

Korruption och otillåten påverkan



Sveriges
Kommuner
och Landsting

Korruption och otillåten påverkan



Upplysningar om innehållet:

Ann Sofi Agnevik, AnnSofi.Agnevik@skl.se

Cecilia Berglin, cecilia.berglin@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2016

ISBN: 978-91-7585-412-0

Foto: Bildarkivet, Rickard L Eriksson, Olle Olsson/Maskot Bildbyrå,

Christofer Dracke/Folio Bildbyrå, Thomas Henrikson, Joakim Bergström.

Produktion: Advant produktionsbyrå

Tryck: LTAB, 2016

Förord

Demokrati, rättssäkerhet och effektivitet är grundläggande värden för all offentlig verksamhet. Tilltron till våra demokratiska institutioner bygger på att medborgarna uppfattar institutionerna som opartiska och sakliga.

Korruption och oegentligheter ger inte bara ekonomiska konsekvenser utan påverkar legitimiteten för det politiska systemet, synen på politiker och tjänstemän och kommunens eller landstingets varumärke. Det är därför viktigt att det finns en medvetenhet om såväl regelverket som riskerna, att känna igen varningssignalerna och veta vad man ska göra om man misstänker eller upptäcker korrupta händelser.

Skriften ger en kortfattad överblick över lagstiftningen på korruptionsområdet, hur korruption kan upptäckas och vad som är viktigt att tänka på när en incident är ett faktum. Hur kan en plan för incidenthantering se ut? Vad är viktigt att tänka på i förhållande till polis, åklagare och media?

Skriften är framtagen av Mia Falk, KPMG AB i samverkan med Ann Sofi Agnevik och Cecilia Berglin, SKL.

Vill du veta mer om SKL:s arbete mot korruption och oegentligheter gå in på www.skl.se/korruption. Där hittar du mer information kring hur korruption kan förebyggas, upptäckas och hanteras.

Stockholm i augusti 2016

Lennart Hansson
Sektionschef

Sektionen för demokrati och styrning
Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

- 7 Kapitel 1. Vad säger lagen om korruption?
- 13 Kapitel 2. Otillåten påverkan
- 19 Kapitel 3. Varningssignaler
- 23 Kapitel 4. Incidenthantering
- 27 Kapitel 5. Kontakt med polis och åklagare
- 33 Kapitel 6. Kontakt med media
- 35 Vad vet du om korruption och otillåten påverkan?
- 36 Diskussionsövningar
- 39 Facit till Quiz



Vad säger lagen om korrupktion?

Objektivitet och intressekonflikter

Objektivitetskravet i den offentliga förvaltningen är väldigt tydligt i svensk lagstiftning; verksamheten ska bedrivas sakligt och opartiskt, det vill säga utan någon som helst hänsyn till personliga intressen. Korrupktion i olika former används som medel för att påverka en befattningshavare till att handla på ett annat sätt än vad som normalt skulle vara fallet. Det handlar alltså om att påverka befattningshavarens objektivitet i förhållande till ett visst uppdrag.

En befattningshavares *objektivitet* kan dock påverkas även av att han eller hon själv har ett personligt intresse i ärendet. För att garantera ett objektivt beslutsfattande, finns i kommunallagen ett antal jävsregler som reglerar när en befattningshavare måste avstå från att delta i en viss handläggning¹. Om det föreligger någon omständighet som typiskt sett kan rubba förtroendet för en tjänstemans eller ledamots opartiskhet vid handläggningen av ett visst ärende, får vederbörande enligt huvudregeln inte befatta sig med ärendet.

Ingen enskild får gynnas eller missgynnas på grund av personligt tyckande från beslutfattarnas sida. Jävsreglerna syftar till att förhindra att felaktiga eller partiska beslut fattas och även till att *undanröja varje misstanke* om att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning².

Not. 1. Se 5 kap. 20 och 20a §§ och 6 kap. 25 § kommunallagen.

Not. 2. Se JO 1983/84 s. 326.

Givande och tagande av muta

Att ta emot en muta för sin tjänsteutövning är ett brott mot det förtroende som en uppdrags- eller arbetsgivare förutsätts kunna ha för den som utför arbete eller uppdrag för hans räkning. Det är med andra ord relationen mellan muttagaren och hans eller hennes uppdrags- eller arbetsgivare som är det som lagstiftningen avser att skydda.

Brottet *tagande av muta* (BrB 10:5a) förutsätter att en arbetstagare eller uppdragstagare tar emot, *godtar ett löfte om* eller *begär*, en otillbörlig förmån för utövningen av anställningen eller uppdraget. *Givande av muta* (BrB 10:5b) är en spegelbild av brottet och reglerar ansvaret för den som *lämnar, utlovar* eller *erbjuder* en otillbörlig förmån.

För straffansvar krävs det att mottagaren tar emot en otillbörlig belöning för utövningen av anställningen eller uppdraget. Det är inte nödvändigt att den som får förmånen också är beslutsfattare, men förmånen måste ha ett samband med mottagarens arbete eller uppdrag. Även en förmån som begärs eller tas emot innan mottagaren fått den aktuella anställningen och efter det att anställningen har upphört, kan vara straffbar.

Att ta emot en muta för att fatta visst beslut eller vidta viss åtgärd kan även resultera i ansvar för det brott som beslutet eller åtgärden eventuellt innebär. Man kan till exempel mutas för att begå ett bedrägeri eller ett tjänstefel.

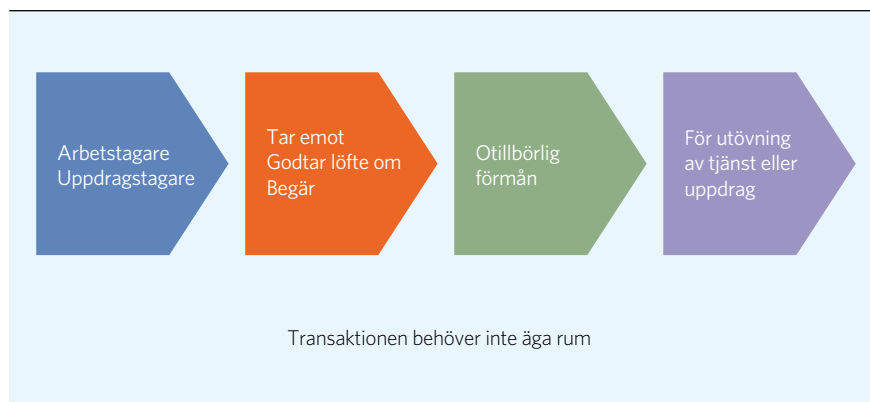
En tidigare anställd inom hemtjänsten, "A", fortsatte efter det att hon avslutade sin anställning hålla kontakten med en 90-årig kvinna som A tidigare arbetat hos. A flyttade tillsammans med sin familj in i kvinnans villa och disponerade över kvinnans tillgångar, ca 2 miljoner kronor, genom fullmakt. A mottog även kvinnans fastighet, till ett värde av 5 miljoner kronor, som gåva. A dömdes av hovrätten för grovt ocker och grovt tagande av muta till tre års fängelse, samt till att betala 6,5 miljoner kronor i skadestånd.

