



Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters skydd mot korruption m.m.

Sammanfattning

I betänkandet behandlas regeringens skrivelse 2012/13:167 Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters skydd mot korruption samt fem motionsyrkanden som väckts under de allmänna motionstiderna 2011, 2012 och 2013. Motionsyrkandena rör korruption och den offentliga sektorn. I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser i rapporten Statliga myndigheters skydd mot korruption (RiR 2013:2) samt vilka åtgärder som regeringen vidtagit och avser att vidta med anledning av Riksrevisionens rekommendationer.

Konstitutionsutskottet bedömer i likhet med regeringen att den statliga förvaltningens arbete med att förebygga korruption behöver stärkas. I frågan om regeringens uppföljning av hur myndigheterna beaktar och hanterar korruptionsrisker anser utskottet att en tydlig återkoppling på dessa frågor, som stöd för uppföljning och utvärdering, skulle kunna vara ett värdefullt inslag i den årliga myndighetsdialogen. Utskottet förutsätter i övrigt att regeringen löpande följer den statliga förvaltningens arbete med att förebygga korruption. Utskottet vill även framhålla vikten av ett aktivt arbete mot korruption i kommuner och landsting, särskilt i fråga om offentlig upphandling och närliggande områden. Med detta föreslår utskottet att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna och avslår samtliga motionsyrkanden. I betänkandet finns två särskilda yttranden (MP).

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	4
Utskottets överväganden.....	6
Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters skydd mot korruption ..	6
Regeringens skrivelse	6
Information från Transparency International Sverige	10
Utskottets ställningstagande.....	10
Korruption och den offentliga sektorn	11
Motionerna.....	11
Rapport från Statskontoret	12
Andra rapporter om korruption i offentlig förvaltning.....	13
Regeringens skrivelse	14
Utskottets ställningstagande.....	14
Särskilda yttranden	16
1. Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters skydd mot korruption, punkt 1 (MP)	16
2. Korruption och den offentliga sektorn, punkt 2 (MP).....	16
 <i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	17
Skrivelsen	17
Motion från allmänna motionstiden hösten 2011.....	17
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2012.....	17
Motion från allmänna motionstiden hösten 2013.....	17

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters skydd mot korruption

Riksdagen lägger skrivelse 2012/13:167 till handlingarna.

2. Korruption och den offentliga sektorn

Riksdagen avslår motionerna

2011/12:K293 av Peter Eriksson m.fl. (MP) yrkande 6,

2012/13:K372 av Sven Britton och Börje Vestlund (båda S),

2012/13:Ju373 av Morgan Johansson m.fl. (S) yrkande 32 och

2013/14:Ju412 av Morgan Johansson m.fl. (S) yrkandena 39 och 40.

Stockholm den 5 november 2013

På konstitutionsutskottets vägnar

Peter Eriksson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Eriksson (MP), Per Bill (M), Björn von Sydow (S), Andreas Norlén (M), Helene Petersson i Stockaryd (S), Billy Gustafsson (S), Karl Sigfrid (M), Phia Andersson (S), Karin Granbom Ellison (FP), Hans Hoff (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD), Mia Sydow Mölleby (V), Cecilia Brinck (M), Lena Sommestad (S) och Sedat Dogru (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksdagen överlämnade Riksrevisionens granskningsrapport Statliga myndigheters skydd mot korruption (RiR 2013:2) till regeringen den 22 februari 2013. Enligt 4 kap. 18 § riksdagsordningen ska regeringen, inom fyra månader från det att regeringen har mottagit rapporten (där juli och augusti undantas vid beräkning av fristen), lämna en skrivelse till riksdagen för varje granskningsrapport över effektivitetsrevisionen som lämnas till regeringen. I skrivelsen ska regeringen redovisa för riksdagen vilka åtgärder regeringen har vidtagit eller avser att vidta med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.

Regeringen återkom till riksdagen den 5 juni 2013 med skrivelsen Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters skydd mot korruption (skr. 2012/13:167). Motionstiden på skrivelsen löpte ut den 25 september 2013. Ingen följdmotion har väckts.

Utöver regeringens skrivelse behandlas i betänkandet fem motionsyrkanden väckta under de allmänna motionstiderna 2011, 2012 och 2013. Motionärernas förslag till riksdagsbeslut framgår av bilaga 1.

Vid utskottssammanträdet den 3 oktober 2013 uppvaktade företrädare för Transparency International Sverige utskottet och lämnade information om egna förslag på åtgärder för att effektivt motverka korruption i den offentliga förvaltningen (dnr 2745-2012/13).

