



EUROPEISKA  
KOMMISSIONEN

Bryssel den 3.2.2014  
COM(2014) 38 final

ANNEX 27

## **BILAGA**

### **SVERIGE**

*till*

**EU:s rapport om insatserna mot korruption**

---

## SVERIGE

### 1. INLEDNING – HUVUDDRAG OCH TRENDER

#### *Ramen för korruptionsbekämpning*

**Strategiskt tillvägagångssätt.** Sverige har ingen nationell strategi för bekämpning av korruption men har genomfört flera riskbedömningar och sammanställt rapporter om korruption. Riskbedömningarna har bland annat gällt risken för korruption inom den kommunala sektorn, vid offentlig upphandling och inom den svenska statsförvaltningen.<sup>1</sup> Regeringen inrättade nyligen ”värdegrundsdelegationen”, en grupp som ska arbeta för att upprätthålla allmänhetens förtroende för den offentliga förvaltningen genom att främja en kultur som förhindrar korruption.<sup>2</sup>

**Rättslig ram.** Sverige har ett väl fungerande system med lagstiftning, brottsbekämpande organ och rättsliga myndigheter som motverkar korruption. Den svenska strafflagstiftningen omfattar alla former av korruptionsbrott som tas upp i Europarådets straffrättsliga konvention om korruption<sup>3</sup> och dess tilläggsprotokoll.<sup>4</sup> En ny lagstiftning mot korruption trädde i kraft 2012. Den nya lagstiftningen omfattar fler kategorier offentliga tjänstemän och privatpersoner än tidigare lagstiftning. Två nya brottstyper införs också: handel med inflytande och vårdslös finansiering av mutbrott.<sup>5</sup> Mer allmänna etiska principer och uppföranderegler, däribland bestämmelser om intressekonflikter, finns i olika delar av lagstiftningen, t.ex. författningen, förvaltningslagen (1986:223) och lagen om offentlig anställning (1994:260). Sveriges kommuner och landsting offentliggjorde år 2006 en vägledning för anställda inom kommuner, landsting och regioner när det gäller intressekonflikter och korruption. Vägledningen uppdaterades 2012.<sup>6</sup> De sex principerna i *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda* bygger på lagar och förordningar och ger riktlinjer för hur myndigheter och statsanställda ska utföra sitt arbete.<sup>7</sup>

**Institutionell ram.** Den offentliga förvaltningen anses allmänt vara effektiv och tillhandahålla heltäckande och högkvalitativa tjänster för både medborgare och företag. Den låga nivån när det gäller uppfattad och upplevd korruption i Sverige hänger samman med det svenska samhällets och de svenska institutionernas långa tradition av öppenhet och insyn samt

- 
- 1 Exempel på riskbedömningar som nyligen genomförts i Sverige: Bergh, A. m.fl. (2013) Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska. Stockholm: Regeringskansliet, ESO-rapport 2013:2: <http://eso.expertgrupp.se/rapporter/20132-allman-nytta-eller-egen-vinning/>; Riksrevisionen (2013) Statliga myndigheters skydd mot korruption. Stockholm: Riksdagstryckeriet, RiR 2013:2: [http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/16836/RiR\\_2013\\_2\\_Anpassad\\_Myndigheters%20korruption.pdf](http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/16836/RiR_2013_2_Anpassad_Myndigheters%20korruption.pdf). Statskontoret (2012) Köpta relationer – om korruption i det kommunala Sverige. Stockholm: Statskontoret, 2012:20: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/201220.pdf>.
  - 2 <http://www.regeringen.se/sb/d/119/a/213443>.
  - 3 Europarådets straffrättsliga konvention om korruption (ETS 173). Sverige har lämnat in en reservation avseende artikel 17 (jurisdiktion) i denna konvention. Gruppen av stater mot korruption (Greco), tredje utvärderingsomgången – rapport om Sverige när det gäller grunder för åtal (2009), s. 3: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)4\\_Sweden\\_One\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)4_Sweden_One_EN.pdf).
  - 4 ETS 191.
  - 5 Genom lagstiftningen infördes två nya brottstyper och alla mutrelaterade brott omgrupperades och inordnades i fem avsnitt i kapitel 10 i brottsbalken: tagande av muta (avsnitt a), givande av muta (avsnitt b), grovt tagande av muta eller grovt givande av muta (avsnitt c), handel med inflytande (avsnitt d) och vårdslös finansiering av mutbrott (avsnitt 5 e). Information om förslaget till ny lagstiftning finns på <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/184838>.
  - 6 Om mutor och jäv. Vägledning för anställda inom kommuner, landsting och regioner. Reviderad 2012-09-01. <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/5275.pdf?issuusel=ignore>.
  - 7 De sex huvudprinciperna är demokrati, legalitet, objektivitet, saklighet och likhetskrav, fri åsiktsbildning och yttrandefrihet, respekt samt effektivitet och service. En introduktion till Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda: [http://anstalld.his.se/PageFiles/169462/introduktion\\_till\\_den\\_gemensamma\\_vardegrunden.pdf](http://anstalld.his.se/PageFiles/169462/introduktion_till_den_gemensamma_vardegrunden.pdf).

