

Ett utvecklat arbete mot korruption i den offentliga förvaltningen

Handlingsplan mot korruption 2021–2023



Innehållsförteckning

1. Arbetet mot korruption i offentlig förvaltning ska stärkas.....	3
1.1 Korruptionsbegreppet.....	3
2. Behovet av en handlingsplan mot korruption	5
2.1 Problemets omfattning i Sverige.....	6
2.2 Granskningar och utredningar om arbetet mot korruption.....	7
2.3 Regeringsformen innehåller grundläggande krav.....	8
2.4 Riksdagens och regeringens mål är en grund för arbetet.....	9
2.5 Internationella konventioner	10
2.6 Öppenhet i förvaltningen och skydd för de rapporterar om missförhållanden.....	11
2.7 Annan lagstiftning av betydelse för arbetet mot korruption.....	12
2.8 Statligt och kommunalt ägda bolag.....	12
2.9 Ledningen har ett utpekad ansvar.....	13
2.10 Regeringens arbete med korruptionsrelaterade frågor utvecklas löpande.....	15
2.11 Arbetet mot korruption ska utvecklas ytterligare	16
3. Utgångspunkter för ett utvecklat arbete mot korruption	17
3.1 Riksrevisionens rekommendationer	17
3.2 Brottsförebyggande rådets checklista	18
3.3 Grecos rekommendationer	18
3.4 Kända riskområden i den offentliga förvaltningen.....	19
4. Strategier och arbetssätt för ett strukturerat arbete mot korruption	21
4.1 Förbättrad kontrollmiljö och tydligare ansvarsförhållanden.....	21
4.2 Riskanalyser bidrar till att skapa riskmedvetna organisationer.....	21
4.3 Kunskaper och etiska förhållningssätt	22
4.4 Rutiner för hantering av misstankar om korruption	22
4.5 Samverka och lär av andras erfarenheter	23

1. Arbetet mot korruption i offentlig förvaltning ska stärkas

Regeringens handlingsplan mot korruption innehåller en översiktlig beskrivning av den huvudsakliga regleringen på området samt ett antal principer från utvärderingsmyndigheter samt nationella och internationella organ om vad som bör vägleda den offentliga sektorn i arbetet mot korruption. Planen syftar till att skapa förutsättningar för ett mer effektivt och strukturerat arbete mot korruption. I förlängningen ska den bidra till att minska riskerna för korruption och de förtroendeskador som korruptionen medför.

Handlingsplanen riktar sig framför allt till statliga förvaltningsmyndigheter. Den kan också användas som utgångspunkt för att förebygga korruption och förtroendeskador i kommuner och regioner samt inom kommunala bolag. Vidare berörs även de statligt ägda bolagen. Handlingsplanen lägger därmed en grund för ett sammanhållet och strukturerat arbete mot korruption i hela den offentliga förvaltningen.

Arbetet med handlingsplanen och ett utvecklat arbete mot korruption ska genomföras under perioden 1 januari 2021–31 december 2023. En viktig del av arbetet med handlingsplanen är regeringens uppdrag till Statskontoret att främja insatserna för ett utvecklat arbete mot korruption vid myndigheterna. I uppdraget ingår att utveckla olika stöd för ett strukturerat arbetssätt mot korruption. För att följa myndigheternas arbete mot korruption kommer Statskontoret att samla in information om myndigheternas arbete och redovisa denna i lägesbilder för regeringen. Statskontoret har även fått i uppdrag att inkomma med en sammanfattande redogörelse för arbetets utveckling under den aktuella perioden, och särskilt redovisa hur de statliga myndigheterna gått tillväga för att utveckla arbetet mot korruption i enlighet med handlingsplanens inriktning.

1.1 Korruptionsbegreppet

Ett utvecklat arbete mot korruption i den offentliga förvaltningen bör utgå från en bred definition av begreppet korruption. Det innebär att såväl vissa brottsliga beteenden, t.ex. givande eller tagande av muta, som beteenden som inte är brottsliga bör omfattas.

Olika studier har framhållit vikten av att ha en bred definition, eftersom det har betydelse för vilka förebyggande insatser som är relevanta. I likhet med

dessa anser regeringen att den statliga förvaltningens interna arbete mot korrruption bör bygga på en bred definition av korrruption. Utgångspunkten bör därför vara att korrruption i den offentliga sektorn innebär att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller andra (se skr. 2012/13:167).

Med offentlig ställning avses någon som är anställd eller på annan grund, t.ex. i egenskap av styrelseledamot eller genom ett politiskt förtroendeuppdrag, utför uppgifter inom den offentliga förvaltningen.

Definitionen av begreppet ansluter sig till Transparency Internationals svenska definition som innebär att korrruption är att utnyttja sin ställning för att uppnå otillbörlig fördel för egen eller annans vinning. Organisationens definition är ännu vidare och omfattar samtliga som utnyttjar sin maktposition på ett otillbörligt sätt.

2. Behovet av en handlingsplan mot korruption

Välfärdssystemen finansieras av gemensamma skattemedel. För systemens legitimitet är det viktigt att offentliga medel inte missbrukas. Korruption som exempelvis kommer till uttryck i felaktiga utbetalningar, bidragsbrott eller olika former av otillbörligt gynnande skadar förtroendet för välfärdsstaten, men också för staten som helhet. Det urholkar rättsstatens legitimitet och undergräver demokratin, samt minskar medborgarnas incitament att bidra till samhället och att betala skatt.

