

# Riktlinjer mot korrruption och andra oegentligheter

Dokumenttyp Policy och riktlinjer	Förvaltning KSF, stab
Ämnesområde Övergripande regelverk	
Ägare/ansvarig Kommunjurist	
Antagen av KS 2014-09-25 § 247	Dnr KS/2014:826
Revisions datum	Giltig fr.o.m. 2014-09-25
	Giltig t.o.m.



# Riktlinjer mot korruption och andra oegentligheter i Orust Kommun

## Inledning

Riktlinjerna syftar till att konkretisera tillämpningen av policyn. Dessa riktlinjer omfattar anställda, förtroendevalda och uppdragstagare i Orust Kommun. Riktlinjerna ska också tydliggöra för leverantörer vad som gäller i Orust kommun. Dessa personkategorier kan utsättas för påverkan av andra likväl som de kan utsätta andra för påverkan. Syftet med dessa riktlinjer är att tydliggöra vad som är tillåten påverkan och vad som är otillåten påverkan. Enligt Regeringsformen en av våra grundlagar, ska den offentliga förvaltningen iaktta saklighet och opartiskhet. Därför ska inte anställda och förtroendevalda bete sig eller agera så att de kan misstänkas påverkas av någon form av ovidkommande hänsyn.

Riktlinjerna ska vara ett stöd som ska användas för att inte hamna i situationer där saklighet och/eller opartiskhet kan ifrågasättas. För att dessa riktlinjer ska kunna fungera är det viktigt att organisationens internkontroll löpande ser över och uppdaterar rutinerna för granskningen utifrån risk och väsentlighet

## Vad är korruption?

Det finns inte någon enhetlig definition av begreppet korruption. Ofta definieras det som missbruk av förtroendeställning till förmån för egen vinning. En korrekt myndighetsutövning är en fundamental grundbult i det system som vi kallar demokrati, helt enkelt en förutsättning.

En anställd eller förtroendevald i Orust kommun får aldrig missbruka sin ställning, då vi alla har ett tydligt ansvar mot våra uppdragsgivare orustborna. Vi arbetar på deras uppdrag och i deras intresse.

Den rättsliga regleringen av givande av, och tagande av muta finns i brottsbalken 10 kap 5a-e §§ och 9-10 §§ samt 20 kap 5 §.

Europarådets civilrättsliga konvention om korruption definierar begreppet som ”att direkt eller indirekt begära, erbjuda, ge eller ta emot en muta eller någon annan form av otillbörlig fördel eller förespeglning av fördel som snedvrider utförande av en plikt eller handlande som krävs av den som tagit emot mutan, den otillbörliga fördelen eller förespeglningen därom”.

Transparency International definierar korruption enligt följande, ”korruption är att utnyttja sin ställning för att uppnå otillbörlig fördel för egens eller annans vinning”. Sveriges kommuner och landsting, menar att ”Korruption handlar om otillbörligt utnyttjande av den offentliga positionen för att uppnå privata fördelar; en otillbörlig sammanblandning mellan det offentliga uppdraget och privata intressen.” Världsbanken definierar korruption som att använda en offentlig ställning för otillbörlig vinning.

Sammantaget kan sägas att definitionerna av begreppet korruption ofta sammanfaller med brotten givande av muta samt tagande av muta. En annan gemensam faktor är att korruption oftast begås av någon som är i en slags ”maktposition”.

Statskontoret skriver i sin rapport om korruption i det kommunala Sverige, att korruption innebär att någon på sin egen organisations bekostnad gynnar en av organisationens motparter på



## Riktlinjer mot korruption och andra oegentligheter

ett otillbörligt eller olämpligt sätt. Gynnandet kan ske mot ersättning, så kallad muta, eller utan ersättning, så kallad vänskapskorruption.

### Vad är oegentligheter?

Oegentligheter definieras vi typiskt sett som olagliga eller oetiska handlingar vilka strider mot allmän moral. Vår allmänna moral definieras vi som de grundläggande värderingar som anger hur samhället bör styras. Därmed innefattas de tre demokratiska värdena: rättssäkerhet, politisk demokrati och offentlig etik samt de tre ekonomiska värdena: Funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet. Tillsammans bildar detta vårt offentliga ethos. (Lennart Lundquist, Demokratins väktare 1989).

Begreppet oegentligheter kan då även omfatta korruption. I dessa riktlinjer ska dock begreppet oegentligheter ges en mer specifik definition.

