kan också vara korruption.....	8
Var finns korruptionen och vad beror den på?	10
Korruptionen sker i det fördolda.....	10
Det kan vara frestande att agera korrupt.....	10
Organisationskulturer kan skapa grogrund.....	11
Kända riskområden är upphandling och utbetalningar.....	12
Vad bör myndigheterna göra för att förebygga?	13
Analysera och följa upp risker.....	13
Skapa tydliga regler och riktlinjer.....	13
Organisera arbetet för att minimera riskerna för korruption.....	14
Samtala om korruption och risker.....	14
Föregå med gott exempel.....	15
Samarbeta med andra organisationer.....	15
Följa upp de förebyggande åtgärderna.....	15
Träna, träna, träna!.....	15
Använd dilemmaövningar.....	16
Hur ska myndigheten agera om man misstänker korruption?	19
Inför rutiner för att hantera misstankar.....	19
Agera öppet och informera om det som har hänt.....	19
Informera om rutinerna så att alla medarbetare känner till dem.....	20
Arbetet mot korruption stärker en god förvaltningskultur	21
Att motarbeta korruption kan inte vänta!.....	21
Både chefer och medarbetare har ett ansvar.....	21
Minskade korruptionsrisker bidrar till en god förvaltningskultur.....	22
Att arbeta vidare.....	22
Noter	23

Korruption påverkar förtroendet för staten

Det är viktigt att förebygga och motverka korruption eftersom den får så stora konsekvenser. Det handlar inte bara om konsekvenser för de direkt inblandade, utan om förtroendet för hela myndigheter. I förlängningen står hela det politiska systemets legitimitet på spel.

Det ligger i sakens natur att korruption är svår att upptäcka. Konsekvenserna är stora både för förtroendet för staten som helhet och för de inblandade organisationerna, grupperna och de enskilda människorna. Rättssäkerheten naggas i kanten, företag och medborgare behandlas orättvist och förtroendet för myndigheterna och hela det politiska systemet riskerar att minska. Korruption kan påverka hela myndigheters anseende. Detta kan i sin tur komma att spilla över på medarbetare, på chefer och på de högst ansvariga i ledningen.

Många myndigheter tar inte tillräckligt ansvar för att förebygga korruption.¹ En möjlig förklaring är att Sverige anses ha en låg nivå av korruption. Utvärderingar visar att myndigheterna inte analyserar riskerna för korruption i tillräcklig utsträckning.

Konsekvenserna av varje nytt fall av korruption som avslöjas är stora. Därför är det viktigt att alla myndigheter prioriterar det förebyggande arbetet. Medborgarna behöver uppleva att myndigheterna är opartiska för att kunna lita på dem och på samhället i stort.²

Sverige har generellt en hög social tillit och rankas varje år bland de länder som medborgarna upplever som de minst korrupta i världen.³ Trots detta tror svenskar oftare än invånare i de andra nordiska länderna att korruption förekommer i kommunerna.⁴

Vad är korruption?

Som statsanställda är vår objektivitet en förutsättning för att medborgarna ska lita på staten. Vi måste både vara och uppfattas som sakliga och opartiska. Korruption är ett hot mot detta förtroende för samhället. Både olämpliga beteenden och brottsliga handlingar kan vara korruption.

Det handlar om att utnyttja sin ställning

Vi utgår från regeringens breda definition som fastslår att korruption innebär att *utnyttja en offentlig ställning för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller andra*. Definitionen omfattar brottsliga handlingar som att ta emot eller ge mutor eller att utnyttja sin förtroendeställning. Närliggande brottslighet är att genom hot eller våld påverka anställda vid en myndighet. Korruption omfattar också handlingar som är olämpliga även om de inte är olagliga. Det kan till exempel handla om att gynna en anbudsgivare vid upphandling, att ge en väns ärende förtur vid handläggning eller att använda bonuspoäng från tjänsteresor för privat bruk.