Granskningsrapporten föredrogs av riksrevisorn Jan Landahl med medarbetare vid utskottets sammanträde den 15 oktober 2013.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser i rapporten Statliga myndigheters skydd mot korruption (RiR 2013:2) samt vilka åtgärder som regeringen vidtagit och avser att vidta med anledning av Riksrevisionens rekommendationer.

Regeringen bedömer att förvaltningens arbete med att förebygga korruption behöver stärkas. Åtgärderna bör utgå från en bred definition av korruption och så långt som möjligt rymmas inom den befintliga modellen för regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna. I december 2012 inrättade regeringen en Värdegrundsdelegation som ska verka för att den statliga värdegrunden upprätthålls, bl.a. genom att främja en kultur som förebygger korruption och oegentligheter.

Utifrån Riksrevisionens rekommendationer avser regeringen att vidta ytterligare ett antal åtgärder. Myndigheterna bör uppmärksammas på att frågan om risk för korruption bör inkluderas i det löpande arbetet med intern styrning och kontroll. Regeringen kommer i dialog med Ekonomistyrningsverket (ESV) att

diskutera frågan om hur ESV kan stärka myndigheternas riskarbete så att frågan om korruption hanteras inom ramen för de krav som ställs i förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Regeringen har dessutom för avsikt att ge ESV i uppdrag att utveckla former för ett erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna om åtgärder mot korruption utifrån erfarenheterna från arbetet med nätverket mot korruption, mutor och jäv, som tidigare samordnades av Kompetensrådet för utveckling i staten. ESV bör också i det arbetet få ansvar för att samordna och vidareutveckla ett nätverk bland myndigheterna mot korruption. Ett syfte med ett sådant uppdrag är att ge regeringen förutsättningar att skapa sig en bild av myndigheternas arbete mot korruption.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters skydd mot korruption

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Jämför särskilt yttrande 1 (MP).

Regeringens skrivelse

Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har granskat statliga myndigheters skydd mot korruption. Granskningsrapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Ekonomistyrningsverket och de myndigheter som ska följa förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Riksrevisionen har granskat 65 myndigheter som tillsammans omsätter ca 90 procent av statens budget samt gjort fallstudier för sex myndigheter¹ som verkar inom områden med kända risker för korruption.

Riksrevisionen bedömer att förordningen om intern styrning och kontroll inte har haft någon avgörande påverkan på myndigheters arbete mot korruption.

Enligt Riksrevisionen har många av de granskade myndigheterna inte värderat korruptionsriskerna och de saknar åtgärder för att motverka korruption. En fjärdedel av myndigheterna har inte genomfört någon värdering eller analys av riskerna för korruption. Vidare har 40 procent av myndigheterna analyserat riskerna för hela verksamheten, medan 35 procent har analyserat korruptionsriskerna för delar av verksamheten. Även om nästan alla myndigheter har riktlinjer och utbetalningskontroller är de enligt Riksrevisionen ofta generella och inte verksamhetsanpassade.

Riksrevisionens granskning visar att få av myndigheterna använder arbetsrotation och att drygt hälften av dessa tillämpar ett nära ledarskap med tillgängliga chefer som stöder och följer verksamheten. Ett flertal av myndigheterna saknar rutiner för att anmäla misstänkta fall av korruption och endast en fjärdedel av myndigheterna har någon form av s.k. visselsystem med riktlinjer för att anmäla misstänkt korruption anonymt och en funktion som hanterar sådana anmälningar.

Riksrevisionen pekar på att det inte finns något formellt samarbete mellan myndigheterna om korruptionsfrågor och att ingen myndighet för närvarande har ansvaret att samordna det nätverk mot korruption, mutor och jäv som

¹ Myndigheterna är Trafikverket, Försäkringskassan, Energimyndigheten, Linköpings universitet, Tullverket och Migrationsverket.

Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) hade till uppgift att samordna. Riksrevisionens granskning visar också att värdegrundsarbetet sällan handlat om korruptionsrelaterade frågor och bara indirekt kan sägas stärka myndigheternas arbete mot korruption. Riksrevisionens övergripande slutsats är att myndigheters skydd mot korruption är otillräckligt.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen har mot bakgrund av sin granskning riktat följande sex rekommendationer till regeringen respektive de myndigheter som ska följa förordningen om intern styrning och kontroll (nedan myndigheterna).