Korruption leder även till osunda affärsmetoder som skadar samhällsekonomin genom att snedvrider konkurrensen och minskar företagens investeringsvilja. Att förebygga förtroendeskadliga beteenden i förvaltningen är därför avgörande för att upprätthålla medborgarnas förtroende för förvaltningen i stort.

Stora myndigheter och de övriga aktörer som är mest exponerade för korruptionsrisker har ofta utvecklade rutiner och arbetssätt för arbetet med att förebygga och upptäcka korruption i sina organisationer. Samtidigt finns det ett behov av mer metodutveckling och anpassning av verktyg för att myndigheterna strukturerat ska kunna arbeta effektivt mot korruption, liksom ökad kunskap och tillgång till resurser. Situationen är i huvudsak densamma i den kommunala sektorn.

En viktig utgångspunkt för handlingsplanen är den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten. Det är ledningen i varje statlig myndighet som har det yttersta ansvaret för att förebygga korruption i verksamheten. Det är myndigheten, och inte regeringen, som bestämmer hur den ska använda sina resurser för att nå de övergripande verksamhetsmålen. Myndigheten rekryterar på eget ansvar rätt kompetens, ansvarar för att gällande lagar och andra författningar följs samt prioriterar och utför arbetsuppgifter inom sitt verksamhetsområde.

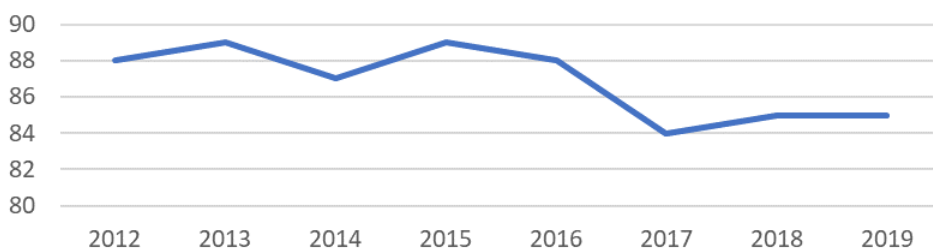
Handlingsplanen ska utgöra ett stöd till förvaltningen och bidra till att öka kunskaperna om de målsättningar och principer som bör ligga till grund för arbetet för att förebygga och upptäcka korruption. Den ska även utgöra ett underlag för Statskontorets arbete med att ta fram stöd för hur ett strukturerat arbetssätt mot korruption kan bedrivas mer effektivt på myndigheterna.

2.1 Problemets omfattning i Sverige

Det saknas mätningar av hur omfattande korruptionen är i Sverige. Anledningen till detta är att korruption är mycket svårt att mäta. Den officiella kriminalstatistiken innehåller uppgifter om antalet anmälda mutbrott (givande av muta respektive tagande av muta), men det ligger i sakens natur att alla brott inte anmäls och att mörkertalet därmed är stort. Statistiken över mutbrott gör heller inte skillnad på mutor i offentlig och privat verksamhet. Detsamma gäller antalet inkomna brottsmisstankar till Riksenheten mot korruption vid Åklagarmyndigheten, som handlägger samtliga brottsmisstankar om tagande av muta och givande av muta samt brottsmisstankar som hör nära samman med dessa brott. Vidare, och som tidigare nämnts, är korruption inte begränsat till mutbrott.

Ett etablerat sätt att uppskatta korruptionsproblem är istället att utgå från människors uppfattningar om förekomst av korruption. En av de mest etablerade mätningarna är Corruption Perception Index (CPI) som tas fram av Transparency International. Det mäter uppfattningar om korruption i den offentliga sektorn, och baseras på bedömningar av experter och företagare. I denna internationella ranking har Sverige aldrig varit sämre än sexa. Ser man till de poäng som tilldelats Sverige, och gör en jämförelse över tid, kan dock konstateras att Sverige under de senaste tre åren har haft en något lägre nivå än tidigare under det senaste decenniet.

Diagram 2.1. Corruption Perception index 2012 till 2019.



Källa: Transparency International 2020.

Europeiska kommissionen har gjort studier av medborgarnas uppfattningar om korruption. Vid den senaste mätningen från 2017 instämde en betydligt större andel av de svarande i Sverige än de svarande i Finland och Danmark i påståendet att det förekommer korruption inom de offentliga institutionerna.

I Sverige var andelen 55 procent för de lokala och regionala institutionerna och 56 procent för de nationella. I Danmark var motsvarande andel 40 respektive 41 procent och i Finland 36 respektive 37 procent (Europeiska kommissionen 2018). I SOM-institutets nationella medborgarundersökning från 2015 framkom att 27 respektive 39 procent att de svarande var ganska mycket eller mycket oroad över korruptionens utbredning i framtiden (Bauhr, Holmberg och Arkhede, 2016).

2.2 Granskningar och utredningar om arbetet mot korruption

I Riksrevisionens granskning av myndigheternas skydd mot korruption, bedömde Riksrevisionen att skyddet mot korruption var otillräckligt och borde utvecklas (Riksrevisionens granskningsrapport Statliga myndigheters skydd mot korruption [RiR 2013:2]). Bland annat bedömdes att fler myndigheter behöver göra riskanalyser och säkerställa att det finns rutiner för att hantera misstankar om korruption.

