



Kommittédirektiv

Åtgärder mot otillåten påverkan och korruption

Beslut vid regeringssammanträde den 7 juli 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av vilka åtgärder som behövs för att motverka otillåten påverkan och korruption. Översynen ska omfatta statlig, regional och kommunal verksamhet samt näringsliv med särskilt fokus på verksamhet som är offentligt finansierad. Syftet med utredningen är att säkerställa att samhället vidtar tillräckliga åtgärder på kort och lång sikt för att förebygga och bekämpa otillåten påverkan och korruption.

Utredaren ska bl.a.

- sammanställa kunskap om otillåten påverkan och korruption,
- analysera riskfaktorer för otillåten påverkan och korruption, samt
- föreslå åtgärder för att förebygga och bekämpa otillåten påverkan och korruption.

Uppdraget ska redovisas senast den 5 januari 2024.

Behovet av en utredning

Att motverka otillåten påverkan i form av hot, våld, trakasserier, skadegörelse samt korruption och infiltration är en fråga som rör hela den offentliga sektorn. Otillåten påverkan kan få till följd att den anställde tvekar inför åtgärder, undviker situationer eller agerar så att tjänsteutövningen kan ifrågasättas. Felaktig tjänsteutövning kan också vara kopplad till korruption och infiltration. Korruption avser situationer där en person utnyttjar sin ställning för att uppnå otillbörlig fördel för egen eller någon annans vinning, t.ex. genom att ge eller ta emot en muta.

Arbetet mot otillåten påverkan och korruption handlar om att skydda grundläggande demokratiska principer om likabehandling, rättssäkerhet och effektivitet och om att motverka tystnadskulturer och framväxten av parallella samhällsstrukturer. För att upprätthålla ett högt förtroende för den offentliga förvaltningen och välfärdssystemen måste medborgarna ha tilltro till att verksamheten bedrivs på ett korrekt sätt och att offentliga medel inte används på felaktiga grunder. Det gäller också privata aktörer som utför offentligt finansierad verksamhet. Otillåten påverkan och korruption förekommer även inom delar av näringslivet som inte avser offentligt finansierad verksamhet. En översyn av otillåten påverkan och korruption bör därför även omfatta näringslivet i bredare bemärkelse då problemet, dess samhällsliga konsekvenser och behovet av åtgärder behöver belysas i sin helhet.

Otillåten påverkan och korruption är ett problem...

Kunskap om otillåten påverkan och korruption kommer från myndigheter, utredningsväsendet och det civila samhällets organisationer. Till exempel har en genomgång av kriminalstatistik, kunskapssammanställningar samt periodiska undersökningar av självdeklarerad utsatthet för hot, våld och trakasserier inom olika yrkesgrupper gjorts i betänkandet En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner (SOU 2022:2). Brottsförebyggande rådet (Brå) har gjort ett tiotal studier om otillåten påverkan och korruption inom myndigheter. Enligt Brås rapport Otillåten påverkan mot myndighetspersoner (2016:13) ökade den rapporterade förekomsten av otillåten påverkan mellan 2005 och 2015, i synnerhet trakasserier, som utgör den vanligaste formen av påverkan. I studien från 2016 uppgav över två tredjedelar (69 procent) av myndighetspersonerna att de hade utsatts för trakasserier vid något tillfälle eller någon gång per år under de senaste 18 månaderna. Hot utgör den näst

vanligaste formen av otillåten påverkan. I en rapport från Statskontoret (2018:19) uppgav var tredje myndighet att utsattheten för trakasserier, hot och våld bland anställda bedömdes ha ökat under de senaste fem åren. Studier visar också att otillåten påverkan kan få betydande konsekvenser. Det gäller inte minst när den anställde påverkas i sin tjänsteutövning. Enligt Brå (2016:13) hade ungefär 10–20 procent av de tillfrågade myndighetspersonerna tvekat inför åtgärder eller undvikit situationer till följd av påverkansförsök. Omfattning och konsekvenser av otillåten påverkan är dock svåra att undersöka och sannolikt finns ett mörkertal.