För det första bör regeringen överväga ett tydligt krav på alla myndigheter att värdera risker för korruption och oegentligheter i sitt riskarbete. Riskanalyserna bör ligga till grund för de åtgärder som myndigheten sedan vidtar. För det andra bör regeringen ge Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att årligen följa upp i vilken utsträckning myndigheterna beaktar och hanterar risker för korruption och oegentligheter. För det tredje bör regeringen överväga att ge ett departement ett ansvar att följa upp hur statlig förvaltning beaktar korruptionsfrågor. För det fjärde bör regeringen utse en myndighet som får i uppdrag att vidareutveckla och stärka nätverket mot korruption för att underlätta lärande och bidra till ett rimligt skydd mot korruption på alla myndigheter. Medlemskap i nätverket bör vara obligatoriskt för alla myndigheter som ska följa förordningen om intern styrning och kontroll.

För det femte bör varje enskild myndighet införa rutiner för att anmäla misstankar om korruption och oegentligheter. Rutinerna bör kommuniceras tydligt inom myndigheten. För det sjätte bör myndighetsledningarna enligt Riksrevisionen säkerställa att korruptionsrelaterade frågor inkluderas i myndighetens etik- och värdegrundsarbete.

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Vad gäller Riksrevisionens första rekommendation om att regeringen bör överväga ett tydligt krav på myndigheter att värdera risker för korruption delar regeringen Riksrevisionens uppfattning att det kan finnas skäl att särskilt uppmärksamma myndigheterna på vikten av att inkludera frågan om risken för korruption i hela verksamheten i det löpande arbetet med att upprätthålla en godtagbar intern styrning och kontroll. Uppföljningen av detta löpande arbete sköts av varje ansvarigt fackdepartement genom en dialog mellan regeringsföreträdare, ansvarigt fackdepartement och myndighetens ledning. Regeringen bedömer därför att det kan finnas anledning att se över de interna riktlinjerna till fackdepartementen och utbildningen inom Regeringskansliet om att risken för korruption bör finnas med i den riskanalys som myndigheten ska göra, följa upp och åtgärda inom ramen för den interna styrningen och kontrollen.

I fråga om Riksrevisionens andra rekommendation om att regeringen bör ge ESV ett årligt uppföljningsuppdrag om myndigheters hantering av korruptionsrisker bedömer regeringen att ESV inte bör ha ett årligt uppföljningskrav

som bara omfattar korruption. I skrivelsen anförs att ESV enligt sin instruktion ska bistå regeringen med det underlag regeringen behöver för att säkerställa att statsförvaltningen är effektiv och att den interna styrningen och kontrollen är betryggande.

Mot bakgrund av Riksrevisionens tredje rekommendation om att regeringen bör överväga att ge ett departement ett ansvar för att följa upp hur statlig förvaltning beaktar korruptionsfrågor bedömer regeringen att arbetet mot korruption bör bedrivas inom ramen för regeringens övergripande styrning och uppföljning av myndigheterna. Denna uppföljning bedrivs av respektive departement med stöd av stabsmyndigheter, t.ex. Statskontoret och ESV. Civil- och bostadsministern ansvarar enligt regeringen för övergripande frågor om statlig förvaltning, inklusive bl.a. generella frågor om styrning av myndigheter, arbetsgivarfrågor, värdegrundsarbete i staten och upphandlingsfrågor samt att frågor om statliga myndigheters arbete mot korruption ligger inom ramen för detta ansvarsområde, i de delar det inte ligger inom något annat statsråds ansvarsområde.

Vad gäller Riksrevisionens fjärde rekommendation om att regeringen bör utse en myndighet som får i uppdrag att vidareutveckla och stärka nätverket mot korruption, mutor och jäv (som tidigare samordnades av Krus) samt att medlemskap i nätverket bör vara obligatorisk för alla myndigheterna delar regeringen Riksrevisionens uppfattning att ett erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna är ett ändamålsenligt sätt att stödja myndigheterna i deras arbete med att förebygga korruption. I det arbetet bör enligt regeringen erfarenheterna från nätverket mot korruption användas. I frågan om ett obligatoriskt nätverksmedlemskap för myndigheterna är det enligt regeringen angeläget att myndigheterna engageras i arbetet på det sätt som är lämpligt för respektive myndighet. Deltagandet i nätverket bör därför enligt regeringen bygga på frivillighet.

I fråga om Riksrevisionens femte rekommendation om att varje enskild myndighet bör införa rutiner för att anmäla korruptionsmisstankar samt att rutinerna bör kommuniceras tydligt inom myndigheterna delar regeringen Riksrevisionens bedömning att det är ett ansvar för varje myndighet att bedöma vilka rutiner för att anmäla korruption som är ändamålsenliga inom det egna området. Regeringen bedömer att arbetet mot korruption i första hand ska bedrivas inom regelverket och organisationen för myndigheternas verksamhet. Det bör alltså inte i onödan inrättas särskilda regelverk eller organisatoriska lösningar just för korruption, även system för anmälan av korruptionsmisstankar. Enskilda myndigheter kan enligt regeringen underlätta sådana anmälningar, t.ex. genom en funktion på sin hemsida. Det kan även finnas anledning för myndigheter inom särskilt utsatta verksamhetsområden att närmare analysera behovet av sådana förenklade anmälningsförfaranden.