Svea Hovrätt Avdelning 04, dom 2016-02-11, mål nr B 8022-15.

Ytterligare ett brott som reglerar mutor är *handel med inflytande* (BrB 10:5d), som tar sikte på samspelet mellan tre aktörer. Det handlar då om en beslutsfattare (låt oss kalla denne A), som har till uppgift att fatta ett visst beslut. En annan person (B) har intresse av att påverka beslutet i viss riktning. B anlitar då en tredje person (C), för att denne ska framföra B:s argument till A.

Det kan exempelvis röra sig om att en part i ett förvaltningsärende B i hemlighet lämnar ersättning till en beslutsfattares make C, för att denne ska övertala sin hustru/beslutsfattaren A att fatta ett för B förmånligt beslut. Regleringen *handel med inflytande* är tillämplig vid myndighetsutövning (till exempel tillståndsgivning) och offentlig upphandling.

FIGUR 1. Brott – tagande av muta



Trolöshet mot huvudman

Ett brott som, liksom mutbrottet, handlar om ett brutet förtroende, är *trolöshet mot huvudman* (BrB 10:5). Det handlar om när en person med förtroendeställning missbrukar sitt ansvar att sköta eller övervaka en ekonomisk eller rättslig angelägenhet, eller en kvalificerad teknisk uppgift. Missbruket av förtroendet ska leda till en *skada* för huvudmannen, men skadan behöver inte vara av ekonomisk natur.

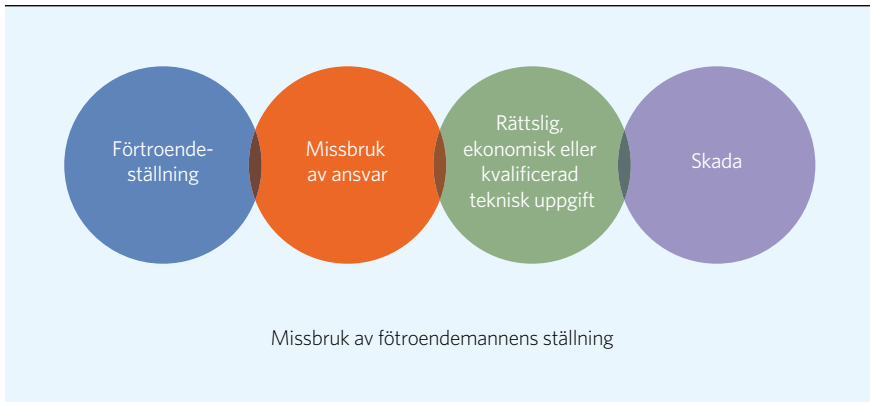
Gärningen ska ha karaktären av *missbruk av företrädarens ställning*. Detta kan uppkomma genom att företrädaren har drivits av ett eget vinstintresse i affärer, som han eller hon har utfört för huvudmannens räkning. Ett annat alternativ är att det är företrädaren själv som är motpart i affären, såsom köpare eller säljare.

Enligt BRÅ (2007) är det ett rimligt antagande att *trolöshet mot huvudman*, eller gärningar som ligger nära det brottet, är förhållandevis vanligt. Det är inte ett typiskt korruptionsbrott men finns i dess utmarker eftersom det typiskt sett handlar om att missbruka en förtroendeställning.

En kommunal tjänsteman i chefsställning lät felaktigt betala ut cirka 5,4 miljoner kronor till personer som inte var berättigade till några ersättningar. Huvuddelen av pengarna ska sedan ha återförts till tjänstemannens eget konto. Tjänstemannen dömdes av Hovrätten för västra Sverige till fängelse i två år och sex månader.

Hovrätten för Västra Sverige, dom 2015-10-21, mål nr B 2449-15.

FIGUR 2. Brott – trolöshet mot huvudman



Tjänstefel

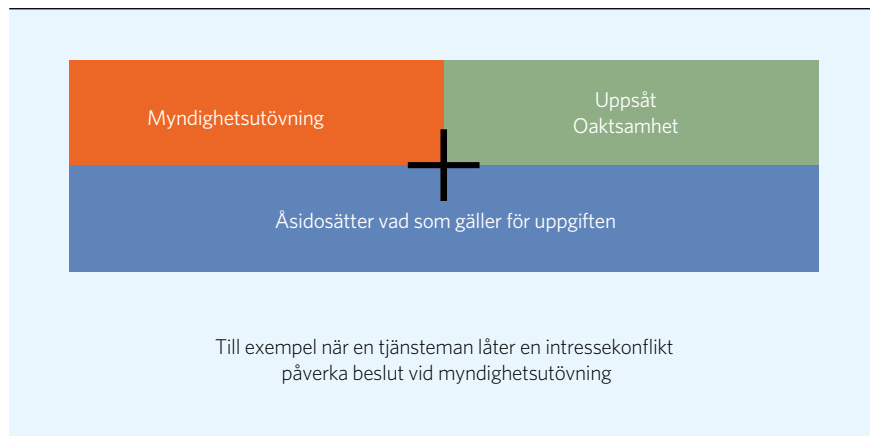
En person som i sin tjänst utför uppgifter, vilka innebär *myndighetsutövning*, och medvetet eller av oaktsamhet *åsidosätter vad som gäller för uppgiften*, kan göra sig skyldig till *tjänstefel* (BrB 20:1). Myndighetsutövning grundas ytterst på samhällets maktbefogenheter och innebär att man fattar beslut eller vidtar åtgärder som medför *rättsverkningar* mot en enskild *på grund av offentligrättsliga regler*.