Objektivitet motverkar

En förutsättning för tilliten till myndigheterna och samhället i stort är att vi som statsanställda agerar och uppfattas som rättvisa och objektiva. Lagstiftningen ställer entydiga krav på statsanställdas objektivitet. Dessa krav innebär att vi bara får ta hänsyn till det som är relevant i vårt arbete och att vi ska undvika intressekonflikter. Personlig vinning och våra egna värderingar och intressen måste lämna plats för det som är objektivt. Vi ska till och med vara försiktiga om det utifrån kan framstå som att vi är partiska.

Vänskapskorruption är vanligare än mutor

Begreppet korruption för ofta tankarna till en utsatt medborgare som tvingas betala under bordet till en fräck myndighetsperson för att få ett gynnande beslut eller ett tillstånd som egentligen inte kostar pengar. Men denna bild stämmer inte med verkligheten. Studier visar att det är vanligare med korrupta handlingar som utförs utan något direkt krav på ersättning eller motprestation, så kallad vänskapskorruption.⁵ Det kan till exempel handla om att en vänskapsrelation uppstått

mellan en statsanställd och en leverantör genom återkommande kontakter i arbetet. Leverantören utnyttjar sedan detta genom vänskapliga bjudmiddagar eller gåvor som syftar till att stärka relationen och ge förmåner i fortsatta kontakter.

Olämpliga handlingar kan vara korruption

Den breda definitionen visar det karaktäristiska för all korruption: ett sluttande plan mellan vad som är lagligt och olagligt med betydande gråzoner.⁶ Ett enkelt exempel är en handläggare som beslutar i ett ärende där det utifrån sett ser ut som att det finns en intressekonflikt. Handläggaren tycker själv att hen kan skilja på sak och person, men den som berörs av beslutet uppfattar kanske saken annorlunda. Då måste handläggaren ta ansvar för att hantera intressekonflikten genom att anmäla jäv och låta någon annan fatta beslutet. Ett annat exempel är vikten av att bara värdera de objektiva meriterna vid en rekrytering. För statlig anställning gäller att förtjänst och skicklighet ska ligga till grund för en anställning. Krav på alltför specificerad erfarenhet kan vara osaklig, till exempel erfarenhet från en specifik arbetsplats.

En landshövding fick kritik för beslut om strandskyddsdispens

En landshövding ändrade kommunens beslut och gav dispens för att bygga hus nära vatten, trots strandskyddsreglerna. Motiven var att de fyra platserna är glesbebyggda. Men att en plats är glesbebyggd är inte ett skäl för dispens enligt miljöbalken. Landshövdingen fick allvarlig kritik från JO, trots att besluten att ge dispens inte var brottsliga. Det berodde på att JO ansåg att de inte var tillräckligt väl motiverade och att de var grundade på andra omständigheter än de som framgick av miljöbalkens regler. (JO:s beslut 2013-10-11, dnr 4427-2011).

Bilprovningen fick kritik för samarbete med Renault

JO kritiserade Bilprovningen för det samarbete de hade med Renault under våren 2010. Bilprovningen fick kritik för två brev de skickade ut till Renaultägare om "Renaults och Bilprovningens gemensamma säkerhetsarbete" och erbjudanden om en kostnadsfri genomgång hos Renaultverkstad före besiktningen. JO ansåg att Bilprovningens oberoende kunde ifrågasättas eftersom det framstod i breven som att de samarbetade nära med Renault. (JO:s beslut 2011-02-18, dnr 1668-2010).

Skatteverkets högsta chefer fick kritik

JK kritiserade Skatteverkets överdirektör och myndighetens generaldirektör för att de försökte upplysa en tidigare kollega om att tv-programmet Uppdrag granskning begärt ut den tidigare kollegans inkomstdeklaration. JK ansåg att genom att ringa telefonsamtalet riskerade överdirektören och generaldirektören att skada allmänhetens förtroende för Skatteverket och de anställdas förtroende för ledningen. JK kritiserade också att Skatteverket självt inte hade anmält myndighetens agerande till JO eller JK för extern granskning. I stället hade myndigheten tillsatt en egen granskning med stöd från en extern aktör (JK:s beslut 2017-05-30, dnr 3104-16-21).