Mot bakgrund av Riksrevisionens sjätte rekommendation om att myndighetsledningarna bör säkerställa att korruptionsrelaterade frågor inkluderas i myndighetens etik- och värdegrundsarbete delar regeringen Riksrevisionens uppfattning. Regeringen hänvisar till sitt beslut i december 2012 att inrätta Värdegrundsdelegationen vars uppgift bl.a. är att konkretisera hur tilltron till

statsförvaltningen kan vidmakthållas och förstärkas genom att främja en kultur som förebygger korruption och oegentligheter.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

I fråga om Riksrevisionens första rekommendation om att regeringen bör överväga ett tydligt krav på myndigheter att värdera risker för korruption avser regeringen att i dialog med ESV diskutera frågan om hur ESV kan stärka myndigheternas riskarbete så att frågan om korruption hanteras inom ramen för de krav som ställs i förordningen om intern styrning och kontroll.

Mot bakgrund av Riksrevisionens andra rekommendation om att regeringen bör ge ESV ett årligt uppföljningsuppdrag avser regeringen att dels även i fortsättningen löpande följa upp myndigheternas arbete att utveckla skyddet mot korruption, dels regelbundet inhämta uppgifter från de mest riskutsatta myndigheterna om deras arbete med att skydda sig mot korruption. Detta bör enligt regeringen ske i den årliga dialogen mellan berörda myndigheter, fackdepartement och regeringsföreträdare, vilket ger regeringen en möjlighet att skaffa sig en samlad bild av myndigheternas arbete och skydd mot korruption.

Vad gäller Riksrevisionens fjärde rekommendation om att regeringen bör utse en myndighet för att samordna ett nätverk mot korruption avser regeringen att ge ESV ansvar att dels utveckla formerna för ett erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna om åtgärder mot korruption utifrån erfarenheterna från arbetet med nätverket mot korruption, dels samordna och vidareutveckla ett sådant nätverk bland myndigheterna. Syftet med detta är att ge regeringen förutsättningar att skapa sig en bild av myndigheternas arbete mot korruption.

I fråga om Riksrevisionens femte rekommendation om att varje enskild myndighet bör införa rutiner för att anmäla korruptionsmissstankar bedömer regeringen att det inte finns någon anledning att vidta åtgärder för att införa generella system för anmälan. I skrivelsen påminner regeringen om sitt beslut i februari 2013 att tillsätta en utredning om stärkt skydd för arbetstagare som slår larm (dir. 2013:16). Utredningen ska bl.a. föreslå åtgärder som syftar till att stärka skyddet för arbetstagare som slår larm om olika former av missförhållanden, oegentligheter eller brott och skapa ett tydligare regelverk.

Mot bakgrund av Riksrevisionens sjätte rekommendation om att myndighetsledningarna bör säkerställa att korruptionsrelaterade frågor inkluderas i myndighetens etik- och värdegrundsarbete hänvisas till regeringsbeslutet om att inrätta en Värdegrundsdelegation.

Utöver ovannämnda vidtagna och tilltänkta åtgärder bedömer regeringen att förvaltningens arbete med att förebygga korruption behöver stärkas. Utgångspunkten bör vara en bred definition av korruption som ansluter till Riksrevisionens definition: att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller andra. En ytterligare utgångspunkt bör enligt regeringen vara att åtgärderna så långt som möjligt ska rymmas inom gällande regelverk och organisation. De åtgärder som vidtas bör vara så operativa som möjligt, dvs. de bör inte föregås av omfattande utredningsarbete, utan bör

bygga på de utredningar som redan gjorts. Arbetet mot korruption ska i första hand ske inom ramen för regeringens styrning av förvaltningsmyndigheter, vilket innebär att arbetet ska bedrivas på bred front och att regeringens uppföljning genomförs med stöd av respektive departement. Formerna för och inriktningen på denna uppföljning utvecklas kontinuerligt inom Regeringskansliet. Utgångspunkten för uppföljningen är att myndighetsledningarna ansvarar inför regeringen, bl.a. för att utifrån bestämmelserna i myndighetsförordningen se till att verksamheten bedrivs effektivt, enligt gällande rätt och att den interna styrningen och kontrollen på så sätt är betryggande.