den stora respekten för rättsstatsprincipen.<sup>8</sup> År 2002 inrättades inom åklagarmyndigheten en riksenhet mot korruption i enlighet med rekommendationer från gruppen av stater mot korruption (Greco). Enhetens arbete är inriktat på att samla in information om korruption och utarbeta metoder för att bekämpa korruption på central, regional och lokal förvaltningsnivå. Riksenheten mot korruption har rapporterat att 280 förundersökningar ledde till 90 fällande domar mellan 2003 och 2009.<sup>9</sup> I januari 2012 inrättades nationella korruptionsgruppen inom polisen för att stödja riksenheten mot korruption i korruptionsutredningar, bl.a. avseende tagande och givande av muta i utlandet.<sup>10</sup>

### ***Opinionsundersökningar***

**Uppfattningar om korruption.** Sverige är ett av de länder i EU som har lägst korruption enligt den särskilda Eurobarometerundersökningen om korruption 2013. Enligt undersökningen anser 40 procent av de svenska intervjupersonerna att korruptionen är utbredd i Sverige (EU-genomsnittet ligger på 76 procent) och 12 procent känner att de påverkas personligen av korruption i sin vardag (EU-genomsnitt 26 procent).

**Upplevd korruption.** Färre än 1 procent hade uppmanats eller förväntats betala en muta under de senaste 12 månaderna (EU-genomsnitt 4 procent),<sup>11</sup> men så många som 18 procent av deltagarna i undersökningen uppgav att de personligen kände någon som tar emot eller har tagit emot mutor (EU-genomsnitt 12 procent).

**Enkäter bland företag.** Enligt en Eurobarometerundersökning anser 36 procent av de svenska chefer som deltog i undersökningen<sup>12</sup> att favorisering och korruption utgör ett hinder för konkurrensen i Sverige (EU-genomsnitt 73 procent). Av de svenska företagen uppger 12 procent att korruption är ett problem för deras företag när de gör affärer (EU-genomsnitt 43 procent).<sup>13</sup> Sverige får konsekvent topplaceringar när det gäller konkurrenskraftsindex och intar förstaplatsen bland EU-länderna i Europa 2020-indexet och får en sjätteplacering internationellt i World Competitiveness Index 2013–2014.

När det gäller offentlig upphandling anser 22 procent av intervjupersonerna i Eurobarometerundersökningen bland företag om korruption 2013<sup>14</sup> att utbredd korruption förekommer vid upphandling som förvaltas av nationella myndigheter och 33 % att det förekommer vid upphandling som förvaltas av lokala myndigheter (EU-genomsnitt 56 procent respektive 60 procent).

### ***Bakgrund***

**Den privata sektorn.** Sverige har införlivat bestämmelserna i rambeslut 2003/568/RIF när det gäller definitionen av aktiv och passiv korruption inom den privata sektorn och om fysiska och juridiska personers ansvar.<sup>15</sup> Enligt OECD:s arbetsgrupp mot bestickning gör Sveriges skatteförvaltning betydande ansträngningar för att upptäcka och rapportera tagande och givande av muta i utlandet och Sverige har bistått flera länder i deras utredningar om samma

---

8 Sverige har sedan början av 1700-talet tillämpat den allmänna principen om att alla har rätt att ta del av, trycka samt publicera alla offentliga handlingar. Greco, första utvärderingsomgången 2000. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2001\)3\\_Sweden\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2001)3_Sweden_EN.pdf).

9 Greco, tredje utvärderingsomgången tema I.

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)4\\_Sweden\\_One\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)4_Sweden_One_EN.pdf).

10 <http://polisen.se/Om-polisen/Organisation/Specialkompetenser/Korruptionsgruppen/>.

11 2013 Särskild Eurobarometer 397.

12 2013 Flash Eurobarometer 374.

13 2013 Flash Eurobarometer 374.

14 2013 Flash Eurobarometer 374.

15 KOM(2011) 309 slutlig, andra rapporten om genomförandet av rambeslut 2003/568/RIF av den 6 juni 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:SV:PDF>.

brott. OECD betonar dock att Sverige måste göra större ansträngningar för att aktivt kontrollera efterlevnaden av sin mutbrottslagstiftning i fråga om tagande och givande av muta i utlandet och att den svenska allmänheten bör uppmärksammas på detta.