Mutor är det vanligaste brottet

De allra flesta brottsliga fall av korruption som anmäls till polis och åklagare handlar om mutor.⁷ Det är förbjudet för oss som arbetstagare eller uppdragstagare att ta emot mutor för vår tjänsteutövning. Det är också förbjudet att kräva, erbjuda eller ge mutor. Ett av lagens krav för att det ska vara fråga om brott är att mutan har ett samband med tjänsten eller uppdraget. Lagen kräver också att ersättningen är *otillbörlig*, det vill säga att den är olämplig.

Vad som är olämpligt eller otillbörligt bedöms utifrån om mutan kan eller uppfattas kunna påverka den statsanställdes tjänsteutövning. Det måste avgöras från fall till fall och beror mycket på sammanhanget, hur förmånen eller ersättningen delats ut, vilka arbetsuppgifter det är frågan om och om arbetstagaren kunnat påverka givarens situation. Liknande förmåner kan bedömas helt olika beroende på sammanhanget och det aktuella uppdraget.

Inte tillåtet att locka inköpare med hemelektronik

Representanter för ett företag som sålde kontorsutrustning dömdes för brottet bestickning (det som numera kallas givande av muta) för att de erbjöd inköpare hos både privata företag och i offentlig sektor en gratis bärbar musikspelare om de beställde varor för ett visst belopp. Högsta domstolen kom fram till att musikspelaren var en personlig belöning till den som i tjänsten gjorde en beställning för sin arbetsgivare. Belöningen var olämplig eftersom syftet var att påverka inköpare att beställa saker som de annars kanske inte skulle ha beställt. (NJA 1993 s. 539).

Älgjakt – ibland förbjudet, ibland inte

Representanter för en koncern med kommunalägda bolag dömdes för bestickning efter att under flera år bjudit in både privat- och offentliganställda arbetstagare att delta i en årlig jakt. Jakten var till en början kostnadsfri, men efter några år tog koncernen ut en avgift. Värdet av jakten var betydligt högre än avgiften. Hovrätten kom fram till att förmånen inte ingick i arbetstagarnas tjänsteutövning, utan var helt inriktad på rekreation. Erbjudandet riktades också till särskilt utvalda arbetstagare för att skapa goda relationer med dem och därmed gynna koncernen. (Hovrättens för Övre Norrland avgörande 2003-04-07, RH 2003:56).

Men i ett annat fall konstaterade Högsta domstolen att det inte var olämpligt att acceptera en inbjudan till en älgjakt. Detta fall handlade om ett skogsbolag som bjöd in en landshövding till en jakt. Landshövdingen hade haft en formell möjlighet att fatta beslut som kunde påverka skogsbolaget, men dessa beslut var delegerade till andra på länsstyrelsen. Domstolen bedömde att landshövdingen kunde delta i älgjakten eftersom en landshövding ska agera för regionen och representera länet i olika sammanhang och älgjakten är av stor betydelse i Jämtlands län (NJA 2008 s. 705).

Andra brott kan också vara korruption

Många av oss som är offentligt anställda har förtroende att hantera stora ekonomiska summor åt våra arbetsgivare. Det kan till exempel handla om att besluta om inköp eller att betala ut pengar. Att dra nytta av situationen och missbruka sin förtroendeställning kan vara brottsligt och kallas då *trolöshet mot huvudman*. Vi som har fått ett särskilt förtroende har alltså ett större ansvar gentemot till exempel arbetsgivaren och kan vid förtroendebrott riskera att bli åtalade.

Ett annat perspektiv är då vi har arbetsuppgifter som innebär myndighetsutövning, till exempel att utifrån en lag besluta att bevilja eller neka en person ett ekonomiskt bidrag. Här kan korruptionen ske både genom aktiva handlingar och genom att låta bli att agera. Då kan vi göra oss skyldiga till tjänstefel. Vissa anställda i privat sektor kan ibland också ha arbetsuppgifter som innebär myndighetsutövning, till exempel de som arbetar med kontrollbesiktning av bilar eller vid privata friskolor.