År 2019 undersökte Riksrevisionen ett antal myndigheters arbete mot förtroendskadliga närståendetransaktioner, dvs när företag som en myndighet handlar med har en nära koppling till någon av myndighetens anställda, eller deras anhöriga. I sådana fall finns uppenbara korruptionsrisker. Riksrevisionens bedömning av de myndigheter som ingick i studien var att de hade system och rutiner som på det stora hela var ändamålsenliga. Trots detta bedömde Riksrevisionen att det finns utvecklingsområden. Ett sådant utvecklingsområde är det bredare arbetet med risker för oegentligheter, vilket är en fråga som enligt Riksrevisionen skulle kunna belysas mer systematiskt i flera av myndigheterna (Riksrevisionens granskningsrapport Köp på saklig grund – myndigheters skydd mot förtroendskadliga närståendetransaktioner [RiR 2019:8]).

Riksrevisionen har också granskat ett urval av myndigheters arbete med intressekonflikter. Med intressekonflikter avser Riksrevisionen motsättningar mellan myndighetens uppdrag och de anställdas privata intressen som kan leda till bristande objektivitet och otillbörligt hänsynstagande i myndighetsutövningen. Riksrevisionen bedömer att de viktigaste verktygen finns på plats i form av regler, riktlinjer och arbetsprocesser, men att det finns behov av att öka insatserna för att dessa ska tillämpas som det är tänkt, och med önskat resultat. Riksrevisionen föreslår bl.a. utbildningsinsatser, utvecklad kontroll av hur intressekonflikter hanteras i praktiken samt en

utvecklad dokumentation i frågor om jäv, bisysslor och andra intressekonflikter (Riksrevisionens granskningsrapport Finansinspektionens arbete för att motverka intressekonflikter [RiR 2020:18]).

Det finns förhållandevis få granskningar av korruption i den kommunala sektorn. Regeringen gav 2011 Statskontoret i uppdrag att ta fram ett samlat underlag som ger en bild av rättspraxis, forskning och uppfattningen om förekomsten av korruption i kommuner och landsting samt kommun- och landstingsägda företag. En av studiens slutsatser var att andelen tjänstemän och förtroendevalda som uppfattar att det förekommer korruption hade ökat under perioden 2008–2012 (Statskontoret 2012:20).

2.3 Regeringsformen innehåller grundläggande krav

Av regeringsformen framgår vilka grundläggande principer som gäller för Sveriges statskick. Dessa principer är också av betydelse för arbetet mot korruption eftersom de innebär krav på den offentliga verksamheten. I portalparagrafen 1 kap. 1 § fastläggs legalitetsprincipen, som innebär att den offentliga makten utövas under lagarna. Det är en grundläggande rättsstatlig princip och betyder bl.a. att de åtgärder som vidtas måste ha stöd i rättsordningen.

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Kraven kallas ibland för objektivitetsprincipen och likhetsprincipen. Principerna syftar till att garantera saklighet, opartiskhet och likabehandling inom den offentliga förvaltningen. Dessa principer gäller även för privaträttsliga organ som utför offentliga förvaltningsuppgifter.

Regeringsformens grundläggande krav innebär sammantaget bl.a. att det är förbjudet för myndigheterna och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter att låta sig vägledas av andra intressen än dem som de är satta att tillgodose. Kraven innebär också ett förbud mot att grunda avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt tillämpliga författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende. Kraven ska inte enbart säkerställa ett korrekt faktiskt handlande, utan också att det ska uppfattas som korrekt utifrån.

Kraven på legalitet, saklighet och opartiskhet m.m. bildar en central utgångspunkt även i förvaltningslagen (2017:900). I 5 § anges grunderna för en god förvaltning. Av paragrafen framgår bl.a. att en förvaltningsmyndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen samt att den i sin verksamhet ska vara saklig och opartisk. Förvaltningslagens bestämmelser om hur ärenden ska handläggas gäller även för kommunala och regionala nämnder och förvaltningar.

Även andra regler som ska motverka olika former av korruption kan ses som en förlängning av regeringsformens krav på legalitet, saklighet, opartiskhet och likabehandling. Det gäller exempelvis reglerna om jäv, som ska minska risken för att offentligt anställda hamnar i situationer som kan skada allmänhetens förtroende för förvaltningen och den enskilde tjänstemannen. Bestämmelser om jäv finns såväl i förvaltningslagen som i kommunallagen (2017:725).

2.4 Riksdagens och regeringens mål är en grund för arbetet

Riksdagen har fastställt ett mål för den statliga förvaltningspolitiken. Målet är en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet, och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete (prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315).

I skrivelsen Regeringens förvaltningspolitik (skr. 2013/14:155) anger regeringen att frånvaron av korruption har en stor betydelse för den offentliga sektorns legitimitet och funktionssätt, samt att en låg grad av korruption är centralt för effektivitet och rättssäkerhet i förvaltningen. Arbetet mot korruption är således en integrerad del av det förvaltningspolitiska målet.

Utifrån det riksdagsbundna målet för den statliga förvaltningspolitiken har regeringen preciserat målet för den offentliga upphandlingen. Enligt detta ska den offentliga upphandlingen vara effektiv, rättssäker och ta tillvara konkurrensen på marknaden, samtidigt som innovativa lösningar främjas samt miljöhänsyn och sociala hänsyn beaktas (prop. 2014/15:1 utg.omr. 2). Det innebär bl.a. att korruptionsrisker behöver beaktas i alla inköpsprocesser.

