

## Transparency International Sverige

### Positionspapper

#### En samordnad antikorrupsionspolitik - för en mer effektiv korrupsionsbekämpning i den offentliga förvaltningen

##### Bakgrund

I flera generationer har svenskar levt med föreställningen att korrupsion inte är något problem för det svenska samhället. I varje fall är det inte någon utbredd företeelse och i den mån det förekommer är det en avvikelse från normen. Av den anledningen synes vi i Sverige inte särskilt aktivt ha deltagit i det arbete på internationell nivå som resulterat i flera konventioner ang. korrupsionsbekämpning. Inte heller har den centrala statliga förvaltningen agerat särskilt proaktivt för att förbygga och bekämpa korrupsion.

Riksrevisionen genomförde under 2005 – 2006 studier av hur några olika myndigheter hanterade risker i sin verksamhet<sup>1</sup>. Studierna visade att myndigheterna lyckades ganska väl med att identifiera fysiska risker men mindre väl med ekonomiska risker. Resultatet blev att regeringen beslöt att ett stort antal myndigheter, dock inte regeringskansliet, fick krav på sig att kartlägga riskerna i sin verksamhet genom förordningen om intern styrning och kontroll (FISK 2007:603)<sup>2</sup>.

##### Vad har hänt?

Under senare år har ganska mycket hänt som borde ha bidragit till att öka uppmärksamheten på korrupsion och dess skadeverkningar.

Sedan Riksenheten mot korrupsion bildades år 2003 har antalet hanterade fall av korrupsion ökat. Flera av dessa har fått mycket uppmärksamhet i media. Det gäller t.ex. de avslöjade missförhållandena i Göteborgs kommun och turerna kring TeliaSoneras affärer i Uzbekistan. I början av 2012 bildades en särskild antikorrupsionsenhet inom polisen vilket borde bidra till att antalet brott som upptäcks ökar ytterligare.

Flera studier av korrupsionen i Sverige har genomförts. Bl.a. kan nämnas att Prof. Bo Rothstein, The Quality of Government Institute i Göteborg har försökt att förklara den relativt låga korrupsionsnivån i Sverige genom studier av samhällsförändringar på 1800-talet<sup>3</sup>. Transparency International Sverige (TI Sverige) har deltagit i ett internationellt projekt, finansierat av EU, som syftat till att kartlägga motståndskraften mot korrupsion i så gott som samtliga EU-länder<sup>4</sup>. Statskontoret har haft regeringens uppdrag att kartlägga korrupsionen i landets kommuner<sup>5</sup>. Under våren 2013 kom en studie från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) som bl.a. visade att svenskar är långt mer misstroga mot

<sup>1</sup> Skydd mot korrupsion i statlig verksamhet, RiR 2006:8

<sup>2</sup> Denna förordning fäster dock inte explicit uppmärksamheten på korrupsionsrisker. ESVs allmänna råd till förordningen omnämner det, men i allmänna ordalag.

<sup>3</sup> Se bl.a. Nycklarna till politisk legitimitet i Korrupsion, maktmissbruk och legitimitet, Red. Staffan Andersson m.fl.

<sup>4</sup> Motståndskraft, oberoende, integritet – kan det svenska samhället stå emot korrupsion? TI Sverige 2012

<sup>5</sup> Köpta relationer – Om korrupsion i det kommunala Sverige, Statskontoret 2012:20

politiker och tjänstemän än tidigare och mer misstrodda än befolkningen i de andra nordiska länderna<sup>6</sup>.

TI Sverige föreslog i ett remissyttrande redan år 2005 att regeringen ska utveckla och offentliggöra en effektiv och samordnad antikorrupsionspolitik<sup>7</sup>. I TI Sveriges studie av det svenska samhällets motståndskraft mot korruption<sup>8</sup>, framförs att regeringen bör överväga *"om det inte skulle vara fördelaktigt om det fanns ett tydligt samordningsansvar lokaliserat inom Regeringskansliet"*. Idag är ansvaret för olika typer av korruptionsfrågor uppdelat på olika departement och enheter där ingen synes ha ansvar för förebyggande åtgärder och inte heller för samordning.

För att illustrera hur det ser ut kan nämnas att ansvar för lagstiftningen ligger på Justitiedepartementet, Straffrättsenheten. Samma enhet ansvarar också för Sveriges deltagande i arbetet i Europarådets grupp mot korruption (GRECO). En annan enhet inom JU, Enheten för brottmålsärenden och internationellt rättsligt samarbete (JU BIRS) har det övergripande ansvaret för FN-konventionen mot korruption medan Utrikesdepartementet ansvarar för arbetet med översyn av tillämpningen av konventionen. UD ansvarar också för deltagandet i arbetet med tillämpning av OECD-konvention som förbjuder givande av muta i internationella affärstransaktioner. Socialdepartementet har ett ansvar för övergripande frågor om statlig förvaltning, finansdepartementet för myndigheternas interna styrning och kontroll och kommunal lagstiftning.