Lön till sambo – exempel på vänskaps-korruption

En medarbetare på kommunen som bland annat haft till uppgift att rekrytera timanställda och administrera deras löner har felaktigt registrerat att hans sambo utfört vissa arbetsuppgifter. Medarbetaren dömdes för trolöshet mot huvudman och sambon för medhjälp. Påföljden blev villkorlig dom och dagsböter för dem båda. (Svea Hovrätts dom 2016-10-21, mål nr B11223-15).

Även ekonomisk vinning kan vara trolöshet mot huvudman

En chef på socialtjänsten i en kommun dömdes till två och ett halvt års fängelse för grov trolöshet mot huvudman. Chefen beslutade om och betalade ut drygt fem miljoner kronor under en period på fem år till personer som inte hade rätt till stöd. Därefter fick chefen ungefär hälften av pengarna återbetalade till sitt eget konto. (Hovrättens för Västra Sverige dom 2015-10-21, mål nr B2449-15).

Tjänstefel att hjälpa till om släktingens sjukpenning

En handläggare på Försäkringskassan dömdes till dagsböter för tjänstefel och dataintrång efter att handläggaren deltagit i utredningen om svärdotterns sjukpenninggrundande inkomst. Handläggaren fattade inget beslut, men bröt ändå mot Försäkringskassans interna regler om jäv genom att utreda ärendet. (Hovrättens för Västra Sverige dom 2014-06-12, mål nr B5203-12).

Använd dilemmaövningar

Det är inte alltid lätt att avgöra om en handling räknas som korruption eller inte. Det är också svårt att upptäcka när man rör sig in i gråzoner för korrupt beteende. Ett sätt att träna förmågan att avgöra vad som är acceptabelt är att arbeta med dilemmaträning. Genom att arbeta med fall som är anpassade till den egna verksamheten kan de anställda pröva och utveckla sina kunskaper. Dilemmaträning är ofta ett viktigt moment i att utveckla medarbetarnas förmåga att hantera svåra situationer och att bygga en god förvaltningskultur även inom andra områden än arbetet mot korruption. Det är lika viktigt att träna sin etiska kompass som att träna andra yrkesfärdigheter. Det bidrar till att skapa självständiga och kompetenta medarbetare.

Statskontoret har som del av uppdraget att främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten skapat en dilemmabank på webbplatsen www.forvaltningskultur.se. Här finns en rad dilemman indelade efter olika ämnesområden. Här finns det också exempel på dilemman från andra myndigheter. Nedan följer exempel på två dilemman.

Hur ska myndigheten agera om man misstänker korruption?

Det är viktigt att alla medarbetare vet vad de ska göra om de misstänker korruption. Varje myndighet måste ha rutiner för hur myndigheten ska agera om korruption skulle upptäckas. Det är viktigt att avvärja ryktes-spridning och skvaller genom att vara öppen om de incidenter som inträffar och hur myndigheten hanterar dem – sopa inget under mattan.

Inför rutiner för att hantera misstankar

Många myndigheter saknar rutiner för hur korruption eller misstankar om brott ska hanteras. Det kan bidra till att medarbetarna känner att de inte ska tala om korruption inom den egna verksamheten. De kan dra sig för att ta upp sina iakttagelser eller aningar av rädsla för att betraktas som alarmister eller illojala mot myndigheten, chefen och kollegorna.

Agera öppet och informera om det som har hänt

Agera kraftfullt och öppet mot korruption och mot misstankar om korruption. Det är värdefullt att vara öppen med de incidenter som inträffar för att både den egna myndigheten och andra ska kunna lära sig av det som inträffat. Rak information om händelsen, hur den upptäcktes, hur den hanterats och konsekvenserna för de inblandade stöder den interna diskussionen om rätt och fel. Då bidrar det inträffade också till att förebygga korruption i framtiden.

Ett bakomliggande problem kan vara att ledningen är rädd för att offentliggöra incidenter eftersom det kan skada förtroendet för myndigheten. Ryggmärgsreflexen kan vara att tysta ner misstankar för att undvika skandal. Men skandalen blir då desto större om – eller snarare när – händelsen läcker ut.