En rapport från Statskontoret (2012:20) visar att andelen tjänstemän och förtroendevalda på kommunal nivå som uppfattar att det förekommer korruption ökade under perioden 2008–2012. Dock saknas mätningar av hur omfattande korruptionen är. Under 2021 anmäldes ca 310 brott som gäller tagande av muta och ca 80 brott som gäller givande av muta. Statistiken över anmälda mutbrott gör inte skillnad på mutor i offentlig och privat verksamhet och mörkertalet är sannolikt stort. Organisationen Institutet mot mutor ger i sin årliga rättsfallssamling en samlad bild över samtliga svenska mutbrottsdomar. För 2021 rörde 83 procent (25 av 30 mål) mutbrott i relationen mellan privat och offentlig verksamhet medan övriga rörde privat verksamhet. Det finns således skäl att särskilt analysera privat verksamhet med kopplingar till det offentliga.

...men det behövs samlad kunskap...

Även om flera kartläggningar har gjorts av otillåten påverkan och korruption saknas en samlad och uppdaterad bild av kunskapsläget och av behoven av ytterligare kunskap, inte minst mot bakgrund av indikationer på att problemen kan ha ökat. Det finns även vissa områden som inte är lika grundligt belysta, såsom otillåten påverkan och korruption på kommunal och regional nivå. Möjliga riskgrupper för otillåten påverkan är bl.a. socialsekreterare, lärare, kommunala alkoholhandläggare och inspektörer för djurskydd, livsmedel, miljö- och hälsoskydd (Brå 2015:12, Lärarförbundet 2021, Vision 2021 och Akademikerförbundet SSR 2021). Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) uttrycker i rapporten Välfärdsbrott och otillåten påverkan (2021) att problematiken kring otillåten påverkan i kommuner verkar öka. SKR kopplar exempelvis otillåten påverkan till välfärdsbrott och kommunalt beslutsfattande och pekar på kriminella i socioekonomiskt utsatta områden som aktörer. Det kan också handla om att personliga kontakter används för att få tillgång till olika tjänster inom vård,

skola och omsorg (Transparency International 2021). Därutöver har förutsättningarna för otillåten påverkan förändrats i och med digitaliseringen. Förekomsten av uthängningar och stora mängder hot och trakasserier i sociala medier beskrivs t.ex. i rapporter från Totalförsvarets forskningsinstitut. I betänkandet Värna demokratin mot våldsbejakande extremism (SOU 2017:110) beskrivs en upplevd utsatthet för subtila hot och drev i sociala medier bland de kommunala samordnarna mot extremism. Lokal problematik kring otillåten påverkan beskrivs även i rapporter från kommuner.

Vidare behövs mer kunskap om motiven och aktörerna som ligger bakom påverkansförsök. I många fall kan påverkansförsök bero på enskilda personers desperation eller psykiska ohälsa. Påverkansförsök kan även komma från rättshaverister, extremister och aktivister som drivs av sakförhållanden och ideologiska övertygelser. Företagare och leverantörer kan använda påverkansförsök för att nå ekonomisk vinning. Det finns exempelvis en risk att otillåten påverkan och korruption används av ohederliga företag vid upphandlingar. Otillåten påverkan är även verktyg för den organiserade brottsligheten. Enligt den senaste myndighetsgemensamma lägesbilden för organiserad brottslighet (2021) är den organiserade brottsligheten beroende av personer som i sin profession fattar myndighetsbeslut, utfärdar intyg eller andra underlag. Det handlar om aktörer som utövar otillåten påverkan i samband med kommunens åtgärder mot unga eller vid andra lokala beslut, försök att infiltrera myndigheter och släkt- och klanbaserade nätverk som ökar sina påtryckningar mot offentlig sektor. I den senaste redovisningen (2022) ser myndigheterna i den gemensamma satsningen mot organiserad brottslighet behov av att inventera omfattningen av otillåten påverkan, korruption och infiltration mot bakgrund av att problemen kan vara mer, eller betydligt mer, utbredda än vad som är känt i nuläget.

Problematiken omfattar också näringslivet. Enligt ovan nämnda lägesbild är utöver myndigheter även företag inom vissa branscher särskilt exponerade för korruptionsförsök, infiltration och annan otillåten påverkan. Det gäller t.ex. anställda vid banker, mäklarfirmor samt revisions- och advokatbyråer. Problematiken gäller även bygg- och anläggningssektorn. Byggmarknadskommissionen konstaterar i sin slutrapport (2022) bl.a. att våld och hot om våld är viktiga delar i många kriminella upplägg inom de ohederliga delarna av byggsektorn. Därutöver har korruption inom näringslivet främst

uppmärksammas i samband med karteller och upphandlingar (Konkurrensverket 2018:10, 2019:5, 2020:1, Upphandlingsmyndigheten 2017:4). Konkurrensverket menar dock att korruption även kan förekomma i andra sammanhang och att kunskap är det främsta verktyget i kampen mot korruption (2018:10).