Om personens agerande enbart leder till att han eller hon gynnas privat av en handling, så är det inte fråga om korruption utan handlingen kan snarare placeras i kategorin oegentlighet. Statskontoret definierar oegentligheter som att tjänstemannen ”gynnar sig själv på huvudmannens bekostnad”. Det kan exempelvis vara genom ett agerande som vänder sig direkt mot huvudmannen. Den anställde utnyttjar då det förtroende som han eller hon har fått av huvudmannen, att exempelvis fatta beslut i organisationens namn, eller att felaktigt disponera huvudmannens resurser och utrustning. Oegentligheter kan innebära att den anställde tillskansar sig ekonomisk vinning, men det kan också förekomma situationer som inte innebär att ett ekonomiskt värde är involverat. Typiska exempel på oegentligheter är exempelvis förskingring, bedrägeri, trolöshet mot huvudman och tillgreppsbroten.

### Mutbrott finns i tre olika former

Tagande av muta är när personen tar emot eller begär muta eller otillbörlig förmån för sig själv eller någon annan för sin tjänsteutövning det vill säga, med den uttryckliga eller underförstådda avsikten att låta sig påverkas att på ett eller annat sätt gynna givaren vid sin tjänsteutövning.

Någon nedre beloppsgräns för vad som är att betrakta som muta finns inte. Detta innebär att även låga värden, såsom 100 kronor, kan betraktas som muta, givet att omständigheterna i övrigt talar för detta.

Givande av muta är att någon lämnar, utlovar eller erbjuder en muta eller annan otillbörlig belöning till en person för dennes tjänsteutövning det vill säga med den uttryckliga eller underförstådda avsikten att bli gynnad av mottagaren i dennes tjänsteutövning eller för att tacka mottagaren för redan utförda tjänster på ett otillbörligt sätt. Att acceptera en önskan/ begäran från en tjänsteman eller förtroendevald är också givande av muta.

Handel med inflytande innebär att ta emot, godta ett löfte om eller begära en otillbörlig förmån för att påverka någon annans beslut eller åtgärd vid myndighetsutövning eller offentlig upphandling. Detta gäller också om man lämnar, utlovar eller erbjuder någon en otillbörlig förmån för att han eller hon ska påverka någon annans beslut eller åtgärd vid myndighetsutövning eller offentlig upphandling. Regeln avser indirekt korruption, vilket betyder att förmånen inte behöver lämnas till eller tas emot av den som ska påverkas, utan till en tredje person som ska utöva inflytande på den förstnämnde. Straffbestämmelsen täcker bland annat in den situationen att en arbetskamrat eller närstående (till exempel make eller barn) till en



## Riktlinjer mot korruption och andra oegentligheter

beslutsfattare tar emot en otillbörlig förmån för att påverka beslutsfattarens beslut. Påföljden för handel med inflytande är böter eller fängelse i högst två år.

Lagändringen i juli 2012 innebär att den krets av personer som kan drabbas av ansvar, nu har ökat. Tidigare kunde ansvar endast komma i fråga för de arbetstagare och uppdragstagare samt funktionärer som nämndes i en nio punkter lång uppräkningslista. Nu kan alla som är arbetstagare eller uppdragstagare, inom offentlig och privat verksamhet, vara gärningsman. Mutansvaret omfattar även den som är deltagare eller funktionär i en tävling som är kopplad till vad hållning. På motsvarande sätt har bestickningsbrottet, som numera kallas givande av muta, ändrats.

Reglerna om de olika mutbrotten återfinns i Brottsbalkens 10e kapitel, där straffskalan går från böter till sex års fängelse. Alla personalkategorier och förtroendevalda i kommunen kan begå brotten. Det finns inte något krav på att det ska vara kopplat till direkt myndighetsutövning.

Brotten tagande av muta och givande av muta kan även ske i grov form. För att brottet ska klassas som grovt krävs bland annat att gärningen innefattat missbruk av eller angrepp på särskilt ansvarsfull ställning, avsett betydande värde eller ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art.