**Intressekonflikter och redovisning av tillgångar.** Riksdagsordningen innehåller bestämmelser om intressekonflikter<sup>16</sup> och sedan 2008 är riksdagsledamöter tvungna att redovisa sina tillgångar. Det är upp till den enskilda riksdagsledamoten att avgöra om han eller hon står inför en intressekonflikt och besluta om han eller hon ska delta i ett kammar- eller utskottssammanträde.<sup>17</sup> Greco har uttryckt farhågor för att det nuvarande systemet med att riksdagsledamöterna själv fattar beslut om att inte delta inte garanterar en tillfredsställande insyn. Greco anser att riksdagsledamöterna offentligt borde redovisa faktiska och potentiella intressekonflikter för att ge allmänheten möjlighet att bevaka när och hur en riksdagsledamots intressen skulle kunna påverka beslutsprocessen. Greco har också föreslagit att det nuvarande systemet för deklaration av tillgångar ska utvecklas och omfatta kvantitativa uppgifter som det ungefärliga värdet av eller antalet aktier samt inkomst.<sup>18</sup>

**Larm om missförhållanden.** Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen innehåller tydliga bestämmelser om skydd av offentliganställda som lämnar uppgifter till medierna och om tillgången till offentliga handlingar.<sup>19</sup> Enligt lag har offentliganställda rätt till anonymitet i dessa fall och det kan utgöra ett brott om en företrädare för en myndighet efterforskar deras identitet eller en journalist avslöjar den.<sup>20</sup> Något likvärdigt skydd finns inte inom den privata sektorn. I en nyligen gjord statlig offentlig utredning föreslogs dock ny lagstiftning för att stärka meddelarskyddet för privatanställda i offentligt finansierade verksamheter och tjänster inom vård, skola och omsorg.<sup>21</sup> Dessutom har en oberoende särskild utredare tillsatts för att se över och föreslå rekommendationer för stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om olika former av missförhållanden, oegentligheter eller brott.<sup>22</sup>

**Öppenhet på lobbyingområdet.** Lobbyverksamhet är inte reglerad i Sverige. Det finns ingen skyldighet att registrera lobbyister eller att rapportera kontakter mellan offentliga tjänstemän och lobbyister. Bestämmelsen om handel med inflytande är tillämplig på olaglig lobbyverksamhet.

## 2. FRÅGOR I FOKUS

### *Finansiering av politiska partier*

---

16 I kapitel 2 § 11 i riksdagsordningen står följande: "Ingen får vid ett sammanträde delta i behandlingen av ett ärende som personligen rör honom eller henne eller någon närstående." I kapitel 4 § 14 i riksdagsordningen står följande: "Ingen får närvara i ett utskott, när ett ärende som personligen rör honom eller henne eller någon närstående behandlas." Greco, fjärde utvärderingsomgången. *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*. 2013, s. 15: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2013\)1\\_Sweden\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2013)1_Sweden_EN.pdf).

17 Greco, fjärde utvärderingsomgången. *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*. 2013, s. 15: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2013\)1\\_Sweden\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2013)1_Sweden_EN.pdf).

18 Greco, fjärde utvärderingsomgången. *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*. 2013, s. 15: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2013\)1\\_Sweden\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2013)1_Sweden_EN.pdf).

19 SFS 1949:105 och SFS 1991:1469.

20 Andersson, Staffan (2002). *Corruption in Sweden: Exploring Danger Zones and Change* (doktorsavhandling), Umeå universitet: Statsvetenskapliga institutionen (ISBN 91-7305-265-5).

21 SOU 2013:79. Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet <http://www.regeringen.se/content/1/c6/22/92/58/66ada80c.pdf>.

22 Kommittédirektiv 2013:16 Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm <http://www.regeringen.se/content/1/c6/20/92/42/967aef41.pdf>.

I Sverige får politiska partier på riksnivå omfattande offentligt stöd från staten och riksdagen.<sup>23</sup> Stödet ger de politiska partierna möjlighet att bedriva politisk verksamhet på lång sikt utan att vara beroende av andra bidrag.<sup>24</sup> Beroende på hur högt det offentliga stödet är, vilket beror på valresultaten, måste vissa partier i riksdagen förlita sig på privata bidrag upp till 50 procent under ett valår, medan andra partier nästan helt och hållet finansieras genom offentliga medel.<sup>25</sup> För att skapa insyn i partifinansieringen har de politiska partierna ingått en frivillig överenskommelse.<sup>26</sup> Enligt överenskommelsen måste t.ex. partiernas intäktskällor redovisas så öppet som möjligt och väljarna ha rätt att få veta hur partierna och valkandidaterna finansierar sin verksamhet och sina kampanjer. Det finns dock inget förbud mot anonyma donationer till politiska partier från privatpersoner eller juridiska personer och ingen lagstiftning som gör de politiska partiernas räkenskaper tillgängliga för allmänheten. Överenskommelsen omfattar inte alla politiska partier i riksdagen och inte heller partier på regional eller lokal nivå.