### **Ny studie från Riksrevisionen**

Riksrevisionen publicerade i början av 2013 en studie om statliga myndigheters skydd mot korruption<sup>9</sup>. Studien visar att många myndigheter blivit bättre på att kartlägga risker men att det fortfarande finns brister. T.ex. har en fjärdedel av FISK-myndigheterna inte analyserat riskerna för korruption och endast 40 % har analyserat riskerna i hela verksamheten.

Riksrevisionen uppmanar regeringen att överväga krav på att alla myndigheter ska värdera risker för korruption och oegentligheter i sin verksamhet, att ge Ekonomistyrningsverket i uppdrag att årligen följa upp i vilken utsträckning myndigheterna beaktar och hanterar risker för korruption och oegentligheter, att ge ett departement ansvar för att följa upp myndigheternas arbete och att utse en myndighet som får i uppdrag att vidareutveckla och stärka myndighetsnätverket mot korruption. Medlemskap i nätverket bör vara obligatoriskt för alla FISK-myndigheter.

Myndigheterna uppmanas att införa rutiner för att anmäla misstankar om korruption och oegentligheter och säkerställa att korruptionsrelaterade frågor inkluderas i myndigheternas arbete med etik och värdegrund.

TI Sverige välkomnar förslagen från Riksrevisionen men anser inte att de tillräckligt långtgående.

---

<sup>6</sup> Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska, En rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) 2013:2

<sup>7</sup> Remissyttrande över "Sveriges tillträde till FNs konvention mot korruption (Ds 2005:38) daterat 2005-12-17

<sup>8</sup> Motståndskraft, oberoende, integritet – kan det svenska samhället stå emot korruption? TI Sverige 2012, sid 36. Se också UN Convention against corruption Art. 5.1 "Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, develop and implement or maintain effective, coordinated anti-corruption policies ..."

<sup>9</sup> Statliga myndigheters skydd mot korruption, RiR 2013:2

## **Regeringens skrivelse 2012/13:167**

Regeringen har i skrivelse 2012/13:167 kommenterat Riksrevisionens rapport<sup>10</sup>. I likhet med Riksrevisionen bedömer regeringen att förvaltningens arbete med att förebygga korruption behöver stärkas.

Betr. Riksrevisionens rekommendation om skärpta krav på myndigheterna att analysera riskerna för korruption, skriver regeringen att den i dialog med Ekonomistyrningsverket (ESV) kommer att diskutera frågan om hur ESV kan stärka myndigheternas riskarbete så att frågan om korruption hanteras inom ramen för de krav som ställs i FISK.

Något departement med samlat ansvar är regeringen inte beredd att utpeka utan hänvisar till rådande arbetsfördelning mellan civil- och bostadsministern, som är ansvarig för övergripande frågor om bl.a. statsförvaltningens effektivitet och förtroende, finansministern (intern styrning och kontroll), finansmarknadsministern (kommuner och landsting) och justitieministern.

Regeringen gör bedömningen att ESV inte bör ha ett årligt uppföljningskrav som bara omfattar korruption. Regeringen avser dock att även fortsättningsvis löpande följa upp myndigheternas arbete med att utveckla skyddet mot korruption utifrån olika aspekter och med olika intervall.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att det är varje myndighets ansvar att bedöma vilka rutiner för att anmäla korruption och oegentligheter som är ändamålsenliga inom det egna området.

Regeringen delar Riksrevisionens uppfattning att erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna är ett ändamålsenligt sätt att stödja myndigheterna i deras arbete med att förebygga korruption. ESV bör också få ansvar för att samordna och vidareutveckla ett nätverk bland myndigheterna mot korruption. Myndigheternas deltagande bör dock bygga på frivillighet.

Regeringen delar också Riksrevisionens uppfattning att myndigheterna bör säkerställa att korruptionsrelaterade frågor inkluderas i myndighetens arbete med etik och värdegrund. Regeringens ambition sägs vara att myndighetsledningarna i detta arbete ska få stöd av den värdegrundsdelegation som regeringen tillsatte den 12 december 2012.