Förtroendevalda i nämnder – som sysslar med myndighetsutövning – omfattas också av tjänstefelsregleringen. Om samma person parallellt med fullmäktigeuppdraget också har uppdrag i nämnd, omfattas denne av tjänstefelsregleringen i nämnduppdraget.

Exempel på myndighetsutövning är beslut och handläggning av ärenden om bistånd och olika typer av tillstånd. Det kan röra sig både om åtgärder som är förpliktande och åtgärder som innebär en förmån eller rättighet för den enskilde. Reglerna om tjänstefel är inte tillämpliga när det allmänna, till exempel genom en kommun, är part i avtal som köpare, säljare eller arbetsgivare, utan sådana avtalsförhållanden bedöms enligt civilrättsliga regler.

Ett exempel på tjänstefel kan vara att en handläggare manipulerar ett beslut om utskänkningstillstånd för att han eller hon har ett personligt intresse i den sökandes verksamhet. Det finns också exempel på att handläggare har tagit emot en muta för att bevilja tillstånd på felaktigt grund. Detta kan då bedömas som både tagande av muta och tjänstefel.

FIGUR 3. Brott – tjänstefel



Sju politiker och en stadsarkitekt dömdes i både tingsrätt och hovrätt för tjänstefel, för att de i strid med den fastställda detaljplanen hade beviljat bygglov för sammanlagt 48 flytande sjöbodar. Hovrätten menade i sina domskäl att besluten var ett så stort steg från detaljplanen, att det handlade om tjänstefel.

Hovrätten för Västra Sverige, dom 2011-09-22, B 2768-10.



Otillåten påverkan

Termen ”otillåten påverkan” är ett samlingsbegrepp för olika typer av påtryckningar som offentliganställda och förtroendevalda riskerar att utsättas för och som inkluderar olika typer av trakasserier, hot, våld och korruption³. Det handlar om att personer försöker påverka och skaffa sig kontroll över den offentlige funktionären och dennes uppdrag eller tjänsteutövning.

Det finns flera olika bakomliggande motiv för viljan att utöva otillåten påverkan, till exempel ideologiska eller ekonomiska skäl, ilska eller besvikelse, en demonstration av makt eller skydd för egen kriminell verksamhet. Det kan röra allt från att få tillgång till känslig information som att påverka olika typer av beslut i en viss riktning, men det kan även röra sig om hämnd för händelser som redan har ägt rum⁴.

DE DIREKTA MOTIVEN BRUKAR FRAMFÖR ALLT VARA ATT

- › Åstadkomma underlåtenhet, passivitet eller aktivitet till sin egen fördel
- › Få information
- › Allmän påverkan
- › Hämnd
- › Undanröja en aktiv person

Källa: BRÅ (2005).

Otillåten påverkan innebär ett säkerhetsproblem i verksamheten och ett demokratiproblem för samhället. Individen som utsätts för otillåten påverkan upplever ofta osäkerhet och stress och kan drabbas av fysisk eller psykisk

Not. 3. Se BRÅ (2009), Motverka otillåten påverkan.

Not. 4. Se BRÅ (2005), Otillåten påverkan på myndighetspersoner.

skada. Det kan medföra att den drabbade till slut känner sig tvingad att lämna sitt uppdrag eller anställning.

Enligt studier som gjorts på området finns det åtskilliga exempel på befattningshavare som inte har klarat av att stå emot påverkansförsöken. De kan antingen ha varit rädda eller har fått ett erbjudande som de inte har tackat nej till. Det finns också många exempel på befattningshavare som har råkat illa ut men som har klarat av att återhämta sig, inte minst tack vare stöd från kollegor.

Otillåten påverkan av kriminella

Som anställd eller folkvald inom kommun, landsting finns en risk att man vid något tillfälle kan komma i kontakt med personer som har nära kopplingar till kriminell verksamhet. Dessa har en större bredd på formerna och metoderna för den påverkan de vill åstadkomma. I dessa fall kan till exempel erbjudande av mutor eskalera till utpressning och de har kapacitet att trappa upp trakasserier till hotfulla situationer.

Personer som uppfattas tillhöra den organiserade brottsligheten använder ofta fler, och mer genomtänkta, handlingar än merparten, när det gäller att driva igenom syftet med påverkan. Studier har även visat att det kan finnas risk för så kallad amorös infiltration, det vill säga där en person försöker infiltrera en myndighet genom att inleda ett förhållande med en anställd, för att därigenom kunna få tillgång till information.⁵

Exempel och åtgärder

Kunskap, medvetenhet och beredskap är medel för förebyggande av otillåten påverkan. För att bäst kunna undvika situationer som i förlängningen kan medföra en otillåten påverkan, är det bra att känna till vad man ska reagera på och vilka åtgärder man ska vidta när det sker. Nedan ges några exempel på situationer som är mer eller mindre vanligt förekommande i Sverige.⁶

Not. 5. Se BRÅ rapport 2005:18. Otillåten påverkan mot myndighetspersoner. Från trakasserier, hot och våld, till amorös infiltration.

Not. 6. Se BRÅ (2009).

Förmåner och utpressning

- › Mottagna förmåner som från början kan verka oförargliga kan vara början till en relation där ”erbjudaren” senare kräver tjänster eller information från mottagaren. Det kan till exempel handla om måltider eller mindre gåvor. En mottagen förmån försätter mottagaren i en sårbar position och det kan förekomma att sådana situationer utvecklas till utpressningsliknande situationer.

Var vaksam när du eller dina kollegor erbjuds gästfrihet eller olika typer av tacksamhetsgester. Kontrollera vad som gäller enligt interna riktlinjer på just din arbetsplats. Stäm av med din chef innan du tar emot något.

Negativa besked och aggressivitet

- › Negativa besked kan innebära en risksituation i sig. Ett avslag på en ansökan om bistånd eller ett utskänkningstillstånd kan leda till frustration och aggressivitet hos den sökande och ge upphov till laddade och otrevliga situationer.

Förbered dig genom att utveckla din förmåga att kommunicera och motivera beslutet. Gör en riskbedömning innan du träffar den berörda personen. Försök ha en kollega närvarande vid mötet när det finns indikationer på att personen kan bli aggressiv. Undersök den fysiska säkerheten i lokalen där mötet ska äga rum, finns det till exempel en reträttväg om du skulle behöva lämna lokalen?