Efter upprepad kritik från Greco,<sup>27</sup> med bland annat förslag från en expertkommitté,<sup>28</sup> lade den svenska regeringen 2014 fram ett lagförslag för att öka insynen i finansieringen av politiska partier och enskilda valkandidater som ställer upp i val till riksdagen eller till Europaparlamentet.<sup>29</sup> Enligt lagförslaget ska partierna och de enskilda kandidaterna årligen uppge vilka intäkter de har haft och uppgifterna offentliggöras på kammarkollegiets webbplats.<sup>30</sup> De politiska partierna blir även skyldiga att rapportera donationer över 2 500 euro,<sup>31</sup> bidragsgivarens identitet och bidragsbeloppet. Det aktuella förslaget har fått viss kritik, främst eftersom det inte hindrar att politiska partier tar emot anonyma donationer och inte gäller på regional och kommunal nivå. Regeringen har tillkännagett att en parlamentariskt sammansatt kommitté kommer att utreda dessa frågor.<sup>32</sup> Enligt planerna ska lagen träda i kraft i april 2014.

23 Enligt uppskattningar av det totala offentliga stödet till partier på olika nivåer finansieras 70–80 procent av all partiverksamhet genom offentliga medel. Greco, tredje utvärderingsomgången 2009, s. 12: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)4\\_Sweden\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)4_Sweden_Two_EN.pdf).

24 Enligt uppskattningar av det totala offentliga stödet till partier på olika nivåer finansieras 70–80 procent av all partiverksamhet genom offentliga medel. Greco, tredje utvärderingsomgången 2009, s. 12: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)4\\_Sweden\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)4_Sweden_Two_EN.pdf).

25 Greco, tredje utvärderingsomgången 2009, s. 12: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)4\\_Sweden\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)4_Sweden_Two_EN.pdf).

26 Överenskommelsen är inte bindande och omfattar inte några möjligheter till åtgärder, t.ex. sanktioner. Greco, tredje utvärderingsomgången 2009, s. 12: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)4\\_Sweden\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)4_Sweden_Two_EN.pdf).

27 I Grecos tredje utvärderingsomgång från 2009 om finansieringen av politiska partier framhålls att det svenska systemet för finansiering av politiska partier inte följer de normer som föreskrivs i Europarådets ministerkommittés rekommendation Rec(2003)4 om allmänna riktlinjer mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)4\\_Sweden\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)4_Sweden_Two_EN.pdf).

28 Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter SOU 2004:22. <http://www.regeringen.se/content/1/c6/01/05/55/6bf31419.pdf>.

29 Promemorian Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters finansiering Ds 2013:31 (3 juni 2013): <http://www.regeringen.se/content/1/c6/21/86/59/065771ad.pdf>; Lagrådsremiss. Ökad insyn i partiers och valkandidaters finansiering (19 december 2013) finns på <http://www.regeringen.se/content/1/c6/23/10/57/f3d6a845.pdf>; Regeringens proposition 2013/14:70 Ökad insyn i partiers och valkandidaters finansiering (14 januari 2014) finns på <http://www.regeringen.se/sb/d/17854/a/232254>.

30 Regeringens proposition 2013/14:70 Ökad insyn i partiers och valkandidaters finansiering (14 januari 2014) finns på <http://www.regeringen.se/sb/d/17854/a/232254>.

31 Halvt prisbasbelopp 22 200 SEK. Regeringens proposition 2013/14:70 Ökad insyn i partiers och valkandidaters finansiering (14 januari 2014) finns på <http://www.regeringen.se/sb/d/17854/a/232254>.

32 Regeringens proposition 2013/14:70 Ökad insyn i partiers och valkandidaters finansiering (14 januari 2014), s. 36 och 55: <http://www.regeringen.se/sb/d/17854/a/232254>.

## Korruption på lokal nivå

Flera fall av korruption inom den offentliga sektorn har avslöjats i kommuner och i flera studier framhålls att kommuner och landsting är särskilt utsatta för korruption.<sup>33</sup>

År 2012 gjorde Statskontoret en undersökning om korruption inom den kommunala sektorn i Sverige.<sup>34</sup> Under perioden 2003–2010 mottog den riksenhet mot korruption som inrättats inom åklagarmyndigheten totalt 723 klagomål, varav 130 om korruption i kommunerna, och 24 kommunanställda åtalades, oftast för mutbrott.<sup>35</sup> Majoriteten av de fall av korruption i kommuner som upptäckts och rapporterats gällde byggbranschen, förvaltning av fastigheter och infrastruktur och social omsorg. Korruption har visserligen rapporterats i alla län,<sup>36</sup> men verkar vara vanligare i stora städer och förortskommuner till storstäder.<sup>37</sup>