... och ett stärkt arbete som kompletterar vidtagna åtgärder

Att otillåten påverkan och korruption får fäste i samhället måste motverkas. Regeringen tar uppgifterna om att problemen kan ha ökat på stort allvar och ser behov av att säkerställa att tillräckliga åtgärder vidtas på kort och lång sikt. Inte minst handlar det om att klargöra behoven på området, vilka de allvarligaste riskfaktorerna är, samt om ytterligare åtgärder behöver vidtas och om det finns behov av att arbeta mer systematiskt. Eftersom arbetet mot otillåten påverkan och korruption är tvärsektorielt och berör flera politikområden, t.ex. förvaltningspolitiken, arbetsmarknadspolitiken, kriminalpolitiken och näringspolitiken, behöver behovet av åtgärder belysas i sin helhet. Utredningens analys behöver utgå från de åtgärder som hittills vidtagits och som i korthet redogörs för nedan.

Arbetet för att främja en god förvaltningskultur och motverka otillåten påverkan och korruption

Regeringen beslutade i december 2020 om en handlingsplan mot korruption i den offentliga förvaltningen för 2021–2023. Handlingsplanen utgör grund för ett fortsatt strukturerat arbete. Den riktar sig till statliga myndigheter, men kan även användas som utgångspunkt för att förebygga korruption i kommuner, regioner samt kommunala och statliga bolag. Statskontoret har en viktig roll i antikorrupsionsarbetet, bl.a. genom uppdraget att främja en god förvaltningskultur i staten och uppdraget att främja ett utvecklat arbete mot korruption vid myndigheterna (Fi2020/04961). Statskontoret har tagit fram ett flertal rapporter på området, däribland en lägesbild av myndigheternas arbete mot korruption 2021 (Fi2021/02529) och stöd för analys av korrupsionsrisker (2022:101). Statskontoret har också inrättat ett forum för samverkan där Brå, Ekonomistyrningsverket, Polismyndigheten, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten ingår. Flera av myndigheterna i nätverket har tagit fram rapporter och stödmaterial avseende korruption och otillåten påverkan. Till exempel har Brå tagit fram en handbok för att förebygga och hantera påverkansförsök (2017). Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten bidrar i arbetet mot korruption i näringslivet och inom upphandling utifrån sina respektive

ansvarsområden. Därtill har regeringen nyligen tillsatt en utredning (dir. 2022:50) som bl.a. ska föreslå ett system för kontroll av leverantörer i samband med offentlig upphandling. Även det civila samhällets organisationer och SKR gör viktiga insatser på området.

Sedan 2009 samverkar tolv svenska myndigheter genom underrättelsearbete och gemensamma operativa insatser mot kriminella individer, nätverk och fenomen i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet. Myndigheterna tar fram lägesbilder och redovisningar (Ju2022/01307) som inkluderar problem med korruption, infiltration och otillåten påverkan. Både Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har särskilda enheter som arbetar med korruptionsärenden.

Det finns även ett antal internationella åtaganden för att minska sårbarheten och risken för korruption i den offentliga förvaltningen. Sverige har tillträtt FN:s korruptionskonvention, OECD:s konvention om bekämpande av bestickning av utländska tjänstemän i internationella affärsförbindelser och Europarådets två konventioner mot korruption. Sverige har också åtagit sig att genomföra de vägledande principer som antogs av Europarådet i en resolution 1997. Europarådets antikorrupsionsorgan Greco har också gett Sverige ett antal rekommendationer för personer med politiska uppdrag eller anställning i Regeringskansliet och för anställda vid Polismyndigheten. En av dessa rekommendationer har regeringen omhändertagit genom att nyligen tillsätta en utredning om restriktioner vid övergång från offentlig till annan verksamhet (dir. 2022:71). Därutöver kommer Europeiska kommissionens årliga rättsstatsrapport att innehålla landspecifika rekommendationer till medlemsstaterna från och med i år.