Trakasserier, hot och våld

- › Trakasserier i olika former är en typ av otillåten påverkan som är en stressfaktor men som ofta kan vara svår att handskas med. Försöken att påverka kan ta sig olika uttryck, till exempel kartläggning av en handläggares privatliv, samtal till privat telefonnummer, eller genom att följa efter eller iaktta handläggaren och se till att handläggaren märker det. Vissa ageranden kan polisanmälas som ofredande eller annat brott, medan andra ageranden sannolikt inte är straffbara.

Trakasserier kan vara väldigt påfrestande och påverka den berörde befattningshavaren även privat. Ofta vill påverkaren bara markera sitt missnöje men det kan inte uteslutas att trakasserierna övergår i hot eller våld. Det är i dessa situationer viktigt att prata öppet om händelserna på arbetsplatsen och att den som utsätts känner att han eller hon har stöd från sin chef. Det rekommenderas att kontakt tas med lokal polis.

Självordshot

- › Det förekommer att sökande uttrycker självordshot i syfte att påverka ett beslut. Detta kan försätta beslutsfattaren i ett känslomässigt dilemma, eftersom man inte vet om personen kommer att försöka begå självmord eller om det är ett tomt hot. Det finns exempel där personen faktiskt har begått självmord, vilket kan göra situationen än mer påfrestande för beslutsfattaren.

När en handläggare möts av starka påtryckningar av en sökande är det bra om en annan handläggare kan ta vid. Det kan vara bra att ha förberedda rutiner för "dubbel-handläggning" vid känsliga beslut eller vid hot om till exempel självmord. Det hjälper den enskilde handläggaren att stå fast vid sitt beslut och det fungerar samtidigt som en kontrollfunktion med "fyra ögon".



Varningssignaler

Korruption är ofta en dold brottslighet mellan två parter som kommer överens om att bryta mot regelverket för att uppnå egna fördelar. Det finns sällan något intresse av endera parten att avslöja överenskommelsen och många korruptionsfall förblir sannolikt oupptäckta.

Det kan ändå ofta finnas tecken som tyder på att något inte står rätt till. Risken för givande och tagande av muta ökar när det finns brister i den interna organisationen. Nedan följer några exempel på varningssignaler:

- › Svagt ledarskap
- › Bristfällig dokumentation av möten och beslut
- › Bristfällig intern styrning och kontroll
- › Bristande granskning
- › Svagheter i uppföljning av leveranser, resultat etc.
- › Kringgående av regler för upphandling och inköp
- › Onormala transaktioner

Riskbedömning och en väl uppbyggd intern kontroll är grunden i förebyggande och upptäckt av korruption och andra oegentligheter. Det är ofta svårt att se de korrupta transaktionerna i dokumentationen, men följande tecken är värda att följa upp.

Varningssignaler i dokumentation rörande ekonomi och inköp

- › Höga kostnader för varor eller tjänster
- › Fiktiva underleverantörer
- › Falska eller osanna fakturor
- › Extensiva provisioner
- › Dubbla betalningar
- › Bristfällig dokumentation av utfört arbete
- › Påtryckningar för snabb betalning eller förskottsbetalning
- › Kontanthantering
- › Privata möten med leverantörer eller bolag som är intresserade av att kontrakteras
- › Mottagande av påkostad representation eller gåvor
- › Krav på att fungera som ansvarig gentemot vissa utpekade leverantörer
- › Avsaknad av mötesdokumentation
- › Undvikande av oberoende kontroller
- › Undvikande av kontroller av dokumentation och leveranser
- › Tilldelning av kontrakt som är ofördelaktiga för organisationen

Varningssignaler – kvalitet

När beslut om tilldelning av kontrakt eller inköp har påverkats av ovidkommande hänsyn, såsom att beslutsfattaren har tagit emot en muta eller har ett personligt intresse i saken, finns det av naturliga skäl en ökad risk för att leveransen inte motsvarar förväntad kvalitet. Följande varningsflaggor kan indikera brister i processen.

- › Byte av produkt (till exempel kopia)
- › Bristande kvalitet
- › Funktionsproblem hos produkten
- › Försenad eller utebliven leverans
- › Ökning av klagomål från användare/brukare
- › Ökning av lagerhållna varor

Varningssignaler – levnadsstandard

En tydligt förhöjd levnadsstandard kan tyda på att en person fått mer pengar att disponera. Det krävs dock ytterligare uppgifter eller iakttagelser innan det är möjligt att forma en konkret misstanke. En anställd som höjer sin levnadsstandard kan väcka frågan hur personen har fått mer pengar att disponera.

- › Semesterresor
- › Exklusiva bilar
- › Fastighetsköp
- › Renovering eller ombyggnation
- › Dyra smycken eller klockor

Denna typ av varningssignaler är en utgångspunkt för ytterligare frågeställningar och kontroller. Det kan dock kännas obekvämt att ifrågasätta en persons privata konsumtion.

Varningssignaler – uppförande

En person som gynnar sig själv på bekostnad av uppdraget eller utsätts för otillåten påverkan av annat slag, kan ibland uppvisa ett förändrat förhållningssätt till såväl arbetsuppgifter som till kollegor och övrig omgivning. Trots att detta inte alltid är fallet, och att sådana förändringar kan bero på något helt annat, är det av värde att vara uppmärksam på ett förändrat uppförande hos medarbetare.

- › Tar ingen semester eller i väldigt korta perioder
- › Motsätter sig att någon annan utför hans eller hennes arbetsuppgifter
- › Väldigt kontrollerande på arbetsplatsen
- › Börjar tidigt, slutar sent
- › Tecken på stress – nervositet, skuld, personlighetsförändring, spel/rökning/alkohol, irritation
- › Hemlighetsfull
- › Kontrollerande
- › Försvarsställning



Incidenthantering

En incident kan beskrivas som en misstänkt eller upptäckt överträdelse av interna eller externa regelverk. Trots policydokument, riskhantering och intern kontroll kan ändå incidenter inträffa. Ofta utbryter en kaosartad situation när interna oegentligheter upptäcks och man har inte klart för sig vilka åtgärder som ska vidtas, vem som ska agera och i vilken ordning åtgärderna ska vidtas. Genom att i förväg ha en plan för incidenthantering kan man agera mer effektivt och begränsa risken för ytterligare skador.