Information från Transparency International Sverige

Vid utskottssammanträdet den 3 oktober 2013 uppvaktade företrädare för Transparency International Sverige (TI) utskottet och lämnade information om egna förslag på åtgärder för att effektivt motverka korruption i den offentliga förvaltningen. Av den lämnade informationen framgick bl.a. att TI beklagade att regeringen inte hade följt Riksrevisionens rekommendation att ge ESV i uppdrag att årligen rapportera om myndigheternas efterlevnad av förordningen om intern styrning och kontroll. Även om TI hade förståelse för att det kunde vara svårt att ge ett departement ett övergripande ansvar för antikorrupsionsarbete ansåg TI att det behövs en bättre samordning inom Regeringskansliet (RK). Mot den bakgrunden och med beaktande av civil- och bostadsministrernas ansvar för övergripande frågor om bl.a. statsförvaltningens effektivitet föreslog TI att Socialdepartementet skulle ta initiativ till en intern samrådsgrupp inom RK för att försäkra sig om att arbetet inom berörda departement på anti-korrupsionsområdet blir känt och involverar alla berörda.

Utskottets ställningstagande

Utskottet bedömer att den statliga förvaltningens arbete med att förebygga korruption behöver stärkas. Att såväl regeringen som myndigheterna själva aktivt främjar centrala värden som saklighet och opartiskhet och förebygger korruption är av stor betydelse för samhällets och medborgarnas väl. Utskottet delar regeringens bedömning att åtgärder mot korruption bör utgå från en bred definition av korruption och så långt som möjligt rymmas inom den befintliga modellen för regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna. Utskottet vill även betona vikten av att regeringen, i linje med sin avsikt, ser över interna riktlinjer till departementen och utbildningen inom Regeringskansliet så att korrupsionsrisker bättre återspeglas i den riskanalys som myndigheterna ska göra, följa upp och åtgärda inom ramen för den interna styrningen och kontrollen.

Mot bakgrund av Riksrevisionens rekommendation om ett årligt uppföljningsuppdrag till ESV konstaterar utskottet att regeringen i stället avser att inom den årliga dialogen mellan berörda myndigheter, fackdepartement och regeringsföreträdare löpande följa upp myndigheternas arbete mot korruption

samt inhämta uppgifter från de mest riskutsatta myndigheterna om deras arbete i frågan. Även om utskottet finner regeringens avsikter i dessa delar i allt väsentligt välavvägda vill utskottet i detta sammanhang understryka vikten av att regeringen följer upp i vilken utsträckning myndigheterna beaktar och hanterar korruptionsrisker. Ett värdefullt inslag inom ramen för den årliga dialogen skulle således enligt utskottet kunna vara en tydlig återkoppling på korruptionsfrågor mellan myndigheterna och regeringen. En sådan återkoppling skulle även stärka regeringens möjlighet att följa upp och utvärdera hur dessa frågor har hanterats.

Utskottet delar i övrigt de bedömningar som regeringen har gjort i skrivelserna. Såväl ESV:s roll i erfarenhetsutbytet mellan myndigheter utifrån antikorrupsionsnätverkets erfarenheter som Värdegrundsdelegationens framtida verksamhet utgör viktiga förstärkningar av förvaltningens arbete med att förebygga korruption. Med det ovannämnda föreslår utskottet att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Korruption och den offentliga sektorn

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår fem motionsyrkanden om särskilda åtgärder och utredningar för att öka kunskapen om korruption, förebygga korruption vid offentligt beslutsfattande, kartlägga hot och risker för utbredningen av korruption i offentlig sektor samt förstärka skyddet för s.k. visselblåsare.

Jämför särskilt yttrande 2 (MP).

Motionerna

I kommittémotion 2011/12:K293 av Peter Eriksson m.fl. (MP) begärs särskilda åtgärder för att öka kunskapen inom olika sektorer i landet om vad som är tillåtet och otillåtet agerande mellan offentliga tjänstemän och förtroendevalda å ena sidan och privata företag å andra sidan (yrkande 6). Motionärerna bedömer att det finns ett behov av ökad kunskap inom allt från byggsektorn och andra delar av entreprenadsektorn till vård- och omsorgsområdet, liksom hos kommun- och statsanställda. Även förtroendevaldas kunskap behöver öka. I motionen anförs att Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har ett särskilt ansvar för kunskapsbildning inom den kommunala sektorn och regeringen inom den statliga.

Sven Britton och Börje Vestlund (båda S) begär i motion 2012/13:K372 att regeringen tillsätter en utredning för att förebygga korruption vid offentligt beslutsfattande. Utredningens syfte ska enligt motionärerna vara att öka uppmärksamheten kring korruption inom myndigheterna. Utredningen bör bl.a. se över lagstiftningen och underlätta bevisprövning samt ta fram standardkontrakt för anställning av upphandlare med inriktning på att förebygga korrup-

tion. I motionen hänvisas till en rapport från Statskontoret som lämnades till regeringen i juni 2012.