Det finns också mål inom andra politikområden som är relevanta i sammanhanget. Exempelvis har riksdagen fattat beslut om ett mål för kriminalpolitiken. Målet är att minska brottsligheten och att öka människors trygghet. Målet för rättsväsendet är den enskildes rättssäkerhet och rättstrygghet. Rättssäkerhet innebär att rättsskipning och annan myndighetsutövning ska vara förutsebar och enhetlig, samt bedrivs med hög kvalitet (prop. 1997/98:1, bet. 1997/98:JuU1, rskr. 1997/98:87).

2.5 Internationella konventioner

Sverige har genom ett antal internationella konventioner mot korruption förbundit sig att verka för att gemensamt i det internationella samfundet bekämpa korruption i samhället. Det innebär att Sverige har åtagit sig att genomföra nödvändiga nationella åtgärder. Bland annat har Sverige tillträtt två konventioner mot korruption som Europarådet har antagit, och som uttrycker den gemensamma målsättningen att gemensamt bekämpa korruptionen i samhället, framför allt genom att säkerställa att det finns straffrättsliga instrument som effektivt verkar mot sådan brottslighet.

Sverige har vidare tillträtt OECD:s konvention mot bestickning i internationella affärsförbindelser. Denna konvention syftar till att motverka att privata företag mutar offentligt anställda i andra länder för att skaffa sig fördelar genom att snedvrیدا konkurrensen.

FN:s konvention mot korruption anger en tydlig målsättning om att främja och förstärka åtgärder för att mer ändamålsenligt och effektivt förebygga och bekämpa korruption. Av konventionen framgår att varje konventionsstat, i enlighet med grundprinciperna i sin rättsordning, ska utveckla och genomföra eller upprätthålla en effektiv och samordnad antikorrupsionspolitik, som främjar samhällets medverkan och återspeglar rättssamhällets principer, korrekt förvaltning av offentliga angelägenheter och allmän egendom, integritet, öppenhet och ansvarighet.

Utöver internationella konventioner har Europeiska rådet antagit ett rambeslut som gäller korruption i den privata sektorn (2003/568/JHA). Genom beslutet har Sverige förbundit sig att arbeta för att straffbelägga såväl aktiv som passiv korruption, dvs. både givande och tagande av muta, inom den privata sektorn, att även juridiska personer ska kunna ställas till ansvar

för dessa brott samt att påföljderna för brotten ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande.

Korruptionen underminerar demokratin och rättsstaten, och kan vara ett hinder mot en hållbar utveckling. I många länder bidrar korruption till politisk och social instabilitet, terrorism och organiserad brottslighet. Inte sällan drabbar korruptionen redan sårbara och fattiga grupper. Korruption utgör därför ett hinder för utveckling och för att uppnå samtliga FN:s globala mål för hållbar utveckling. Genomförandet av Agenda 2030 och arbetet mot de globala målen har också tydliga ambitioner att motverka korruption. Mål 16 är Fredliga och inkluderande samhällen. Ett av delmålen under detta mål är att bekämpa korruption och mutor. Ett annat delmål är att bygga effektiva och transparenta institutioner, med ansvarsutkrävande på alla nivåer.

En rad förändringar i Sveriges arbete mot korruption har skett som en direkt följd av organisationen Greco:s granskningar av arbetet mot korruption i Sverige. I den senaste och femte granskningsomgången granskades Polismyndigheten och personer med en politisk ledande befattning vid Regeringskansliet. Granskningen ledde till ett flertal rekommendationer på åtgärder för att minska riskerna för korruption vid dessa myndigheter (Greco 2018).

2.6 Öppenhet i förvaltningen och skydd för de rapporterar om missförhållanden

Det finns centrala rättsliga principer om öppenhet och transparens som är grundläggande för den offentliga förvaltningen. Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna ska ha insyn i den offentliga förvaltningen hos staten och kommunerna. Principen kommer till uttryck på olika sätt, exempelvis genom yttrande- och meddelarfrihet för tjänstemän, genom domstolsoffentlighet och genom offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden. När det mer allmänt talas om offentlighetsprincipen åsyftas dock i första hand reglerna om allmänna handlingars offentlighet. Rätten att ta del av allmänna handlingar syftar till att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning av allmänheten. Genom tillgången till allmänna handlingar kan den offentliga makten granskas. En sådan öppenhet har en hämmande effekt på korruption och bidrar till ett högt förtroende för den svenska förvaltningen.

Även skyddet för de som rapporterar om korruption och andra allvarliga missförhållanden är mycket viktigt. Det svenska meddelarskyddet är ett sådant skydd och består av ett antal delar, nämligen meddelarfriheten, repressalieförbudet, rätten till anonymitet, efterforskningsförbudet och anskaffarfriheten. I detta sammanhang bör även nämnas lagen (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden, som bl.a. innehåller bestämmelser om att den som i strid med lagen blivit uppsagd, avskedad eller utsatt för andra repressalier har rätt till skadestånd. Med anledningen av EU:s s.k. visseblåsardirektiv ses den befintliga rätten över. Utredningen Ökad trygghet för visseblåsare (SOU 2020:38) har lämnat förslag för genomförandet. Förslagen får anses förstärka skyddet för personer som rapporterar om missförhållanden, bl.a. genom att fler personer föreslås skyddas, ansvarsfrihet i vissa fall och ett ökat skydd för rapporterande personers identitet. Direktivet ska vara genomfört senast den 17 december 2021.