### **Var går gränsen för muta och vilka typiska risksituationer finns det?**

För att det ska kunna vara fråga om en muta krävs det att förmånen framstår som attraktiv och att den har en påverkans effekt som är ägnade att väcka tacksamhets känslor och en eftersträvan att återgälda givaren. En viktig fråga är hur stark kopplingen mellan förmånen och tjänsteutövningen är? Det krävs inte att man blivit påverkad av förmånen utan det räcker med att man objektivt sett skulle kunna tänkas påverkas av förmånen. Gränsen mellan vad som är tillbörligt och vad som är otillbörligt är flytande och den kan växla över tid likväl som över verksamhetsområden. Vid bedömningen av om det är tillbörligt så ställer domstolarna stora krav på de som tillhör offentlig sektor. Den bedömning som görs är en samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Man kan begå handlingen redan innan man påbörjar sin anställning likväl som man kan begå mutbrott efter man avslutat sin anställning. Det väsentliga är om förmånen kan kopplas till anställningen.

Omständigheterna när förmånen ges måste vägas in vid bedömningen.

Om förmånen avser kontanter, lån eller rabatter så får den aldrig tas emot.

Exempel: Ett företag erbjöd arbetstagare som beställde varor för mer än ett visst belopp för sin arbetsgivares räkning en freestyle som var värd 298 kr. Företagets representanter dömdes för bestickning (givande av muta).

En enklare arbetslunch i anslutning till arbetet är i allmänhet tillåten, men inför eller under pågående upphandling ska man inte göra något sådant oaktat vilken roll man har i upphandlingsprocessen.

En situation där en leverantör erbjuder en middag efter arbetet utan sammankoppling med arbetet faller såldes utanför det tillåtna.

Samma förhållande råder för kundträffar. Om man bjuds på underhållning i någon form eller annat än enklare förtäring så ska man inte delta i kundträffen.



## Riktlinjer mot korruption och andra oegentligheter

Samma förhållningssätt ska iakttas vid studieresor, kurser och konferenser. Om sådana aktiviteter behövs så står kommunen för dem. Att i samband med att en produkt demonstreras bli bjuden på en enklare förtäring torde vara tillåtet om inte syftet är att sälja in produkten. Grundregeln är att arbetsgivaren Orust kommun ansvarar för kompetensutvecklingen.

Exempel: Ett byggföretag hade som tradition att regelbundet bjuda kommunala tjänstemän på båtresa till Helsingfors för att ”förkorta beslutsvägarna”. Resorna var huvudsakligen nöjesresor även om vissa studiemoment förekom. Representanter för byggföretaget dömdes för bestickning och de kommunala tjänstemännen dömdes för mutbrott.

Exempel: Två kommuner diskuterade och utredde frågan om att upphandla vård och omsorg i konkurrens. En politiker från vardera kommunen blev bjuden av ett anbudsgivande företag på en konferensresa med biljetter till ishockey-VM i Helsingfors. Chefen för det anbudsgivande företaget dömdes för bestickning och politikerna dömdes för mutbrott.

Bonuserbjudanden i samband med till exempel resor är inte tillåtet. Att kommunanställda exempelvis får hyra eller delta i aktiviteter till reducerat pris är inte tillåtet om inte kommunen gått ut med erbjudandet som en personalvårdande insats. Bonuspoäng på resor och övernattnings i tjänsten tillfaller alltid arbetsgivaren. Naturligtvis ska stor försiktighet iakttas i samband med mer dolda förmåner som rabatter och inköp till självkostnadspris.

Vi har från vår omvärld de senaste åren märkt att sidoleveranser av varor och tjänster förekommer, exempelvis reparation av hus eller bil. Något sådant är aldrig tillåtet. Därför ska varje beställare och dennes chef ansvara för att alla leverantörer som skickar fakturor till kommunen bifogar tydliga specifikationer över material, arbetstid och leveransadress, t.ex. kopior av dagboksblad. Stickprovskontroller av efterlevnaden sker regelbundet inom ramen för vår interna kontroll.

Exempel: En byggnadsinspektör dömdes för mutbrott efter att ha fått arbeten utförda på sin privata fastighet av ett byggföretag som var engagerat i kommunala projekt där inspektören var kontrollant.

För anställda, uppdragstagare och förtroendevalda som ägnar sig åt myndighetsutövning och upphandling är i princip alla förmåner som kommer från extern kontakt att anse som otillbörliga.

Vad som är ”otillbörlig påverkan” beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Faktorer som ska vägas in är bland annat tjänsteställning, påverkansbarhet, förmånens värde och dess beskaffenhet i övrigt. Det krävs inte att man blivit påverkad av förmånen utan det räcker med att man rent objektivt sett skulle kunna tänkas bli påverkad av förmånen.