I kommittémotion 2012/13:Ju373 av Morgan Johansson m.fl. (S) begärs att regeringen kartlägger hotet och riskerna för att korruption breder ut sig i offentlig sektor, hos förtroendevalda och inom offentlig verksamhet som sköts av privata aktörer (yrkande 32). I kommittémotion 2013/14:Ju412 av Morgan Johansson m.fl. (S) yrkande 40 föreslås motsvarande förslag till riksdagsbeslut. Motionärerna pekar på en tendens i samhället där kriminella grupperingar utövar otillbörlig påverkan mot olika myndigheter i syfte att nå fördelar genom att i högre utsträckning och i olika former hota enskilda myndighetsföreträdare. Ett effektivare sätt än att hota är enligt motionärerna att erbjuda pengar eller tjänster mot förmåner. Trots att förtroendet för myndigheter, kommuner och tjänstemän är stort finns det anledning att särskilt beakta att denna typ av korruption kan komma att öka i samhället. I den sistnämnda kommittémotionen begärs även (yrkande 39) att regeringen ska utreda ett förstärkt skydd för s.k. visseblåsare. I motionen anges att behovet av att skydda oss från korruption ökar när det finns stora vinstintressen i offentliga tjänster. Enligt motionärerna är det viktigt att anställda och andra med insyn i verksamheten, t.ex. styrelseledamöter, kan slå larm till bl.a. myndigheter eller en högre chef utan att de riskerar efterräkningar.

Rapport från Statskontoret

I juni 2011 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att ta fram ett underlag för att bedöma förekomsten av korruption i kommuner och landsting. Enligt regeringsuppdraget (Fi2011/2882) skulle Statskontoret 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. I uppdraget ingick att undersöka kunskapsnivån om korruption, vilka interna riktlinjer som finns i den kommunala sektorn, hur den kommunala revisionen arbetar med att förebygga korruption samt att analysera behovet av eventuella åtgärder. Statskontoret skulle samråda med Ekobrottsmyndigheten, Brottsförebyggande rådet, Åklagarmyndigheten och SKL.

I juni 2012 överlämnade Statskontoret sin rapport (2012:20). I rapporten föreslog Statskontoret bl.a. att regeringen skulle sluta en överenskommelse med SKL om att det nationella nätverket mot korruption för kommuner och landsting ska ge stöd i det korruptionsförebyggande arbetet. I sammanhanget hänvisades till tidigare överenskommelser med SKL, t.ex. om att utveckla evidensbaserad praktik i socialtjänsten som slöts i juni 2010.

Enligt Statskontoret kunde det finnas skäl för regeringen att ta initiativ till att förtydliga kommunallagen så att det ännu tydligare framgår att kommuner och landsting ska säkerställa att deras verksamhet bedrivs enligt gällande rätt och inte bara enligt de föreskrifter som kommunen eller landstinget själva har beslutat.

Vidare borde SKL enligt Statskontoret ta initiativ till en gemensam kommunal värdegrund där arbetet i staten vid projektet om offentligt etos i många delar borde kunna utgöra en viktig utgångspunkt. Kommunala revisorer borde enligt Statskontoret granska med inriktning på riskområden i det vardagliga arbetet och ställa högre krav på den interna kontrollen i sitt fortlöpande granskningsarbete.

Vad gäller s.k. visselsystem ansåg Statskontoret att den norska lösningen där visselblåsning ingår i arbetsmiljölagstiftningen skulle kunna passa in i den svenska arbetsrättsliga modellen, och att den därmed borde övervägas i aviserade utredningar.

Slutligen ansåg Statskontoret att regeringen borde ta initiativ för att säkerställa att arbetet mot korruption prioriteras, exempelvis genom samverkan med SKL (se ovan). Det kunde även ske genom att visa att arbetet aktualiseras även på andra håll, bl.a. i statsförvaltningen. Ett sådant exempel var regeringens initiativ till arbetet med den offentliga värdegrunden.

Enligt uppgift bereds Statskontorets rapport inom Regeringskansliet.

Andra rapporter om korruption i offentlig förvaltning

Frågan om förekomsten och bekämpandet av korruption i den offentliga förvaltningen har de senaste åren uppmärksammats mer än tidigare. Några aktuella studier är rapporten Allmän nytta eller egen vinning (ESO 2013:2) från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). Andra rapporter är Transparency Internationals studie Motståndskraft, oberoende, integritet – kan det svenska samhället stå emot korruption? (Transparency International 2012) och Brottsförebyggande rådets (Brå) rapporter om korruptionens struktur i Sverige (Brå 2007:21) samt om strukturer, riskfaktorer och motåtgärder i fråga om den anmälda korruptionen i Sverige (Brå 2013:15). Flera av dessa rapporter konstaterar, i likhet med Riksrevisionen, att frågan om korruption i den svenska förvaltningen under lång tid fått liten uppmärksamhet i Sverige.