Följande punkter är relevanta att ta ställning till i samband med incidenthantering:

1. Rapporter och tips rörande oegentligheter

Finns det en kanal för personer som vill lämna information och berätta om sina iakttagelser? I så fall, hur hanteras och utvärderas sådan inkommen information och hur kan den användas?

2. Internutredning

För att klargöra vad det är som inträffat, vilka skador som inträffat och skapa underlag för eventuella arbetsrättsliga eller organisatoriska åtgärder, behöver man ofta göra en intern utredning. Oavsett omfattning av incidenten är det nödvändigt att utredningen görs objektivt. Det rekommenderas därför inte att utredningsåtgärder utförs av närmaste chef, nära kollegor eller andra personer som känner den eller de inblandade. Det är också viktigt att den eller de personer som ansvarar för utredningsarbetet har nödvändig kunskap om och erfarenhet av utredningar; detta för att de ska kunna utföra arbetet på ett professionellt och rättssäkert sätt. *(Se kapitel 5 angående internutredning i relation till polisanmälan.)*

3. Kommunikation

Det bör på ett tidigt stadium beslutas vem som ansvarar för intern och extern kommunikation rörande incidenten utan att medarbetares rättighet att tala med media inskränks. Såväl bland medarbetarna som hos allmänhet och media finns ofta ett informationsbehov vilket bör tas om hand för att undvika att rykten och spekulationer sprids.

4. Arbetsrättsliga åtgärder

När misstanke om oegentligheter uppkommer mot en medarbetare uppkommer frågan hur organisationen ska hantera de arbetsrättsliga aspekterna av situationen. Det finns ingen generell lösning på detta, utan varje fall måste bedömas utifrån de individuella förutsättningarna. Vid tveksamheter kan det vara värdefullt att ta hjälp av arbetsrättsligt kunnig personal.

5. Polisanmälan

Om incidenten rör ett brottsligt agerande, antingen internt i organisationen eller mot organisationen eller medarbetare hos en extern part, bör händelsen polisanmälas. Det är ibland nödvändigt att göra vissa efterforskningar av typen internutredning innan misstanken är tillräckligt konkret för en polisanmälan, men tänk på att man inte måste bifoga en mängd bevisning redan vid anmälningstillfället. Det finns snarare en risk att polisutredningen försvåras om internutredningen redan har vänt på alla stenar. (*Se vidare avsnitt 5.*) Det bör på ett tidigt stadium beslutas vem eller vilka inom organisationen som ska besluta om att lämna in en polisanmälan för organisationens räkning.

Även om ingen polisanmälan görs från organisationens sida, finns möjligheten att någon extern part, till exempel en leverantör eller en privatperson, anmäler händelsen. Det är heller inte ovanligt att åklagare inleder förundersökning baserat på rapportering i media.

6. Identifiera och åtgärda svagheter i interna rutiner

En fråga som bör uppkomma när oegentligheter upptäckts är hur detta kunde hända och hur man ska kunna undvika att det händer igen. Det handlar alltså om att täppa till oönskade hål i interna processer och rutiner. I samband med upptäckt och utredning skapas ofta akuta och mer temporära lösningar på problemet, men en fördjupad översyn och uppföljning bör därefter bli en naturlig följd av att en incident inträffat.

Genomgången kan exempelvis omfatta:

- Översyn och eventuell uppdatering av styrande dokument, såsom riktlinjer och uppförandekod med mera
- Implementering av styrande dokument, utbildning av personal
- En förnyad riskbedömning
- Översyn och eventuell utveckling av interna kontroller och processer
- Utvärdering och eventuell förändring av processen och för incidenthantering



Kontakt med polis och åklagare

Riksenheten mot korruption – Åklagarmyndigheten

Sedan 2003 finns en särskild åklagarkammare, Riksenheten mot korruption, som handlägger alla misstänkta korruptionsbrott i Sverige.

Korruption kan, i ett vidare perspektiv, handla om flera olika typer av brott och även ageranden som inte är direkt brottsliga. Den typ av korruptionsbrott som handläggs hos Riksenheten mot korruption är huvudsakligen givande och tagande av muta, men man utreder också andra brott som hör nära samman med muta. Det kan då röra sig om till exempel trolöshet mot huvudman, tjänstefel, brott mot tystnadsplikten med mera.

Åklagare har en förundersökningsplikt, vilket innebär att de måste inleda en förundersökning när det finns *anledning att anta* att ett brott har begåtts. Det är en relativt låg grad av misstanke. Det krävs inte att någon specifik person misstänks för brottet för att en förundersökning ska inledas.

När förundersökning om misstänkt muta är inledd, leds utredningsarbetet av åklagare, medan andra resurser, främst inom Polisen, genomför de faktiska utredningsåtgärderna.

Nationella korruptionsgruppen – Polisens utredare

När åklagarmyndigheten har inlett en förundersökning om givande eller tagande av muta, utreds ärendet av Polisens nationella korruptionsgrupp (NKG). NKG är utredare i alla förundersökningar som leds av Riksenheten mot korruption.

Hos NKG arbetar både poliser, ekonomer och civila utredare. På det sättet har man en bred kompetens att hantera de olika typer av åtgärder som kan krävas i mer komplexa korruptionsutredningar.

Under en förundersökning beslutar åklagaren vilka åtgärder som ska vidtas. Det handlar ofta om granskning och undersökning av dokument och kommunikation, och förhör med både vittnen och misstänkta. Syftet med utredningsåtgärderna är att säkerställa bevisning, som ska ligga till grund för åklagarens, och senare domstolens, bedömning om någon individ har begått brott.

Alla förundersökningar ska ske objektivt. Det innebär att poliser och åklagare ska ta hänsyn till all relevant bevisning, även sådan som talar till de inblandade personernas fördel.

Polisanmälan om misstänkt korruption

När man har en konkret misstanke om att oegentligheter sker eller har skett, bör man polisanmäla händelsen. Misstänkta oegentligheter inom kommun, landsting eller region berör även indirekt dess medborgare och en bedömning av eventuella straffrättsliga konsekvenser bör som regel göras av polis och åklagare.