### **Gåvor**

Någon gåva ska i princip aldrig tas emot. Detta är särskilt viktigt inom myndighetsutövning, vård- och omsorgsområdet samt inom upphandling, där det ska vara en nolltollerans.

Viktigt att tänka på är att även gåvor av ringa värde kan vara otillbörliga. Gåvan får inte kunna kopplas samman med en viss prestation.

Anställda inom vård- och omsorgsområdet ska inte ta emot gåvor överhuvudtaget. Om någon anhörig vill visa uppskattning genom att överlämna tårta, choklad torde detta kunna accepteras. Anställda ska inte heller delta när brukare önskar upprätta diverse urkunder såsom gåvobrev, testamenten fullmakter, eller liknande handlingar. Istället ska man hänvisa vårdtagaren till en



## Riktlinjer mot korruption och andra oegentligheter

advokat eller annan sakkunnig på området. Personalen ska endast vara behjälplig med att ta fram telefonnummer och adresser inför sådana kontakter.

Exempel: Ett vårdbiträde inom den kommunala hemtjänsten förmedlade en försäljning av en bil mellan ett äldre par och sin egen dotter. Bilen såldes till dottern för 3 000 kronor. Hovrätten dömde vårdbiträdet för mutbrott. Domstolen ansåg att med hänsyn till de särskilt stora krav som måste ställas i vårdverksamhet men även till bildens värde, som uppskattats till 15 000 kronor, skulle gärningen bedömas som otillbörlig. Dottern dömdes för medhjälp till mutbrott.

Exempel: En anställd vid hemtjänsten lånade 50.000 kronor till ytterst förmånliga villkor av en vårdtagare. Den anställda dömdes för mutbrott.

Exempel: En föreståndare för ett servicehus medverkade till att en boende upprättade ett testamente till föreståndarens förmån och mottog, sedan den boende avlidit, egendomen. Mutbrott konstaterades.

### Om du blir erbjuden en gåva eller tjänst

Om du skulle svara ”nej” på någon av dessa tre frågor ska du prata med din chef.

1 Är det lagligt?

2 Är erbjudandet tillåtet enligt dessa riktlinjer?

3 Är det problemfritt om massmedia eller kommunens revisorer granskar erbjudandet?

Exempel: Ett kommunalråd uppvaktades på sin sextioårsdag av ett byggföretag i kommunen med ett presentkort på 1000 kronor från företaget. Kommunrådet dömdes för tagande av muta och VDn för bolaget dömdes för givande av muta.

### Vad gör man om mutbrott misstänks eller upptäcks?

Om en anställd eller förtroendevald erbjuds något av en utomstående kan följande kontrollfrågor vara lämpliga för att ta ställning till om det är otillåtet eller tillåtet att acceptera erbjudandet.

- Är detta en förmån och varför erbjuds den mig?
- Finns det en koppling mellan förmånen och min tjänsteutövning?
- Vad är det för förmån och vad är den värd?
- Vilket inflytande har jag på min arbetsgivares relation med den som erbjuder förmånen?

Skulle tveksamhet uppstå är det troligt att förmånen inte är tillåten.

Om du är osäker på hur du ska bedöma situationen kan du kontakta din chef eller dennes chef om detta skulle vara lämpligare. Vidare kan du kontakta revisionen i kommunen samt naturligtvis polis eller åklagare.

### Jäv och andra intressekonflikter

Den rättsliga regleringen av jäv finns i kommunallagen 6 kap 24-27§§ samt i förvaltningslagens 11§. Dessa regler anger när en anställd eller förtroendevald kan anses ha ett sådant intresse i ett ärende att dennes opartiskhet kan ifrågasättas. Jäv kan uppstå under hela ärendekedjan från



## Riktlinjer mot korruption och andra oegentligheter

beredning till beslut. Värt att beakta är att jäv kan uppstå om man är negativt inställd till någon, det är således inte bara den gynnande positiva inställningen som avses i begreppet jäv.

### Jävsgrunderna

Sakägarjäv är när saken (ärendet) angår den som deltar i handläggningen, beredningen eller beslutet i ärendet. Typiskt sett har den jävige ett intresse i saken oftast av ekonomisk art.

Släktskapsjäv betyder att ärendet angår make, förälder, barn, syskon eller någon annan närstående.