Sveriges 290 kommuner förvaltar en stor del av de offentliga medlen. De har relativt långtgående kommunalt självstyre och kan självständigt bedöma hur resurserna fördelas. Sedan i början av 90-talet har kommunerna i allt högre grad omvandlat delar av kommunal verksamhet och kommunala tjänster till kommunalägda och privata bolag.<sup>38</sup> Överföringen av ansvaret för att tillhandahålla offentliga tjänster till kommunalt och statligt ägda bolag och till privata bolag har fått betydande rättsliga konsekvenser.<sup>39</sup> Resurser som tidigare omfattades och kontrollerades av förvaltningslagen omfattas nu av annan civilrättslig lagstiftning.<sup>40</sup> Offentlighetsprincipen gäller Sveriges offentliga institutioner och statligt och kommunalt ägda bolag, men inte privata bolag.<sup>41</sup>

Enligt gällande kommunallag<sup>42</sup> ska en kommun eller ett landsting som sluter avtal med en privat entreprenör om att denne ska utföra en kommunal angelägenhet ”beakta intresset av att genom avtalet tillförsäkras information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheten utförs”. En del kommuner och landsting har visserligen med regler om insyn i sina avtal med privata företag men det finns inga rättsliga krav på detta,<sup>43</sup> och andra

---

33 Andersson, S. m.fl. (2012) Motståndskraft, Oberoende, Integritet – kan det svenska samhället stå emot korruption? Stockholm: Transparency International National Integrity System Sverige:

[http://files.transparency.org/content/download/215/864/file/2011\\_NIS\\_Sweden\\_SV.pdf](http://files.transparency.org/content/download/215/864/file/2011_NIS_Sweden_SV.pdf); Statskontoret (2012) Köpta relationer – om korruption i det kommunala Sverige. Stockholm: Statskontoret, 2012:20

<http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/201220.pdf>; Bergh, A. m.fl. (2013) Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska. Stockholm: Regeringskansliet, ESO-rapport 2013:2:

<http://eso.expertergrupp.se/rapporter/20132-allman-nytta-eller-egen-vinning/>.

34 Statskontoret (2012) Köpta relationer – om korruption i det kommunala Sverige. Stockholm: Statskontoret, 2012:20: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/201220.pdf>.

35 Det totala antalet klagomål till kommunerna har varit relativt konstant under perioden. Statskontoret (2012) Köpta relationer – om korruption i det kommunala Sverige. Stockholm: Statskontoret, 2012:20, s. 11. <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/201220.pdf>.

36 Brottsförebyggande rådet. (BRÅ). Den anmälda korruptionen i Sverige. Struktur, riskfaktorer och motåtgärder. Rapport 2013:15, s. 22: <http://www.bra.se/bra/publikationer/arkiv/publikationer/2013-07-02-den-anmalda-korruptionen-i-sverige.html>.

37 Statskontoret (2012) Köpta relationer – om korruption i det kommunala Sverige. Stockholm: Statskontoret, 2012:20, s. 11: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/201220.pdf>.

38 Statskontoret (2012) Vad händer i den offentliga sektorn. En översikt över utvecklingen 2000–2010. Stockholm: Statskontoret, s. 51: [http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/Offentliga-sektorns-utveckling\\_oversikt\\_2011.pdf](http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/Offentliga-sektorns-utveckling_oversikt_2011.pdf).

39 SOU 2013:53. Privata utförare – kontroll och insyn, s. 98: <http://www.regeringen.se/sb/d/16889/a/220274>.

40 Erlingsson, Gissur Ó., Andreas Bergh & Mats Sjölin (2008). *Public Corruption in Swedish Municipalities - Trouble Looming on the Horizon?*, Local Government Studies 34 (5): 595-608: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/03003930802413780>.

41 Andersson, S. m.fl. (2012) Motståndskraft, Oberoende, Integritet – kan det svenska samhället stå emot korruption? Stockholm: Transparency International National Integrity System Sverige, s. 210: [http://files.transparency.org/content/download/215/864/file/2011\\_NIS\\_Sweden\\_SV.pdf](http://files.transparency.org/content/download/215/864/file/2011_NIS_Sweden_SV.pdf).

42 Kommunallagen 1991:900, 3 kap. 19a§.

43 SOU 2011:43. Offentlig upphandling från eget företag?! – och vissa andra frågor, s. 587–588: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/16/72/89/8e0351ba.pdf>.



kommuner har valt att inte inkludera regler om insyn i sina avtal.<sup>44</sup> I en statlig offentlig utredning nyligen föreslogs därför att kommunallagen skulle ändras så att det blir obligatoriskt för kommuner och landsting att tillhandahålla tillräckligt med information för att säkerställa insyn.<sup>45</sup> Ökad insyn minskar risken för korruption och enligt utredningen kan de föreslagna ändringarna bidra till att förebygga brott.