Informera om rutinerna så att alla medarbetare känner till dem

Det är viktigt att alla medarbetare känner till hur myndigheten agerar och vilka åtgärder som vidtas mot den som betar sig korrupt. Som regel ska ett misstänkt brott polisanmälas. Dessa rutiner ska vara kända så att alla medarbetare vet vad korruption kan leda till, till exempel att ett ärende tas upp i personalansvarsnämnden eller anmäls till polisen.

Rutinerna för att anmäla och hantera misstänkt korruption består av

- rapporteringsrutiner
- fastlagda åtgärder för hantering av misstankar
- principer för åtgärder mot inblandade

Rutinerna för att anmäla misstankar bör innehålla flera handlingsvägar eftersom omständigheterna är olika vid olika misstankar. En chef eller arbetsledare som misstänker en medarbetare bör kunna ta upp det med sin närmaste överordnade eller med en särskilt utpekad funktion centralt inom myndigheten. En medarbetare bör kunna välja mellan att ta upp frågan med sin chef, myndighetsledningen eller den särskilt utpekade funktionen. Det är viktigt att medarbetaren känner sig fri att gå andra vägar än via den vanliga linjeorganisationen eftersom chefens agerande kan vara en del av problemet.

Många större myndigheter har inrättat visselblåsarfunktioner centralt inom myndigheten som tar emot och hanterar både öppna och anonyma anmälningar. Några myndigheter har valt att låta en utomstående revisions- eller advokatbyrå ta emot anmälningar. Statskontoret har tidigare konstaterat att de rättsliga förutsättningarna för sådana system är oklara och bör utredas närmare.²⁰

Det är ledningens ansvar att bygga upp en stödjande kultur för visselblåsare inom myndigheten. Den som har modet att anmäla sina iakttagelser får inte riskera att bli bestraffad genom direkta eller indirekta repressalier från chefer och kolleger.

Arbetet mot korruption stärker en god förvaltningskultur

Korruption kan förebyggas, bland annat genom att uppmärksamma risker och att organisera för större öppenhet och insyn. Detta leder till att färre medarbetare lockas att passera gränsen för olämpligt och korrupt beteende. Varje medarbetare som det förebyggande arbetet hjälper att göra rätt i stället för fel är en stor vinst för myndigheten, och en viktig del i att systematiskt bygga en god förvaltningskultur.

Att motarbeta korruption kan inte vänta!

Arbetet mot korruption vilar på ett systematiskt förebyggande arbete och på att effektivt och öppet hantera misstankar om korruption. Det förebyggande arbetet är en förutsättning för att upptäcka och hantera korruption. Medarbetarnas och chefernas medvetenhet om riskerna ökar. Medvetenheten skapar utrymme att agera om man misstänker korruption. Visar ledningen att korruption inte tolereras och hanteras kraftfullt och öppet, ökar också förtroendet hos medarbetarna och viljan att bidra.

Både chefer och medarbetare har ett ansvar

Cheferna har en viktig uppgift i att leda det förebyggande arbetet mot korruption. Målet är att alla medarbetare ska känna sig delaktiga i det praktiska arbetet för att motverka korruptionen och vara medvetna om riskerna för korruption. Däremot är det myndighetens ledning som måste ta ansvar för att genomföra riskanalyser och att skapa förutsättningar för att arbetet fungerar. Det är detta arbete som gör det enkelt för medarbetarna att göra rätt.

Medarbetarna har också en viktig roll att spela. Var och en av oss som statsanställda har ett eget ansvar för hur vi agerar, både externt och internt och i förhållande till våra arbetsuppgifter. Vi är skyldiga att ta ett eget ansvar för att vara sakliga och opartiska och redovisa för våra arbetsgivare när det uppstår eller riskerar att uppstå intressekonflikter.

Minskade korruptionsrisker bidrar till en god förvaltningskultur

Det förebyggande arbetet mot korruption och ett gott samtalsklimat leder också till att skapa en god förvaltningskultur. Att aktivt förebygga och hantera korruption och misstankar är en central och viktig del i att skapa en god förvaltningskultur.

Andra delar i arbetet för en god förvaltningskultur är till exempel att stärka kunskapen om den statliga värdegrunden och vad det innebär att vara statsanställd. Det kan till exempel handla om hur vi som statsanställda ska lära oss hantera intressekonflikter. Ytterligare en del är att öva upp vår etiska förmåga.