Rapporten från ESO visar att medborgarnas uppfattning om förekomsten av korruption har förändrats och dessutom skiljer sig från den i andra länder. En inte obetydlig del av befolkningen har enligt undersökningen den uppfattningen att korruption är vanligt bland politiker och tjänstemän, särskilt i kommunal förvaltning. Enligt regeringen är det särskilt oroande att många uppfattar att korruption är vanligt (se skr. 2012/13:167 s. 5) eftersom detta i sig är något som kan leda till ökad korruption.

I Brås rapport (Brå 2013:15) från juli 2013 identifieras riskfaktorer för korruption och motåtgärder som svarar mot dessa. Faktorerna har identifierats utifrån samtliga ärenden hos Riksenheten mot korruption (en nationell funktion som sedan 2003 finns inom Åklagarmyndigheten) som avslutades innan den 31 december 2011. Enligt Brå finns det en korruptionsproblematik i Sverige som bör tas på största allvar eftersom den påverkar myndighetsutövningen i enskilda beslut, påverkar förtroendet för både den offentliga och den privata sektorns funktionssätt och leder till ökade kostnader för såväl skattebetalare

som företag. Mycket görs också för att motverka korruption, och rapporten bör enligt Brå ses som ett ytterligare bidrag till detta, särskilt genom att peka ut risker. Samtidigt bedömer Brå att korruptionen inte ska överdrivas. Rapporten ger trots allt bilden av en korruptionsbrottslighet som typiskt sett inte tagit sig alltför allvarliga former. Brå påpekar dock att upphandling framstår som ett särskilt riskområde som bör prioriteras samt att det behövs mer kunskap om korruptionens omfattning och struktur, särskilt inom näringslivet och då inte minst svenska företag som verkar utomlands.

Med anledning av uppmärksammade fall av oegentligheter i Göteborg beslutade kommunfullmäktige i Göteborg den 8 december 2011, på kommunstyrelsens förslag, att ge kommunens revisorskollegium i uppdrag att inrätta en oberoende granskningskommission. Kommissionen avslutade sitt arbete i juni 2013 och överlämnade då ett betänkande (Tillitens gränser) med bl.a. tio rekommendationer för att minska risken för korruption.

Regeringens skrivelse

I regeringens skrivelse som behandlas ovan (skr. 2012/13:167) anges att regeringen kommer att ägna fortsatt uppmärksamhet åt upphandlingsområdet (s. 7). Det finns enligt regeringen ett fortsatt behov av förbättringar inom upphandlingsområdet, vilket kan åstadkommas med hjälp av bl.a. upphandlingsstödjande åtgärder. Av skrivelsen framgår även att regeringen i budgetpropositionen för 2013 har aviserat att en prioriterad fråga för regeringen är att effektivisera upphandlingsstödet så att upphandlande myndigheter och enheter samt leverantörer får den kompetens och kunskap som behövs för att möta de krav som måste ställas på att upphandlingar genomförs på bästa sätt. Vidare anges i skrivelsen (s. 8) att Kammarkollegiet enligt sitt regleringsbrev för 2013 ska bidra i den upphandlingsstödjande verksamheten till att förebygga korruption och jäv i offentlig upphandling. Vad gäller kunskapen om korruption hos enskilda statsanställda framgår av skrivelsen (s. 10) att Värdegrundsdelegationen ska arbeta med att öka denna. I skrivelsen påminns även om regeringens beslut i februari 2013 att tillsätta en utredning (dir. 2013:16) om stärkt skydd för arbetstagare som slår larm (s.k. visselblåsare). Enligt direktivet ska utredningsuppdraget redovisas senast den 22 maj 2014.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar med tillfredsställelse att regeringen avser att ägna fortsatt uppmärksamhet åt upphandlingsområdet, bl.a. genom upphandlingsstödjande åtgärder, och att Kammarkollegiet bidrar i detta arbete. Utskottet konstaterar att en utredning om att stärka skyddet för s.k. visselblåsare har tillsatts och att utredningen beräknas slutföra sitt arbete under våren 2014. Utskottet anser att utredningen inte bör föregripas. Därtill noterar utskottet att Statskontorets rapport om förekomsten av korruption i kommuner och landsting bereds inom Regeringskansliet. I sammanhanget konstaterar utskottet även att ett flertal