2.7 Annan lagstiftning av betydelse för arbetet mot korruption

Vid sidan om den styrning som finns gällande det brottsförebyggande arbetet finns ett flertal lagar som kriminaliserar enskildas handlingar och olika former av korruption. I brottsbalken kriminaliseras bl.a. tagande och givande av muta, handel med inflytande och vårdslös finansiering av mutbrott. Även kriminaliseringen av trolöshet mot huvudman och tjänstefel motverkar olika former av korruption.

Frågor om jäv regleras huvudsakligen i förvaltningslagen och kommunallagen. När det gäller bisysslor finns regler för anställda i staten i lagen (1994:260) om offentlig anställning. Av 7 § lagen om offentlig anställning framgår bl.a. att en arbetstagare inte får ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet, eller som kan skada myndighetens anseende. För anställda i kommuner och regioner finns sådana bestämmelser i kollektivavtal.

2.8 Statligt och kommunalt ägda bolag

Av Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020 (N2020/00515) framgår att de statliga bolagen ska agera föredömligt inom området hållbart företagande, och i övrigt agera på ett sådant sätt att de åtnjuter offentligt förtroende. Det är av särskild vikt att bolagen arbetar för

en god affärsetik och bedriver ett aktivt anti-korruptionsarbete, samt i övrigt säkerställer att missbruk inte sker av den särställning det kan innebära att vara ett bolag med statligt ägande. De statliga bolagen ska även arbeta aktivt för att följa internationella riktlinjer om anti-korruption och affärsetik.

Kommunallagen anger förutsättningarna för kommuner och regioner att bedriva verksamheter i bolagsform. De kommunala bolagen styrs av ägardirektiv som kommun- respektive regionfullmäktige beslutar om. I direktiven fastslås inriktningen på arbetet i bolagen.

De kommunala bolagen omfattas av den kod mot korruption och mutor i näringslivet och offentliga bolag som Institutet mot mutor har tagit fram som komplement till gällande lagstiftning (Institutet mot mutor 2020). Koden ställer vissa krav på det förebyggande antikorrupsionsarbete och ger vägledning för hantering av förmåner och mellanhänder i kommuner.

2.9 Ledningen har ett utpekat ansvar

Huvudansvaret för det korruptionsförebyggande arbetet i de statliga myndigheterna ligger på myndighetens ledning. Enligt 3 § myndighetsförordningen (2007:515) har myndighetens ledning ansvar för att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Enligt 4 § myndighetsförordningen ska myndighetens ledning också säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. I ansvaret ingår att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att hantera risker för oegentligheter. En betryggande intern styrning och kontroll innebär att den som ansvarar för verksamheten kan förlita sig på att de identifierade riskerna är aktuella, och att kontrollerna som är kopplade till riskerna är ändamålsenliga.

I förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring regleras bl.a. hantering av verifikationer och kontroller. Enligt föreskrifter som Ekonomistyrningsverket har meddelat med stöd av förordningen får en tjänsteman inte besluta i ett ärende som medför betalning till eller på annat sätt gynnar vederbörande eller närstående, fysisk eller juridisk, person.

För myndigheter under regeringen som ska följa internrevisionsförordningen (2006:1228) gäller även förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Enligt 2 § förordningen om intern styrning och kontroll ska processen för intern styrning och kontroll förebygga att verksamheten utsätts för korruption, otillbörlig påverkan, bedrägeri och andra oegentligheter. Vidare framgår att myndighetsledningen ska säkerställa att det inom myndigheten finns en god intern miljö som skapar förutsättningar för en väl fungerande process för intern styrning och kontroll.

Enligt 2 kap. 8 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska ledningen vid de förvaltningsmyndigheter under regeringen som omfattas av förordningen om intern styrning och kontroll i anslutning till underskriften i årsredovisningen redovisa en bedömning av om den interna styrningen och kontrollen har varit betryggande under den period som årsredovisningen avser. Om ledningen bedömer att det har funnits brister i den interna styrningen och kontrollen, ska väsentliga brister kortfattat redovisas. Enligt Ekonomistyrningsverkets allmänna råd i anslutning till denna förordning bör myndigheten lämna en sammanfattande redovisning av vad som har legat till grund för ledningens bedömning av den interna styrningen och kontrollen. Om myndigheten har redovisat brister i sin interna styrning och kontroll bör myndigheten lämna information om genomförda eller planerade åtgärder för varje redovisad brist. I redovisningen kan myndigheten även lämna information om risker av väsentlig betydelse för ledningens ansvar för verksamheten och om vilka åtgärder myndigheten vidtar för att hantera dessa risker.

Av Ekonomistyrningsverkets allmänna råd i anslutning till 2 § förordningen om intern styrning och kontroll framgår att myndighetens interna miljö innefattar de interna förutsättningar som påverkar en verksamhets förmåga att fullgöra sina uppgifter och nå sina mål enligt kraven för verksamheten. Exempel på sådana förutsättningar är organiseringen av verksamheten samt fördelningen av ansvar och befogenheter. Andra exempel är sådant som ledarstil, erfarenhet och kompetens hos medarbetarna, integritet och etik samt annat som ger uttryck för en organisations värdegrund. Detta är viktiga förutsättningar i det korruptionsbekämpande arbetet.

För kommunala myndigheter finns särskilda bestämmelser i kommunallagen om delaktighet och insyn, kommunal revision och delegering av

beslutanderätt. Dessa bestämmelser syftar till att skapa öppenhet och tydlighet och motverkar riskerna för korruption. I lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning finns dessutom, i likhet med i förordningen om myndigheters bokföring, en reglering av verifikationer och kontroller av den ekonomiska redovisningen.