Att stärka alla statsanställdas förmåga att vara sakliga och opartiska, att känna till vilka lagar som gäller och att följa dem förebygger inte bara korruption, utan stärker även den goda förvaltningskulturen som helhet.

Att arbeta vidare

Varje myndighet måste själv ta ansvar för att inleda och levandegöra arbetet mot korruption och för en god förvaltningskultur. Det är viktigt att utgå från kärnuppdraget och att hitta de arbetssätt och åtgärder som passar bäst för verksamheten.

Statskontoret har i uppdrag att främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur. Vi tipsar om hur man kan arbeta och vill inspirera alla myndigheter att hitta en bra väg in i arbetet.

Som ett led i detta arbete har vi skapat webbplatsen www.forvaltningskultur.se. Där finns kunskapsunderlag, tips och råd om hur man kan arbeta och information om seminarier, workshoppar och utbildningar.

Noter

- ¹ Se bl.a. Statliga myndigheters skydd mot korruption, Riksrevisionen 2013:2 och Myndigheternas arbete för att förebygga och upptäcka korruption, Statskontoret 2015:23.
- ² Se bl.a. Korruption och otillåten påverkan, Sveriges Kommuner och Landsting, 2016.
- ³ Se t.ex. Andersson et al. (2010): Korruption, maktmissbruk och legitimitet, Norstedts, s. 18 f. och Andreasson, Ulf. (2017) Tillit – Det nordiska guldet, Nordiska Ministerrådet, s. 13 f.
- ⁴ Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska, ESO 2013:2, s. 92 ff.
- ⁵ Korruption i Myndighetssverige. Otillåten påverkan mot insider, Brå 2014:4, s. 17.
- ⁶ Den anmälda korruptionen i Sverige. Struktur, riskfaktorer och motåtgärder, Brå 2013:15, s. 16.
- ⁷ Brå 2013:15, s. 24.
- ⁸ Brå 2014:4, s. 123.
- ⁹ Brå 2014:4, s. 52.
- ¹⁰ Brå 2014:4, s. 72 ff. och Statskontoret 2015:23 s. 21.
- ¹¹ Erlingsson, Gissur Ó. (2006). "Vad vet vi om kommunal korruption?". Ratio Working Paper no 100. Ratioinstitutet: Stockholm.
- ¹² Brå 2014:4, s. 65 f.
- ¹³ Brå 2014:4, s.79–87, se även Att förebygga och hantera påverkansförsök. En handbok, Brå 2017, s.24–26.
- ¹⁴ Jfr Thygesen, N. & Sjöberg Kampmann, N. O. 2013. Tillid på bundlinjen. Offentlige ledere går nye veje, s.102–103.
- ¹⁵ Korruptionens struktur i Sverige, Brå 2007:21 och RiR 2013:2
- ¹⁶ Systematiserat sunt förnuft, ESV 2011:2, s. 48.
- ¹⁷ Brå 2007:21, s. 130-143 och RiR 2013:2, s. 33.
- ¹⁸ Statskontoret 2015:23, ss. 28 och 103.
- ¹⁹ Statskontoret 2015:23, s. 39.
- ²⁰ Visselblåsarfunktioner i staten, Statskontoret 2016:30, s. 66 f.

Som chef och medarbetare i staten har du ett ansvar. Du ska sträva efter att vara objektiv och verka för att förtroendet för myndigheterna och staten i stort upprätthålls. Ditt eget agerande är alltså avgörande och konsekvenserna kan bli mycket stora om du inte är saklig och opartisk.

Att förebygga och hantera korruption berör både medarbetare och arbetsgivare och bidrar i längden till en god förvaltningskultur. Det är viktigt att motverka såväl olämpliga beteenden som vänskapskorruption och rent kriminella handlingar. Detta innebär att objektiviteten och förtroendet för staten stärks och upprätthålls.

Men hur ska man då göra? Statskontoret ger i denna skrift en kort bakgrund om korruption, men också praktiska tips om hur myndigheter kan arbeta med förebyggande och hantering.

www.forvaltningskultur.se



STATSKONTORET