Arbetet för att stärka skyddet mot hot, våld och trakasserier

Flera åtgärder har vidtagits för att stärka offentliganställdas skydd mot hot, våld och trakasserier. Regeringen har nyligen tillsatt en utredning som ska överväga olika författningsändringar för att minska offentliganställdas utsatthet (dir. 2022:31). I uppdraget ingår att överväga författningsändringar som minskar kraven på användning av namn i beslut och vissa andra handlingar, stärker skyddet för uppgifter om offentliganställda samt stärker det straffrättsliga skyddet för tjänstemän. Arbetsgivarverket (Ju2019/02310) och Polismyndigheten (Ju2021/02387) har inkommit med förslag på området.

Regeringen har även stärkt det straffrättsliga skyddet på flera områden. Den 1 januari 2020 infördes brottet sabotage mot blåljusverksamhet och straffskalan för grovt våld eller hot mot tjänsteman skärptes. Därutöver föreslås i betänkandet En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner (SOU 2022:2) ett förstärkt straffrättsligt skydd för utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Utredningen föreslår bl.a. att två nya brott ska införas, våld eller hot respektive förgripelse mot utövare av viss samhällsnyttig funktion. Med utövare av viss samhällsnyttig funktion avses hälso- och sjukvårdspersonal, personal inom socialtjänsten, räddningstjänstpersonal samt utbildningspersonal inom skolväsendet. Utredningens förslag har remitterats och bereds nu i Regeringskansliet. Därutöver har regeringen beslutat om en handlingsplan som omfattar åtgärder för att motverka hot och hat som riktas mot journalister, förtroendevalda, konstnärer, representanter för det civila samhället och andra opinionsbildare (Ku2017/01675). I propositionen för forskningspolitiken (prop. 2020/21:60) har regeringen uppmärksammat hot och hat mot forskare och andra anställda inom universitet och högskolor.

Arbetet mot välfärdsbrott och arbetslivskriminalitet

Ett omfattande arbete pågår för att förebygga och bekämpa välfärdsbrott, felaktiga utbetalningar och arbetslivskriminalitet. Från och med 2021 har t.ex. Ekonomistyrningsverket (ESV) en samordnande roll i arbetet mot felaktiga utbetalningar och ett råd för korrekta utbetalningar har inrättats vid myndigheten. I budgetpropositionerna för 2021 och 2022 tillfördes flera myndigheter medel för att stärka arbetet mot felaktiga utbetalningar och bidragsbrott och en ny myndighet ska inrättas för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (dir. 2022:8). Regeringen har även förstärkt arbetet mot arbetslivskriminalitet och bl.a. inrättat en nationell delegation mot arbetslivskriminalitet (dir. 2021:74), samt beslutat om att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan (A2022/00333). Regeringen har också beslutat om en strategi mot arbetslivskriminalitet (A2022/00996).

Uppdraget att sammanställa kunskap om otillåten påverkan och korruption

För ett effektivt arbete mot otillåten påverkan och korruption behövs kunskap om problemens uttryck, omfattning och konsekvenser. Flera kartläggningar har gjorts av otillåten påverkan och korruption, men utifrån olika utgångspunkter och avgränsningar. Mot bakgrund av att det finns

indikationer på att problemen kan ha ökat, behövs en samlad och uppdaterad analys av kunskapsläget, samt en bedömning av problemen med otillåten påverkan och korruption och av vilka behov som finns av ytterligare kunskap. Vissa områden är inte lika grundligt belysta, t.ex. den kommunala och regionala nivån samt näringslivet. Det finns också behov av kunskap om otillåten påverkan och korruption som ett verktyg för organiserad brottslighet. I genomförandet av analysen behöver dock hänsyn tas till genomfört och pågående arbete med kartläggningar vid t.ex. myndigheter. Behovet av mer kunskap behöver också vägas mot de svårigheter som finns med att effektivt kartlägga otillåten påverkan och korruption.

Utredaren ska därför

- sammanställa kunskap och göra en sammanvägd bedömning av kunskapsläget när det gäller otillåten påverkan och korruption,
- analysera från vilka aktörer eller grupper de största riskerna för otillåten påverkan och korruption kommer och hur riskerna tar sig uttryck,
- identifiera kunskapsluckor och lämna förslag på hur dessa kan åtgärdas, samt
- vid behov utföra egna kartläggningar inom avgränsade områden där det finns kunskapsluckor.