En anmälan om misstänkt givande eller tagande av muta kan göras hos varje polisstation, ärendet kommer sedan att föras över till NKG för eventuell utredning. Det är också vanligt att anmälan görs direkt till NKG. Anmälda brott som inte berör muta, kommer vanligtvis att handläggas av lokal polis och åklagare.

Det förekommer att man internt i organisationen vill säkerställa vad som har hänt och därför vidtar mer eller mindre omfattande utredningar, innan man anmäler misstankar om brott till Polisen. Det är dock inte nödvändigt att redovisa en stor mängd bevisning vid anmälningsstillfället. Det är dessutom ofta en fördel att de personer som eventuellt ska förhöras under en kommande polisutredning, inte redan har förhörts eller intervjuats om händelsen tidigare.

För att underlätta bedömningen av om förundersökning ska inledas eller inte, är det en fördel om anmälan innehåller så tydlig information som möjligt om både de inblandade individerna, deras uppdrag och om händelsen i sig.

FÖLJANDE INFORMATION ÄR SÄRSKILT RELEVANT

(I DEN MÅN DET ÄR KÄNT):

Misstänkt muttagare och mutgivare

- › Personuppgifter
- › Var personen är/var anställd eller uppdragstagare
- › Vilka arbetsuppgifter personen har/hade vid tiden för händelsen

Relationen mellan mutgivarens och muttagarens organisationer

- › Eventuella kontraktsförhållande eller liknande

Relationen mellan mutgivaren och muttagaren

När/under vilken tidsperiod händelsen inträffade

Typ av muta/förmån och uppskattat värde/belopp

Omständigheter kring givandet/tagandet av mutan/förmånen

Övrig information

- › Till exempel vittnen, dokumentation, egna iakttagelser

Interna åtgärder innan eller under polisutredning

Innan eller i samband med att en polisanmälan om misstänkt brottslighet lämnas in, görs ofta också en intern utredning. Anledningen till den interna utredningen är vanligen att man vill samla fakta för att fastställa vad som faktiskt har hänt och om det finns grund för en polisanmälan. Ytterligare en anledning till en intern utredning kan vara att samla fakta för en arbetsrättslig process, där organisationen ofta har en snävare tidsram än vad som gäller för polisutredning och brottmål.

I de fall en förundersökning har inletts när den interna utredningen görs, är det bra att stämma av med åklagare och polis innan man vidtar några åtgärder. Det är olyckligt om åtgärderna krockar och eventuell bevisning förstörs eller förundersökningen försvåras. Åklagare och polis föredrar ofta att vara de första som "förhör" de personer som är aktuella i utredningen, för att personerna inte ska ha påverkats av frågor som de redan fått av de interna utredarna.

Något som bör ske skyndsamt i samband med misstanke om brott är att säkerställa den bevisning som tillhör organisationen och som kan komma att förstöras. Det kan till exempel röra sig om att göra en backup av e-mail och användarkonto på servern, samt omhändertagande av hårddisk, telefon och skriftlig dokumentation.

Man måste dock vara försiktig med att analysera eller försöka hitta material i elektronisk media utan se till att dessa först blir kopierade och därefter endast arbeta med kopian. Vid en eventuell förundersökning är detta sannolikt också material som polis och åklagare kommer att vara intresserade av att ta del av.

Vad händer under en korruptionsutredning

En polisutredning syftar till att samla in tillräckligt med information för att åklagaren ska kunna bedöma om det finns tillräckliga skäl för att väcka åtal, eller om ärendet ska avskrivas. Det är åklagaren som leder och beslutar i förundersökningen, men flera personer kan delta i själva utredningsarbetet. Förutom polisiära och civila utredare, kan vid behov även tillgångsutredare och IT-specialister engageras.

Polisen samlar in den information som är relevant för utredningen av det misstänkta brottet. Det kan, förutom frågor om själva händelsen, handla om att kartlägga såväl relationer som ekonomiska förhållanden och interna beslutsordningar, riktlinjer och processer.

Man kan i Sverige inte förhandla med åklagare och polis på det sätt som är möjligt till exempel i USA. Man kan alltså inte ”komma undan” åtal genom att ange andra inblandade personer. En åklagare har en skyldighet att åtala om han eller hon bedömer att bevisningen är tillräcklig för en fällande dom.

Under utredningen bedömer åklagaren den bevisning som samlats in och fattar nya beslut om åtgärder. Polisen får hålla förhör med varje person som antas kunna lämna uppgifter av betydelse för utredningen. En person som bedöms vara *skäligen misstänkt* kommer vid förhör att delges misstanke om brott. En misstänkt person kan även anhållas och begäras häktad av åklagaren. Tingsrätten är den instans som beslutar om häktning.

De personer som inte är skäligen misstänka kommer att förhöras som vittnen. Vi har i Sverige vittnesplikt, vilket innebär att i princip alla har en skyldighet att medverka vid vittnesförhör och att vittna under ed i domstol, oavsett hur grovt det misstänkta brottet är. Undantag görs endast för personer som är närstående till den som är misstänkt.⁷

Om man känner obehag inför att vittna eller är rädd för repressalier, ska man ta upp detta med utredare eller åklagare. I de fall det finns risker för vittnets säkerhet finns det möjlighet att erbjuda vittnet olika grader av skydd under processen.

Studier visar emellertid att hot för att påverka vittnen mycket sällan övergår i våld, utan hoten fungerar snarare som ett påtryckningsmedel för

Not. 7. Se 23 kap, 6§, 36 kap 1 och 3§§ Rättegångsbalken.

att försöka förmå vittnena att förtiga eller ändra viss information. Dessutom upphör vanligen dessa påtryckningar efter rättegången.⁸

Tips om korruption

Det är inte ovanligt att den som upptäcker eller misstänker att något inte står rätt till i organisationen, inte tycker att han eller hon har tillräckligt med information för att göra en polisanmälan.

Polisens underrättelsetjänst tar emot tips om korruption, huvudsakligen information om misstänkta mutor. Tipsen bearbetas och utvärderas och kan så småningom resultera i att Polisen har tillräcklig information för att rekommendera att en förundersökning inleds.

Du kan kontakta Polisens underrättelsetjänst genom att ringa till Polisens växel på telefon 11414. Det går bra att vara anonym, men det är ofta värdefullt om du lämnar kontaktuppgifter, så att handläggarna kan ställa eventuella följdfrågor.