2.10 Regeringens arbete med korruptionsrelaterade frågor utvecklas löpande

Regeringens arbete mot korruptionsrelaterade frågor utvecklas löpande i takt med att omvärlden förändras och som en följd av olika former av granskningar med efterföljande råd och rekommendationer.

År 2016 beslutade riksdagen om lagen om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. I juni 2018 trädde den nya förvaltningslagen i kraft. Lagen innehåller bl.a. mer tidsenliga jävsregler som tar direkt sikte på förvaltningsförfarandet. Samma år trädde också en ny kommunallag i kraft. I den har den kommunala revisionens oberoende stärks. I juni 2018 trädde vidare en ny lag (2018:676) om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet i kraft. Under 2018 skärptes även lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier i syfte att uppfylla kraven i Europarådets rekommendation om ett gemensamt regelverk för att stärka demokratin och motverka korruption.

Regeringen har dessutom fattat beslut om att tillsätta ett antal utredningar som påverkar förvaltningens arbete mot korruption. År 2019 gav regeringen Tillitsdelegationen i uppdrag att lämna förslag till hur och när en gemensam, obligatorisk introduktionsutbildning för statsanställda kan införas (dir. 2019:6). Utbildningen ska förse statligt anställda med kunskaper om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen. Delegationens betänkande lämnades till regeringen i juni 2020 (SOU 2020:40). Vidare beslutade regeringen i maj 2019 att låta en särskild utredare föreslå hur visseblåsardirektivet ska omsättas i svensk lag (dir. 2019:24). Direktivet ska vara genomfört senast den 17 december 2021. Betänkandet överlämnades till regeringen i juni 2020 (SOU 2020:38). Båda betänkandena bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

I syfte att få en mer enhetlig reglering av jävsregler i kommunal och statlig sektor har regeringen gett en särskild utredare i uppdrag att analysera om kommunallagens jävsbestämmelser bör anpassas till förvaltningslagen (dir. 2020:10). Uppdraget ska redovisas senast den 24 mars 2021. Regeringen har även gett en utredare i uppdrag att överväga och ta ställning till om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör utvidgas (dir. 2020:54). Uppdraget ska redovisas senast den 12 november 2021.

2.11 Arbetet mot korruption ska utvecklas ytterligare

Den finns krav och förväntningar på den offentliga förvaltningen vad gäller arbetet mot korruption. Dessa kommer till uttryck i författningar, riksdagsbundna mål, internationella åtaganden och andra styrande dokument. Tillsammans bildar de en målsättning för arbetet mot korruption: att den offentliga förvaltningens arbete för att förhindra korruption och begränsa dess skadeverkningar ska bedrivas medvetet och på ett strukturerat sätt.

För att minska riskerna för korruption och de skador som följer av detta behöver arbetet mot korruption utvecklas ytterligare. Denna handlingsplan ska lägga grunden till ett sammanhållet och strukturerat arbetssätt mot korruption i hela den offentliga förvaltningen.

3. Utgångspunkter för ett utvecklat arbete mot korruption

Svenska myndigheter och internationella organ har i olika sammanhang tagit fram rekommendationer som syftar till att förbygga korruption i den offentliga förvaltningen. Dessa rekommendationer kan fungera som en utgångspunkt för arbetet mot korruption. Det kan snabbt konstateras att det inte finns någon enskild åtgärd som förhindrar all slags korruption. Det handlar snarare om en kombination av åtgärder och arbetssätt, som tillsammans kan bidra till att utveckla arbetet mot korruption i den offentliga förvaltningen.

3.1 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen har i rapporten Statliga myndigheters skydd mot korruption (RiR 2013:2) redogjort för följande grundläggande utgångspunkter för vad ett skydd mot korruption bör innehålla.

- En riskanalys som inkluderar riskerna för korruption.
- Förebyggande åtgärder för att minimera riskerna.
- Riktlinjer, utbildning och diskussion om etiska frågor.
- System för rapportering och hantering av misstankar.

Riksrevisionen beskriver närmare ett antal förebyggande åtgärder.

Riktlinjer mot korruption: Tydliga regler för hur tjänstemän ska agera är viktiga för att motverka oklarheter om vad som kan räknas som korruption.

Fyra ögon-principen: Genom att tjänstemän arbetar två och två så att mer än en person har insyn i arbetet minskar utrymmet för korruption.

Arbetsrotation: En viss rotation på utsatta positioner innebär ett skydd mot de risker för korruption som uppstår i externa kontakter.

Kontroll: Ett väl utarbetat kontrollsystem är ett av de främsta sätten att upptäcka och avskräcka från korruption.

Utbildning: Genom att utbilda de anställda om t.ex. riktlinjer eller i etiska dilemman ökar medvetenheten om hur tjänstemän bör bete sig för att förebygga korruption.

Nära ledarskap: Chefer finns tillgängliga som ett stöd i situationer där det kan vara oklart för anställda hur de ska bete sig och uppmärksammar förändringar hos tjänstemän eller på arbetsplatsen som kan innebära korruptionsrisker.

Riksrevisionens rekommendationer har varit utgångspunkt för rekommendationer som lämnats av andra myndigheter, bl.a. Statskontoret och Värdegrundsdelegationen.