### **TI Sveriges position**

#### ***Stärk det förebyggande arbetet***

1. TI Sverige välkomnar regeringens bejakande av att förvaltningens arbete med att förebygga korruption behöver stärkas.
2. TI Sverige välkomnar att regeringen uppdrar åt ESV att överväga hur myndigheternas riskarbete kan stärkas, att utveckla former för erfarenhetsutbyte mellan myndigheter och att ta ansvar för att samordna och vidareutveckla ett myndighetsnätverk mot korruption.
3. TI Sverige välkomnar regeringens förslag om att låta ESV ta ansvar för att samordna och utveckla (inte *ett*) existerande nätverk mot korruption. Det är angeläget att nätverket återfår den status och det uppdrag det hade när det bildades (2004 och inte 2007 som anges i skrivelsen) nämligen att vara ett högnivånätverk (typiskt sett GD och chefsjurister) som inte enbart utbyter information om prevention utan också har öppna

---

<sup>10</sup> Regeringens skrivelse 2012/13:167 Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters skydd mot korruption

kanaler till rättsvårdande instanser.

4. TI Sverige anser att myndigheterna måste få tydligare signaler om vikten av att bekämpa korruption. Det räcker inte med att uppmana myndigheterna att inkludera korruptionsrelaterade frågor i sitt arbete med etik och värdegrund. Det överordnade målet med antikorrupsionsarbetet måste vara att undvika risker för korruption i verksamheten, dvs. ses som en del av kärnverksamheten.

### **Revidera och vidga FISK**

5. FISKen måste revideras med syfte att krav ska ställas på alla myndigheter att identifiera risker för korruption i sin verksamhet, och vilka åtgärder som skall vidtas för att minska riskerna, samt att dokumentera dessa. De åtgärder som vidtas bör stå i proportion till riskerna. Myndighetens ledning måste vara tydlig med att korruption i verksamheten inte är acceptabelt. De anställda måste utbildas. De åtgärdsprogram mot korruption som myndigheten utvecklar måste ses över regelbundet så att de fortsatt är av relevans<sup>11</sup>.
6. TI Sverige beklagar att regeringen inte följt Riksrevisionens rekommendation att också ge ESV i uppdrag att årligen rapportera om myndigheternas efterlevnad av FISKen. Riksrevisionens övergripande slutsats är ju att myndigheternas skydd mot korruption är otillräckligt och då krävs det åtgärder som ökar myndigheternas medvetenhet om riskerna för korruption och ökad kontroll av att åtgärder genomförs.
7. TI Sverige instämmer i Riksrevisionens rekommendation till myndigheterna att utveckla rutiner för att anmäla misstankar om korruption. Det måste också göras klart att anställda ska kunna rapportera misstankar utan risk för repressalier.
8. Myndigheterna bör åläggas att aktivt offentliggöra sina antikorrupsionsprogram så att de är lätt tillgängliga för alla parter. Det sägs ju i Riksrevisionens rapport att en del myndigheter har behov av att lära av andra. Ett sådant informationsutbyte underlättas naturligtvis om informationen om program är offentligt tillgängliga. Dessutom, om myndigheten ska kunna ställa krav på de företag och organisationer som myndigheten har kontakt med att tillämpa samma stränga regler som man själv följer, måste programmet vara väl synligt och lättåtkomligt.
9. TI Sverige anser också att Regeringskansliet bör påta sig samma ansvar som myndigheterna uppmanas ikläda sig när det gäller att tillämpa FISKen.

### **Stärk samordningen**

10. TI Sverige har förståelse för att det kan vara svårt att ge ett departement ett övergripande ansvar för antikorrupsionsarbete men att en bättre samordning behövs inom RK framgår tydligt av avsnitt 3.2 i skrivelsen. I detta avsnitt förbigås helt deltagande i det internationella antikorrupsionsarbetet som justitie- och utrikesdepartementen har ansvar för som om det vore utan relevans för antikorrupsionsarbetet för andra delar av förvaltningen. Inte heller nämns det ansvar som bistånds- resp. handelsministern har när det gäller att förebygga korruption i det internationella utvecklings-samarbetet och i internationell handel och som bl.a. berör myndigheterna Sida och Exportkreditnämnden.
11. Eftersom civil- och bostadsministern framställs som ansvarig för övergripande frågor om bl.a. statsförvaltningens effektivitet, föreslår TI Sverige att socialdepartementet tar initiativ till en intern samrådsgrupp inom RK i syfte försäkra sig om att arbetet inom berörda departement på antikorrupsionsområdet blir känt och involverar alla berörda.

---

<sup>11</sup> Dessa rekommendationer grundar sig bl.a. på de principer som finns i "The Bribery Act 2010, Guidance about procedures which relevant commercial organisations can put in place to prevent persons associated with them from bribery, UK". Bland andra förebilder kan nämnas TI's Business Principles for Countering Corruption. TI Sverige anser att de grundläggande tankarna i dessa dokument är lika relevanta för myndigheter som för företag.

## **Kontaktperson**

Birgitta Nygren  
Styrelseledamot  
Transparency International Sverige  
E-post: [birgitta\\_nygren@hotmail.com](mailto:birgitta_nygren@hotmail.com)  
Telefon: 072-034 74 02