Polisens underrättelsetjänst har starkare sekretessregler än vad som gäller vid förundersökning. Att en person lämnar tips om korruption, innebär inte att han eller hon automatiskt blir vittne vid en eventuell senare utredning.

Not. 8. Se BRÅ 2008:8, Otillåten påverkan motbrottsoffer och vittnen.



Kontakt med media

Incidenter i form av misstänkta oegentligheter inom en offentlig organisation har ofta ett nyhetsvärde och brukar leda till relativt stor uppmärksamhet från media. Det förekommer att journalister kontakter medarbetare och chefer på olika nivåer för att få kommentarer till det inträffade.

Det är viktigt att offentliggörande av organisationens officiella ställningstaganden samordnas av en eller några personer som har hela bilden klar för sig. Det finns annars en risk för att ofullständiga, missvisande och motstridiga uppgifter publiceras rörande till exempel vilka åtgärder organisationen avser att vidta. Vem som officiellt ska uttala sig i media sig för organisationens räkning kan med fördel regleras i en incidenthanteringsplan (*se kapitel 4*). Detta begränsar inte offentliga funktionärers *meddelarfrihet*.

Offentliganställda hanterar ofta information som omfattas av sekretess och riskerar straff för brott mot tystnadsplikten om de röjer sådan information till exempelvis personer i sin bekantskapskrets.⁹ Ett undantag från reglerna om sekretess och tystnadsplikt görs under vissa omständigheter för information som lämnas ut *för publicering*. Den grundlagsskyddade meddelarfriheten reglerar att det i viss mån är straffritt att lämna ut normalt sekretessbelagda uppgifter för publicering i tidningar, radio och TV.¹⁰ Som komplement till meddelarfriheten finns regler om anonymitetsskydd och ett förbud för myndigheter och andra allmänna organ att efterforska vem uppgiftslämnare är.¹¹

Meddelarfriheten gäller för uppgifter. Det är dock inte tillåtet att lämna ut eller offentliggöra handlingen där uppgifterna ifråga finns. Undantag från rätten att lämna ut uppgifter för offentliggörande är även begränsad vad

Not. 9. Se 20 kap. 3 § brottsbalken.

Not. 10. Se 1 kap. 1 och 5 §§ tryckfrihetsförordningen samt 1 kap. 1-2 §§ 1 kap. tryckfrihetsförordningen.

Not. 11. Se 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen.

gäller vissa *kvalificerade tystnadsplikter*, som bedöms ha företräde framför meddelarfriheten.¹²

Det är inte en skyldighet för offentliga funktionärer att vidarebefordra information till nyhetsmedia, utan meddelarfriheten lämnar åt den enskilde medarbetaren att bedöma i vilken utsträckning det är önskvärt eller försvarligt att förmedla vissa uppgifter för publicering. Rör det sig om en uppgift som förekommer i en offentlig handling är det dock en skyldighet att på begäran lämna ut uppgiften till exempel en journalist.

Not. 12. Se 13 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen.

Vad vet du om korrupktion och otillåten påverkan?

Fråga 1

Offentlig upphandling pekas ut som ett av de stora riskområdena för mutor och jäv. Hur mycket betalade statliga myndigheter, kommuner och landsting till utomstående leverantörer under 2013?

- A. 564 miljarder kr
- B. 694 miljarder kr
- C. 741 miljarder kr

Fråga 2

Otillåten påverkan är ett sammanfattande begrepp för handlingar som går ut på att påverka handläggare och beslutsfattare att agera i påverkarens intresse. Vilka ageranden förknippas vanligen med termen *otillåten påverkan* (flera alternativ kan vara riktiga)?

- A. Trakasserier
- B. Mutor
- C. Utpressning
- D. Hot

Fråga 3

En genomgång av samtliga anmälda korrupsionsbrott under tiden 2003–2011 visade att personer med en viss typ av arbetsuppgifter är mer korrupsionsutsatta än andra. Vilken personalkategori löper störst risk för att utsättas för korrupsionsförslag?

- A. Personer verksamma inom upphandling
- B. Personer som i sitt uppdrag agerar beställare
- C. Personer med tillsyns- och kontrollfunktion

Facit, se sidan 39.

Diskussionsövningar

A. Bjudlunchen

Östen, som jobbar som alkoholhandläggare i en mindre kommun i norra Sverige, fick en dag via LinkedIn en inbjudan till lunch av en gammal bekant, John. Det var först lite överraskande, eftersom de inte hade talats vid på flera år. Sedan kom Östen på att han hört att John var på väg att flytta tillbaka till kommunen, han skulle bygga något slags affärscentrum i utkanten av byn. Östen tänkte att det skulle bli väldigt trevligt att träffa John igen, de skulle ha mycket att prata om.

Lunchen visade sig vara en väl tilltagen historia med tre rätter och de drack även ett glas vitt vin till laxen. Och det var verkligen trevligt att ses igen. De pratade om vad gemensamma vänner gjorde nu för tiden och om Johns planer för framtiden. Byggnationerna gick planenligt berättade John och han hade även intressen i en restaurangverksamhet i byn som han trodde mycket på.

Östen kände väl till restaurangen, det var en ganska otrevlig historia som han själv hade haft en hel del att göra med på jobbet. Eftersom det var oklart hur finansieringen av verksamheten gått till, hade utskänknings-tillståndet inte beviljats och företrädarna hade varit ganska påstridiga. Östen tänkte att det nog vore bäst för John att hålla sig borta från det sällskapet. Men det sade han förstås inte.



Efter ett par timmar skildes de åt, med ömsesidiga löften om att det inte skulle ta lika lång tid innan de sågs igen. Notan hade John tagit på faktura och Östen tänkte att det var väl helt i sin ordning. Han hade ju träffat John som privatperson och man måste ju kunna umgås.

När Östen på eftermiddagen ett par veckor senare kom ut på parkeringen utanför kommunhuset, såg han John stå och vänta bredvid hans bil. John ursäktade sig för att han störde, men han behövde lite hjälp, inget stort. Det var angående den där restaurangen som han hade berättat om. John hade lagt in en hel del pengar där och man behövde verkligen tillstånd att servera alkohol för att det hela skulle bära sig. Han hade fått klart för sig att Östen var inblandad i ärendet och tänkte att ”gamla vänner emellan” skulle Östen säkert kunna dra i vissa trådar för att lösa det. Och det var ju också bättre för Östen att det var John som skötte kontakterna, så att det inte blev något obehag.