3.2 Brottsförebyggande rådets checklista

Brottsförebyggande rådet (Brå) har tagit fram en checklista som kan användas som utgångspunkt för att försvåra brott och oegentligheter, och därmed minska motivationen hos den som ger eller tar muta. Checklistan redogör för hur problem och risker kan hanteras genom olika åtgärder (Brottsförebyggande rådet 2013). Enligt Brå bör exempelvis arbetsrotation användas för att minska riskerna för korruption, om det föreligger risk för att opassande relationer gentemot leverantörer och entreprenörer etableras.

Av checklistan framgår också hur brister i kontrollmiljön, exempelvis i form av begränsad insyn och transparens eller föråldrade kontrollsystem, kan hanteras. Brottsförebyggande rådet föreslår att organisationer regelbundet ser över sina kontrollsystem, särskilt de organisationer som har genomfört organisationsförändringar, privatiseringar eller där det förekommit outsourcing. Brå lyfter vidare en låg benägenhet att anmäla misstankar om korruption som ett problem. För att hantera detta problem behöver medarbetare uppmuntras till att vilja och våga anmäla. Det är enligt Brå också viktigt att säkerställa att det finns rutiner för anmälningar och utpekade kontaktpersoner som anställda kan vända sig till.

3.3 Grecos rekommendationer

I de internationella konventioner mot korruption som Sverige har tillträtt finns ofta rekommendationer av olika slag. Många är generella till sin karaktär och har ett landperspektiv, exempelvis att det i en konventionsstat ska finnas vissa rättsregler eller funktioner. I Grecos senaste granskning av Sverige lämnades rekommendationer särskilt riktade till Polismyndigheten. Myndigheten har omvandlat rekommendationerna till konkreta insatser. Rekommendationerna är konkreta, och kan lämpligen utgöra ett stöd även för den övriga förvaltningen:

- Det ska finnas styrdokument med rekommendationer gällande etik- och integritetsfrågor, intressekonflikter, m.m. Dokumentet ska ge vägledning och innehålla praktiska exempel avseende centrala värderingar i verksamheten. Det ska även ange åtgärder för genomförande och uppföljning.
- Alla anställda ska ges utbildning i hur korruption kan förebyggas. Etik och värderingar ska ingå i utbildningen. Alla medarbetare ska göras medvetna om riskerna för exempelvis vänskapskorruption och intressekonflikter. Det bör också finnas möjlighet till att få konfidentiell rådgivning i sådana frågor.
- Det ska finnas ett systematiskt arbetssätt för anmälan och godkännande av bisysslor.
- Öppen intern hantering av incidenter och efterföljande åtgärder lägger grunden för en intern praxis som kan verka förebyggande.
- Anställda ska informeras om hur de på lämpligt sätt rapporterar om allvariga interna händelser och misstankar om korruption.
- Det ska vara känt hur oegentligheter rapporteras och vara ett system de anställda har förtroende för.

Grecos rekommendationer som en följd av granskningarna av statsråd, statssekreterare och vissa politiskt sakkunniga är mer specifika för denna grupp, men har likheter med de ovan beskrivna. Rekommendationerna handlar bl.a. om att utifrån en riskanalys ta fram förslag på åtgärder och en strategi för att minska riskerna för korruption och intressekonflikter, att utveckla en uppförandekod, höja kunskaperna om korruption och utveckla ett strukturerat arbete för transparens och hantering av intressekonflikter samt att genomföra ett arbete för ökad transparens när det gäller lobbying.

3.4 Kända riskområden i den offentliga förvaltningen

Riksrevisionen har i rapporten Statliga myndigheters skydd mot korruption (RiR 2013:2) identifierat sex områden som bedöms vara särskilt riskutsatta.

Upphandling och inköp: Den offentliga förvaltningen upphandlar stora mängder varor och tjänster. Offentliga kontrakt är ofta eftertraktade för företag, inte minst eftersom förvaltningen anses vara en säker betalare. Tjänstemän med ansvar för upphandlingsärenden befinner sig därför i en utsatt position om företag försöker påverka beslutsprocessen.

Inbetalningar: Inbetalningar till myndigheter sker t.ex. genom skatter, avgifter, böter och låneräntor. Korruptionsrisker uppkommer när personer, företag eller organisationer försöker påverka tjänstemän att medvetet godkänna felaktiga inbetalningar.

Utbetalningar: Statliga myndigheter betalar ut stora summor genom exempelvis lån, utlandsbistånd, forskningsstöd och olika typer av ersättningar och löner. Risken för korruption består i att anställda kan utnyttja sin ställning till att betala ut för mycket, till fel person eller till personer som inte har rätt till stöd.

Tillsyn, brottsutredning, forskning: Många myndigheters verksamhet kan få långtgående konsekvenser för individer, företag eller organisationer. Detta kan leda till att någon försöker påverka anställda att snedvrیدا utfallet genom att t.ex. inte lämna kritik efter en tillsyn.

Känslig eller strategisk information: Flera myndigheter har känslig information om enskilda eller organisationer som kan vara av värde för utomstående. Anställda kan lockas att mot ersättning lämna ut sådan information.

Tillstånd och certifiering: Olika typer av tillstånd kan ge fördelar eller möjligheter för enskilda och företag. Statsanställda kan exempelvis påverkas att ge tillstånd i strid med regelverk.