### ***God praxis: offentlighetsprincipen***

*Offentlighetsprincipen är ett mycket viktigt och övergripande inslag i Sverige; i den politiska kulturen, i författningen och i rättssystemet.<sup>46</sup> Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och medierna – tidningar, radio och tv – har rätt att få information om verksamheten i stat och kommun. Den är viktig för att garantera insyn och är därför av avgörande betydelse för att förebygga korruption.*

*Offentlighetsprincipen innebär att vem som helst får läsa myndigheternas handlingar (allmänna handlingars offentlighet). Tjänstemän och andra som arbetar i staten och kommunerna har rätt att berätta vad de vet för utomstående (yttrandefrihet för tjänstemän m.fl.). Tjänstemän och andra i statlig och kommunal tjänst har normalt rätt att lämna uppgifter till tidningar, radio och TV för publicering eller att själva offentliggöra uppgifter (rätt att meddela och offentliggöra uppgifter). Allmänheten och massmedierna har rätt att vara närvarande vid rättegångar (offentlighet vid domstolsförhandlingar). Allmänheten och massmedierna får närvara när riksdagens kammare, kommunfullmäktige, landsting och andra sådana organ sammanträder (offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden).*

*Begränsningar i offentlighetsprincipen är tydligt fastställda i lag och i offentlighets- och sekretesslagen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen anges vilka krav som ställs för sådan sekretess och tystnadsplikt som ska skydda ett begränsat antal viktiga allmänna och privata intressen.<sup>47</sup>*

Överföringen av ansvaret för offentliga tjänster från offentliga myndigheter till privata bolag kräver också en ökad användning av offentlig upphandling. Kontrollerna för att förebygga risken för vänskapskorruption och svågerpolitik i samband med tilldelning av kontrakt i kommuner förefaller dock att vara förhållandevis svaga.<sup>48</sup> Det har hävdats att dessa risker ökar bland annat därför att den kommunala revisionen är mindre oberoende och mindre

44 SOU 2011:43. Offentlig upphandling från eget företag?! – och vissa andra frågor, s. 587–588: <http://www.regeringen.se/sb/d/14253/a/167289>.

45 SOU 2013:53. Privata utförare – kontroll och insyn, s. 243. Finns på <http://www.regeringen.se/sb/d/16889/a/220274>.

46 De grundläggande reglerna för allmänhetens tillgång till officiella handlingar står i en av grundlagarna – tryckfrihetsförordningen. Offentlighets- och sekretesslagen, <http://www.government.se/content/1/c6/13/13/97/aa5c1d4c.pdf>.

47 Offentlighets- och sekretesslagen, <http://www.government.se/content/1/c6/13/13/97/aa5c1d4c.pdf>.

48 Statskontoret (2012) Köpta relationer – om korruption i det kommunala Sverige. Stockholm: Statskontoret, 2012:20, s. 219–222. <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/201220.pdf>.

effektiv än revisionen på nationell nivå<sup>49</sup> och att händelser i kommunerna får mindre utrymme i medierna än händelser på nationell nivå.<sup>50</sup>

Dessutom finns det idag inget specifikt krav i kommunallagen på att kommunrevisorerna ska identifiera risker för korruption eller andra oegentligheter.<sup>51</sup> Deras viktigaste uppgift är att se till att den interna kontrollen är tillförlitlig. I de interna kontrollerna ingår inte kontroller på plats (t.ex. besiktning av renoveringar och reparationer) för att kontrollera att fakturor överensstämmer med det utförda arbetet. Kontrollen av överensstämmelse bör prioriteras. Den skulle kunna utföras av revisorer och experter inom det område som arbetet gällde (t.ex. byggnadsexperter).<sup>52</sup>

### ***Tagande och givande av muta i utlandet***

Sverige har flest multinationella företag per capita och exporterar alltmer till tillväxtmarknaderna, och landets ekonomi är beroende av export.<sup>53</sup> Detta medför risker för tagande och givande av muta i utlandet, ett område där framför allt en effektiv tillämpning av gällande lagstiftning verkar vara ett problem

Sverige har ratificerat OECD-konventionen om bekämpande av bestickning,<sup>54</sup> men i en utvärdering från OECD år 2012 väcktes en rad viktiga frågor om hur Sverige genomfört konventionen. Bara en gång har ett åtal för utländska offentliga tjänstemäns tagande eller givande av muta lett till fällande dom,<sup>55</sup> och Sverige har inte ställt ett enda företag till ansvar sedan konventionen trädde i kraft.<sup>56</sup> OECD konstaterar också att det faktum att det förekommer många anklagelser i medierna om svenska företag, de svenska företagens storlek och de branscher som de är verksamma inom (försvarsområdet, telekom, byggnads- och energisektorerna) samt frånvaron av brottmål kan tyda på problem med effektiviteten i de straffrättsliga bestämmelserna om mutor till offentliga tjänstemän i utlandet.<sup>57</sup>