DISKUSSIONSFRÅGOR

- › Vad gjorde Östen rätt och vad hade kunnat gå bättre?
- › Hur hade du själv agerat?
- › Hur ska Östen bäst kunna lösa den situation han nu befinner sig i?

B. Varningsflaggor

Läs igenom scenariot och markera de delar som kan vara varnings-signaler för korruption.

Elin var bekymrad. Hon jobbade som controller i en av kommunens större entreprenadprojekt. Hon tillhörde egentligen ekonomiavdelningen, men under projektet jobbade hon i en av förvaltningarna. Anna, Elins kollega, hade uppträtt märkligt under en period. Anna var handläggare på förvaltningen och en av beställarna i entreprenaden. De hade tidigare varit ganska nära vänner, men på senare tid hade Anna dragit sig undan och verkade inte vilja ha någon kontakt med Elin.

Just nu satt Elin upptagen med avstämning av fakturor för ändrings- och tilläggsarbeten (ÅTA). Det var inte lätt att få ihop det hela, eftersom fakturorna var väldigt översiktligt utformade, man kunde inte se exakt vad kommunen betalade för. Elin kunde heller inte hitta alla relaterade beställningar och dessutom verkade inte besiktningssprotokollen vara inskannade i systemet som brukligt var.

Investeringsbudgeten var i princip uttömd för året, trots att det bara var oktober. Elin hade tagit upp frågan på ett enhetsmöte nyligen och fått veta att flera projekt hade blivit dyrare än beräknat. De flesta av de beställningar som fanns var skrivna av Anna. Elin suckade, hon skulle alltså behöva be Anna ta fram de dokument som saknades.

Elin gick genom lokalen och bort mot Annas rum. Det var tomt. Skrivbordet var också helt tomt, bara några få handlingar om projektet låg i en brevkorg. Elin rynkade pannan. Anna brukade inte ha så god ordning. När de tidigare hade jobbat tillsammans hade Annas skrivbord varit ganska kaotiskt, även om Anna själv verkade ha en förmåga att ändå hitta vad hon behövde.

En gul klisterlapp som till hälften var dold av tangentbordet fångade Elins uppmärksamhet. Tre likadana underskrifter fanns på lappen och det såg ut att vara enhetschefens underskrift. Varför i hela världen hade han skrivit sin namnteckning tre gånger på en klisterlapp som fanns på Annas rum? För det kunde väl inte vara Anna som skrivit namnteckningarna? Elin lade en lapp på Annas stol och förklarade sitt ärende och gick sedan tillbaka till sitt rum.

Senare på eftermiddagen hade Elin fortfarande inte sett till Anna. När Elin gick till skrivarrummet för att hämta en utskrift, såg hon ett några utskrifter ligga på bordet bredvid skrivaren. Hon kastade en blick på dem och såg till sin förvåning att det var de saknade beställningarna av ÄTA-arbeten. Det märkliga var bara att de inte var underskrivna och att de hade dagens datum förtryckt, trots att arbetena borde ha beställts för mellan fem och nio månader sedan.

Elin tog med sig utskrifterna till sitt rum och stängde dörren. Hon måste få tid att tänka.

DISKUSSIONSFRÅGOR

- › Identifiera och diskutera eventuella varningssignaler.
- › Vad tror du problemet är? Finns det alternativa förklaringar?
- › Vad bör Elin göra?

Facit till Quiz

Fråga 1

Offentlig upphandling pekades ut som ett av de stora riskområdena för mutor och jäv. Hur mycket betalade statliga myndigheter, kommuner och landsting till utomstående leverantörer under 2013?

- A. 564 miljarder kr
- B. 694 miljarder kr
- C. 741 miljarder kr

Svar: 741 miljarder kr.

Källa: Upphandlingsmyndigheten, rapport 2015:9.

Fråga 2

Otillåten påverkan är ett sammanfattande begrepp för handlingar som går ut på att påverka handläggare och beslutsfattare att agera i påverkarens intresse. Vilka handlingar förknippas vanligen med termen otillåten påverkan (flera alternativ kan vara riktiga)?

- A. Trakasserier
- B. Mutor
- C. Utpressning
- D. Hot

Svar: Samtliga ageranden kan vara aktuella, även i kombination med varandra.

Källa: BRÅ 2005:18, Otillåten påverkan mot myndighetsperser och BRÅ 2009, Motverka otillåten påverkan.

Fråga 3

En genomgång av samtliga anmälda korruptionsbrott under tiden 2003–2011 visade att personer med en viss typ av arbetsuppgifter är mer korruptionsutsatta än andra. Vilken personalkategori löper störst risk för att utsättas för korruptionsförslag?

- A. Personer verksamma inom upphandling
- B. Personer som i sitt uppdrag agerar beställare
- C. Personer med tillsyns- och kontrollfunktion

Svar: Personer med ansvar för tillsyns- och kontrollfunktioner är särskilt utsatta. Även upphandling är ett riskområde.

Källa: BRÅ 2013:15, Den anmälda korruptionen i Sverige.

Korruption och otillåten påverkan

Korruption handlar om otillbörligt utnyttjande av den offentliga positionen för att uppnå privata fördelar; en otillbörlig sammanblandning mellan det offentliga uppdraget och privata intressen. Korruption och oegentligheter ger inte bara ekonomiska konsekvenser utan påverkar legitimiteten för det politiska systemet, synen på politiker och tjänstemän och kommunens eller landstingets varumärke.

I denna skrift ges en kortfattad överblick över lagstiftningen på korruptionsområdet, hur korruption kan upptäckas och vad som är viktigt att tänka på när en incident är ett faktum. Hur kan en plan för incidenthantering se ut? Och vad är viktigt att tänka på i förhållande till polis och åklagare och media?

Skriften är en del i SKL:s arbete mot korruption. För att ta del av övriga aktiviteter inom korruptionsbekämpningsområdet besök www.skl.se/korruption

Beställ eller ladda ner på webbutik.skl.se

ISBN 978-91-7585-412-0



**Sveriges
Kommuner
och Landsting**

Post: 118 82 Stockholm
Besök: Hornsgatan 20
Telefon: 08-452 70 00
www.skl.se