Uppdraget att analysera riskfaktorer för otillåten påverkan och korruption

För att förebygga och bekämpa otillåten påverkan och korruption behöver riskfaktorer identifieras som gör verksamheter sårbara för påverkansförsök genom hot, våld, trakasserier, skadegörelse samt för korruption och infiltration. En analys av riskfaktorer kan avse sårbarheter i regelverk, organisering, ansvarsfördelning och samverkan mellan olika verksamhetsområden och funktioner. Sårbarheter kan även gälla den anställdes arbetsrättsliga skydd och vilken medvetenhet som finns om rättigheter, tryggheter och skyldigheter kopplat till anställning och arbetsmiljö. Sårbarheter kan även vara kopplade till arbetssätt och organisationskultur, t.ex. i tillämpning av regelverk och i ärendehantering. Det kan också handla om frågor kopplade till ledarskap och de anställdas värdegrund, utbildning och kompetens. Riskfaktorer kan också vara kopplade till vilken kunskap och medvetenhet som finns om otillåten påverkan, om det förebyggande arbetet samt om vilka stödinsatser som finns. En naturlig utgångspunkt är genomfört och pågående arbete vid t.ex.

myndigheter. En naturlig utgångspunkt är också de utvärderingar som FN, Greco, OECD och EU har genomfört och som avser riskfaktorer för korruption i olika sammanhang i Sverige. För ett effektivt arbete mot otillåten påverkan behövs en samlad analys och bedömning av riskfaktorer för otillåten påverkan som avser statlig, regional och kommunal verksamhet samt näringsliv med särskilt fokus på verksamhet som är offentligt finansierad.

Utredaren ska därför

- analysera och göra en samlad bedömning av riskfaktorer som gör offentliga och privata verksamheter sårbara för otillåten påverkan och korruption,
- identifiera verksamhetsområden och funktioner som kan vara särskilt sårbara för otillåten påverkan och korruption, samt
- analysera medvetenheten om riskfaktorer i olika verksamheter.

Uppdraget att föreslå åtgärder för att förebygga och bekämpa otillåten påverkan och korruption

För att stärka samhällets motståndskraft behövs insatser från olika aktörer och på olika nivåer för att förebygga och bekämpa otillåten påverkan och korruption. Analysen behöver omfatta statlig, regional och kommunal verksamhet samt näringsliv med särskilt fokus på verksamhet som är offentligt finansierad. Som redogjorts för har en rad åtgärder vidtagits av regeringen, bl.a. för att stärka skyddet för offentliganställda och för att stärka arbetet mot korruption inom den offentliga förvaltningen. De förslag som lämnas av utredningen bör komplettera redan vidtagna åtgärder och lämnas med beaktande av pågående arbete och utredningar. Syftet med utredningen är att säkerställa att samhället vidtar tillräckliga åtgärder på både kort och lång sikt. Det gäller inte minst myndigheternas insatser i form av kunskapsutveckling, samordning, stöd- och utbildningsinsatser, uppföljning, kontroll och tillsyn. Det gäller även rättsväsendets myndigheter och frågor som rör t.ex. brottmålsprocessen och benägenheten att polisanmäla. Det är också viktigt att framgångsrika arbetssätt kan identifieras och spridas. Då många länder inom EU har utmaningar med otillåten påverkan, korruption och organiserad brottslighet, finns ett behov av att samla in erfarenheter om hur andra länder arbetar med dessa frågor.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i utredningens kunskapssammanställning och analys av riskfaktorer föreslå åtgärder för att förebygga och bekämpa otillåten påverkan och korruption,
- överväga behovet av att myndigheter och andra aktörer vidtar ytterligare förebyggande och bekämpande åtgärder inom deras ansvarsområden,
- redovisa vidtagna åtgärder i ett urval av länder inom EU som har eller har haft utmaningar med otillåten påverkan och korruption, samt
- vid behov överväga och lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredningen ska redovisa förslagets konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Om förslagen förväntas leda till kostnader för det allmänna ska utredaren förslå hur dessa ska finansieras. Om förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ha en dialog med och hämta in upplysningar från myndigheter och andra relevanta aktörer. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och myndigheter.

Uppdraget ska redovisas senast den 5 januari 2024.

(Justitiedepartementet)