---

49 Den kommunala revisionen, det organ som ansvarar för att granska den kommunala verksamheten, har under de senaste tio åren kritiserats för att inte vara tillräckligt oberoende. De personer som ingår i den kommunala revisionen väljs av kommunfullmäktige och revisorerna utses på partipolitiska grunder. De utnämnda revisorerna har ansvaret för att granska den kommunala verksamheten. Revisionen innebär alltså granskning av de egna partikamraternas vilket, enligt rapporten från expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, utgör grund för kritik av systemets utformning. Rapport från expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet. 2010:6. <http://eso.expertgrupp.se/rapporter/20106-revisionen-reviderad-en-rapport-om-en-kommunal-angelagenhet/>.

50 Statskontoret (2012) Köpta relationer – om korruption i det kommunala Sverige. Stockholm: Statskontoret, 2012:20, s. 63: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/201220.pdf>.

51 Statskontoret (2012) Köpta relationer – om korruption i det kommunala Sverige. Stockholm: Statskontoret, 2012:20: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/201220.pdf>.

52 Brottsförebyggande rådet. (BRÅ). Den anmälda korruptionen i Sverige. Struktur, riskfaktorer och motåtgärder. Rapport 2013:15, s. 65: <http://www.bra.se/bra/publikationer/arkiv/publikationer/2013-07-02-den-anmalda-korruptionen-i-sverige.html>.

53 Exporten motsvarar nästan hälften av Sveriges BNP och Sveriges andel av världsexporten var 1,2 procent år 2011. *Exporting corruption? Country enforcement of the OECD anti-bribery convention, progress report 2012*. Finns på [http://www.transparency.org/whatwedo/pub/exporting\\_corruption\\_country\\_enforcement\\_of\\_the\\_oecd\\_anti\\_bribery\\_convention](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/exporting_corruption_country_enforcement_of_the_oecd_anti_bribery_convention).

54 OECD:s konvention om bekämpande av bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsförhållanden och 2009 *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*.

55 Två svenska medborgare dömdes 2004 för att ha mutat två tjänstemän vid Världsbanken för att få konsultuppdrag för projekt som finansierades av Världsbanken. Det var Världsbanken som efter en egen utredning rapporterade fallet till de svenska myndigheterna.

56 En tingsrätt fann nyligen två tidigare verkställande direktörer i ett dotterbolag till ett företag som tillverkar bygg- och anläggningsutrustning skyldiga till brott mot internationella sanktioner. De hade erbjudit den irakiska regimen s.k. kickbacks i samband med olja-för-mat-programmet i Irak.

57 OECD (2012) *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Sweden*: OECD, s. 10: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Swedenphase3reportEN.pdf>.



Den synbara slappheten när det gäller uppföljning av tagande och givande av muta i utlandet kan åtminstone delvis förklaras av de höga krav som ställs i straffrätten för att fastställa juridiska personers ansvar för mutbrott som utförts genom utländska dotterbolag, samriskföretag eller agenter, och av kravet på dubbel straffbarhet och de låga straffen för juridiska personer.<sup>58</sup>

Enligt svensk lag måste åklagare för att hålla juridiska personer ansvariga bevisa att en individ har betalat mutor.<sup>59</sup> Enligt OECD har fokuseringen på den enskilda individen snarare än på företaget lett till att flera utredningar lagts ner. Till exempel avskedade ett svenskt byggföretag efter egna interna utredningar flera av sina chefer i ett land utanför Sverige eftersom deras handlingar inte ”uppfyllde företagets normer för öppenhet och insyn.”<sup>60</sup> Trots att det gällde ett svenskt företag i utlandet lade de svenska myndigheterna ner utredningen eftersom de misstänkta inte var svenska medborgare. De svenska myndigheternas slutsats var att de misstänkta tjänstefelen utgjorde ”inhemskt mutbrott” och utredningen lades ner med hänvisning till bristande behörighet på grund av gärningsmännens medborgarskap. Om ett svenskt företag betalar en muta via en person som inte är svensk medborgare genom en tredje parts agent eller en separat juridisk enhet döms företaget därför i praktiken inte till ”företagsböter” av svenska myndigheter.<sup>61</sup> De svenska myndigheterna har rapporterat att det nya brottet ”vårdslös finansiering av mutbrott” från och med 2012 kommer att åtgärda problemen med mellanhänder. För att vårdslös finansiering ska föreligga krävs dock att mutbrottet begåtts av någon som företräder ett svenskt företag, vilket i praktiken kan innebära att ett utländskt dotterbolag inte omfattas.<sup>62</sup>