Myndigheter med internationella kontakter eller verksamhet i andra länder kan vara utsatta för korruptionsrisker som är specifika för ett visst land. Myndigheter med internationell verksamhet kan därför behöva skaffa sig kunskap om den lokala riskbilden i respektive land för att det förebyggande arbetet ska bli så effektivt som möjligt.

I den myndighetsgemensamma lägesbilden av organiserad brottslighet som Nationellt underrättelsecentrum tagit fram pekas organiserad brottslighet ut som en stark drivkraft bakom korruption. I lägesbilden beskrivs bl.a. så kallade möjliggörare som ett av de allvarligare systemhoten. Det är personer som innehar en position vars insyn eller mandat kan utnyttjas för kriminella syften, exempelvis genom att fatta vissa beslut, alternativt underlåta att fatta negativa beslut.

4. Strategier och arbetssätt för ett strukturerat arbete mot korruption

Myndigheterna behöver ett förbättrat stöd i arbetet mot korruption. Statskontoret har därför fått regeringens uppdrag att främja arbetet mot korruption och ta fram stöd för myndigheternas förebyggande insatser. Stöden ska utgå från de kunskaper och erfarenheter som finns och bygga på följande principiella utgångspunkter som bidrar till ett strukturerat arbete mot korruption.

4.1 Förbättrad kontrollmiljö och tydligare ansvarsförhållanden

Ett korruptionsförebyggande arbete som är integrerat i myndighetens löpande verksamhet skapar förutsättningar för ett effektivt och strukturerat arbetssätt. Exempelvis kan befintliga arbetsplatsträffar användas för att samtala om korruption och hur det kan förebyggas. Även medarbetarsamtal skapar möjligheter till ett strukturerat arbete mot exempelvis jäv och otillåtna bisysslor.

Användning av olika former av kontrollsystem minskar de anställdas möjligheter att begå fel. Sådana kontroller kan exempelvis införas för utbetalningssystem, fakturahantering eller inköp. Kontroller som sker i efterhand, genom exempelvis inventeringar och avstämningar, kan också bidra till att fel upptäcks.

En tydligare organisation, med en klar fördelning av ansvar för frågor om korruption, underlättar för anställda att få svar på frågor eller rådgivning i svåra situationer.

4.2 Riskanalyser bidrar till att skapa riskmedvetna organisationer

Ett systematiskt arbete med analyser av korruptionsrisker lägger grunden för effektiva och verksamhetsanpassade åtgärder mot korruption. Om myndighetsledningen är medveten om vilka risker som finns, var de finns och hur de värderas kan risker förebyggas effektivt. Analysen kan också utgöra en utgångspunkt för uppföljning och utvärdering av vidtagna åtgärder.

Riskanalysen kan även användas för att höja den allmänna riskmedvetenheten hos de anställda. De riskområden och särskilt riskfyllda situationer som identifieras i analysen kan utgöra en grund för samtal och

övningar som bidrar till att öka de anställdas medvetenhet om korrupsionsrisker.

4.3 Kunskaper och etiska förhållningssätt

Anställdas kunskaper om regler samt om korruption och hur det kan motverkas minskar riskerna för att anställda begår omedvetna fel. Sådana kunskaper kan också öka möjligheterna att upptäcka fel som begås av andra. Kunskap är därför ett betydelsefullt medel i arbetet mot korruption.

Information kan förmedlas genom interna riktlinjer som beskriver centrala och viktiga regler samt etiska förhållningssätt. Den kan också förmedlas genom s.k. uppförandekoder som klarlägger ansvarsförhållanden och förväntningar på hur man som anställd ska agera i olika situationer.

Regelbundna kommunikationsinsatser bidrar till att de anställdas kunskaper kan upprätthållas över tid. Återkommande samtal och övningar om korruption och korrupsionsrisker, exempelvis vid arbetsplatsträffar och medarbetarsamtal, kan bidra till att frågan om korruption hållas levande.

För statliga myndigheter är den statliga värdegrunden (Statskontoret 2019) en naturlig utgångspunkt för dessa samtal och kan stärka de anställdas förmåga att hantera svåra etiska dilemman.

4.4 Rutiner för hantering av misstankar om korruption

Genom att lägga fast rutiner för hantering av misstankar om korruption skapas förutsättningar för en effektiv och rättssäker hantering av sådana misstankar. Rutiner av dessa slag kan också öka anställdas benägenhet att slå larm.

Lika viktigt som själva rutinen är de anställdas kännedomen om den. Det bör bl.a. finnas information på myndighetens intranät om vem man ska vända sig till vid misstankar om korruption, hur anmälan ska göras och vad som händer efter att anmälan har gjorts.

Rutiner kan utformas på många olika sätt. I sin enklaste form består de av en rapporteringsrutin och fastlagda åtgärder för hantering av misstankar.

4.5 Samverka och lär av andras erfarenheter

Ett effektivt sätt att utveckla arbetet mot korruption är att ta vara på de kunskaper och erfarenheter av praktiskt förebyggande arbete som finns i förvaltningen. De utgör ett viktigt komplement till befintliga rekommendationer. Att dra nytta av de kunskaper som finns i existerande samarbeten eller samverkansformer kan bidra till ett lärande som innebär att det är lättare att hitta rätt och undvika misstag som gjorts av andra gjort.

Ett exempel på en formaliserad samverkan är Statskontorets uppdrag att samordna ett statligt myndighetsnätverk mot korruption (Fi2017/01595). Detta nätverk skapar goda förutsättningar för lärande och erfarenhetsutbyte för statliga myndigheter.