rapporter och studier från myndigheter har färdigställts under de senaste åren. Utskottet förutsätter att regeringen löpande följer de korruptionsrelaterade frågor som tas upp i dessa rapporter och prioriterar dessa frågor. Utskottet vill i sammanhanget understryka vikten av ett aktivt arbete mot korruption i kommuner och landsting, särskilt i fråga om offentlig upphandling och närliggande områden. Mot denna bakgrund avstyrker utskottet motionerna 2011/12:K293 yrkande 6, 2012/13:K372, 2012/13:Ju373 yrkande 32 och 2013/14:Ju412 yrkandena 39 och 40.

Särskilda yttranden

1. Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters skydd mot korruption, punkt 1 (MP)

Peter Eriksson (MP) anför:

Jag delar de synpunkter som förts fram av både Riksrevisionen och företrädare för Transparency International Sverige (TI) om behovet av en mer samlad behandling av korruptionsfrågorna i regeringen. Riksrevisionen har föreslagit att regeringen borde överväga att ge ett departement ett ansvar att följa upp hur statliga förvaltning beaktar korruptionsfrågor. TI har pekat på vikten av att Socialdepartementet tar initiativ till en intern samrådsgrupp inom Regeringskansliet i syfte att försäkra sig om att arbetet inom berörda departement på antikorrupsionsområdet blir känt och involverar alla berörda. Jag anser att det vore bra om en översyn inom regeringen gjordes för att uppnå detta. Men eftersom Regeringskansliets organisation bör vara en fråga för regeringen själv att avgöra så vill jag inte begära ett tillkännagivande i frågan utan väljer att framföra det som ett särskilt yttrande.

2. Korruption och den offentliga sektorn, punkt 2 (MP)

Peter Eriksson (MP) anför:

Även om offentlighetens avslöjande ljus är oerhört viktigt för att förebygga korruption räcker det ibland inte med det. Allt oftare framstår kunskap om vad som är tillåtet och otillåtet samt kunskap om hur korruption förebyggs som särskilt viktigt i kampen mot korruption. I medierna förekommer numera ofta uppgifter om att misstänkta korruptionsbrott ökar. Det är dock svårt att veta om detta stämmer, dels då någon sådan statistik från Brottsförebyggande rådet inte finns, dels då det saknas tydliga uppgifter om att antalet personer som fällts för dylika brott har ökat. Oavsett vilket är det för mig tydligt att det hos såväl förtroendevalda som privata aktörer och medborgare finns ett behov av ökad kunskap om vad som är tillåtet respektive otillåtet interagerande mellan offentliga tjänstemän och privata aktörer. Risken för korruption är t.ex. särskilt stor i kommuner där kunskapen om regelverk och förebyggande rutiner är svag. Jag anser att det finns ett behov av ökad kunskap inom allt från byggsektorn och andra delar av entreprenadsektorn till vård- och omsorgsområdet, liksom hos kommun- och statsanställda. Även de förtroendevaldas kunskap behöver öka. Sveriges Kommuner och Landsting har ett särskilt ansvar för kunskapsbildning inom den kommunala sektorn och regeringen inom den statliga. Även om jag hade önskat att en majoritet av riksdagen hade ställt sig bakom Miljöpartiets motionsyrkande om ett tillkännagivande till regeringen om att den borde vidta särskilda åtgärder för att öka kunskapen om vad som är tillåtet och otillåtet tvingas jag tyvärr konstatera att något tillräckligt stöd inte gick att få.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2012/13:167 Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters skydd mot korruption.

Motion från allmänna motionstiden hösten 2011

2011/12:K293 av Peter Eriksson m.fl. (MP):

6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om behov av ökad kunskap innan olika sektorer i landet om vad som är mutbrott och bestickning m.m.

Motioner från allmänna motionstiden hösten 2012

2012/13:K372 av Sven Britton och Börje Vestlund (båda S):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om behovet av en utredning för att förebygga korruption vid offentligt beslutsfattande.

2012/13:Ju373 av Morgan Johansson m.fl. (S):

32. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att kartlägga hotet och riskerna för att korruption breder ut sig i offentlig sektor, hos förtroendevalda och inom offentlig verksamhet som sköts av privata aktörer.

Motion från allmänna motionstiden hösten 2013

2013/14:Ju412 av Morgan Johansson m.fl. (S):

39. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att utreda ett förstärkt skydd för whistle-blowers.
40. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att kartlägga de hot och risker som finns för att korruption breder ut sig i offentlig sektor, hos förtroendevalda och offentlig verksamhet som sköts av privata aktörer.