Nivån för de straffrättsliga påföljderna för tagande och givande av muta i utlandet är ett problem. År 2005 höjde Sverige nivån på de företagsböter som juridiska personer kan dömas till för detta brott. Bötesbeloppen varierar för närvarande mellan 5 000 kronor och 10 miljoner kronor (1,1 miljon euro). Den skada som svenska företags goda rykte kan åsamkas av påståenden om korruption kan ha en starkt avskräckande effekt. Med tanke på de svenska multinationella företagens storlek och deras betydelse internationellt sett är det maximala bötesbeloppet inte ”effektivt, proportionerligt och avskräckande.”<sup>63</sup>

Enligt svensk lagstiftning är dessutom dubbel straffbarhet ett nödvändigt villkor för behörighet på grundval av medborgarskap,<sup>64</sup> liksom för att inhämta information genom

---

58 Enligt bilaga I till rekommendationerna från 2009 bör juridiska personers ansvar inte begränsas ”till fall när den eller de fysiska personer som begått brottet åtalas eller döms”. Vidare ska enligt samma bilaga ”en juridisk person inte kunna undgå ansvar genom att använda mellanhänder, t.ex. närstående personer, som erbjuder, utlovar eller lämnar mutor till en utländsk offentlig tjänsteman för dess räkning”. OECD (2012) *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Sweden*. Paris: OECD, s. 16: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Swedenphase3reportEN.pdf>.

59 Enligt svensk lag är det inte möjligt att slå samman uppsåt (till mutbrott) mellan flera individer inom ett företag för att fastställa företagets straffrättsliga ansvar. OECD (2012) *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Sweden*. Paris: OECD, s. 18: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Swedenphase3reportEN.pdf>.

60 OECD (2012) *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Sweden*. Paris: OECD, <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Swedenphase3reportEN.pdf>.

61 Sedan 2005 har ingen juridisk person tilldömts företagsböter för tagande och givande av muta i utlandet. OECD (2012) *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Sweden*. Paris: OECD, s. 17: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Swedenphase3reportEN.pdf>.

62 *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Sweden*. Paris: OECD, s. 19: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Swedenphase3reportEN.pdf>.

63 *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Sweden*. Paris: OECD, s. 21: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Swedenphase3reportEN.pdf>.

64 Dubbel straffbarhet måste fastställas för att behörighet som bygger på nationalitet ska tillämpas på alla brott i brottsbalken, med undantag för vissa brott som t.ex. kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatssabotage, folkrättsbrott, olovlig befattningsmed kemiska vapen, olovlig befattningsmed minor, osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol. *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Sweden*. Paris: OECD, s. 25: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Swedenphase3reportEN.pdf>.

ömsesidig rättslig hjälp. Kravet på dubbel straffbarhet innebär att handlingen måste utgöra ett brott både enligt lagen i det land där den utförs och enligt svensk lag. För att minska risken för att svenska åklagare inte kan ingripa mot svenska företag som har gjort sig skyldiga till tagande eller givande av muta i utlandet enbart på grund av behörighetsfrågor, bör bestämmelsen om dubbel straffbarhet ses över.<sup>65</sup>

### 3. FRAMTIDA ÅTGÄRDER

Sverige är ett av de minst korrupta länderna i EU. Sverige har en ambitiös inställning till korruptionsbekämpning och har under de senaste åren genomfört flera initiativ mot korruption. Det finns dock fortfarande några områden som ger anledning till oro. Det gäller t.ex. risken för korruption på lokal nivå och luckor i den rättsliga ramen för att lagföra och döma svenska bolag för tagande och givande av muta i utlandet.

Följande punkter kräver ytterligare insatser:

- Förbättra insynen i **finansieringen av politiska partier** och enskilda valkandidater enligt Grecos rekommendationer. Utredda behovet av ett allmänt förbud i framtida lagstiftning mot donationer från givare vars identitet är okänd för partiet eller kandidaten, och av att lagstiftningen gäller även på regional och lokal nivå.
- Kräva att **kommuner och landsting** ger tillräcklig insyn i offentliga kontrakt med privata företag. Se till att den kommunala revision som granskar kommunal verksamhet är oberoende och att övervakningen av efterlevnaden på lokal nivå prioriteras.
- Se till att juridiska personer kan hållas ansvariga för **tagande och givande av muta i utlandet** även i fall där brottet begås genom anställda på lägre nivå, mellanhänder, dotterbolag eller företrädare för tredje man, däribland personer som inte är svenska medborgare. Höja bötesnivån för företag och andra juridiska personer. Se över bestämmelsen om dubbel straffbarhet.

---

65 Exporting corruption? Country enforcement of the OECD anti-bribery convention, progress report 2012: [http://www.transparency.org/whatwedo/pub/exporting\\_corruption\\_country\\_enforcement\\_of\\_the\\_oecd\\_anti\\_bribery\\_convention](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/exporting_corruption_country_enforcement_of_the_oecd_anti_bribery_convention).