Intressejäv betyder att den berörde har någon anknytning till saken på ett sådant sätt att han kan förväntas ha nytta eller skada av ärendets utgång. Det räcker dock inte bara med medlemskap i en förening för att det ska vara fråga om ett intressejäv, det krävs en personlig och ofta ekonomisk nytta också. Exempelvis att delta i ett beslut om bygglov för en golfklubb och samtidigt vara medlem i klubben torde vara tillåtet. Om man däremot sitter på en framträdande plats i klubbens styrelse torde det vara intressejäv.

Tillsynsjäv är när ärendet rör tillsyn över en verksamhet som den förtroendevalde eller den anställda är själv knuten till. Såsom exempelvis att bedriva byggnationsverksamhet och bygglovshantering i samma verksamhet eller VA-verksamhet och tillsyn enligt miljöbalken i samma verksamhet.

Ställföreträdarjäv är när den antingen den som tar del i ärendet eller någon till denne är ställföreträdare och därmed företräder den som ärendet handlar om.

Ombudsjäv innebär att man fört talan i saken som ombud för den som ärendet rör.

Delikatessjäv innebär att det finns någon annan särskild omständighet som kan rubba förtroendet för personen om denne befattar sig med ärendet. Denna jävsgrund blir därmed en slags generalklausul för den situationer som inte täcks av övriga jävsgrunder. Exempelvis ett aktieinnehav kombinerat med någon annan omständighet. Eller vänskap eller ovänskap med den som berörs av ärendet.

### Dubbla engagemang

Vid dubbla engagemang i nämnder föreligger inte jäv. Att hantera samma ärende i två nämnder är inte jäv. Vid dubbla engagemang i nämnd och föreningsliv tillämpas jävsreglerna enligt ovan. Vid dubbla engagemang i nämnd och kommunalt bolag tillämpas inte delikatessjäv eller ställföreträdarejäv om kommunen äger minst 50% av aktierna, eller utser minst 50% av ledamöterna i en stiftelse. Detta undantag gäller dock inte vid myndighetsutövning, exempelvis hanteringen av en bygglovsansökan.

Revisionsjäv återfinns i 9 kap 4-5 §§ kommunallagen, där samma regler tillämpas som för jäv i nämnder.

Ibland uppstår situationer som inte kan klassas som jäv utifrån lagstiftningen, men som ändå inte känns bra, man hamnar i en slags gråzon. Vid sådana tillfällen bör man tillämpa en slags försiktighetsprincip som innebär att man förklarar sig jävig och inte tar aktiv del i vare sig handläggning eller beslut. Jävsfrågan är ytterst en fråga om myndighetens trovärdighet och rättssäkerheten vid myndighetens beslut.



## Riktlinjer mot korruption och andra oegentligheter

Den praktiska hanteringen av jäv innebär att den jävige inte får delta i handläggningen av ärendet, vilket innefattar utredning, beredning, föredragning och beslutsfattande även verkställigheten av beslutet torde i de flesta fall omfattas om det inte är fråga om rena administrativa åtgärder som diarieföring, expediering och motsvarande. Vid jäv i en nämnd måste den jävige lämna sammanträdesrummet om inte nämnden har offentliga möten till skillnad mot i fullmäktige där det räcker med att lämna sin plats, då fullmäktiges sammanträden alltid är offentliga.

Om den tänkbart jävige inte själv anser sig vara jävig kan frågan komma att avgöras av nämnden eller fullmäktige.

Det grundläggande förhållningssättet är att tjänsteutövningen aldrig påverkas av vänskap, släktskap eller några andra privata relationer. Du ska alltid uppträda sakligt och opartiskt.

### Information och utbildning

Alla anställda och förtroendevalda ska genomgå utbildning samt få information, avseende vad är muta, korruption och andra oegentligheter. Informations- och utbildningsmaterial finns på kommunens intranät OGAP.

### Att anmäla, om någon kan antas bryta mot dessa riktlinjer?

Om du har anledning att tro att riktlinjerna inte följs av någon ska du anmäla detta till din chef. Om din chef sedan har anledning att tro att en förmån är otillåten kontaktar denne polisen. Om misstanken skulle röra din chef så går du till närmaste högre chef ”i kedjan” som slutligen når upp till kommunstyrelsens ordförande. Om du anser att den kontaktade chefen gör en felaktig bedömning i frågan så ska du följa ”chefs kedjan” på samma sätt.

Om du vill anmäla det misstänkta anonymt kan du göra så här.

Denna funktion kan främst användas när den du misstänker har en ledande ställning i kommunen.

Enligt regeringsformen 2 kap 1§ 1p är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Denna yttrandefrihet kan endast inskränkas genom lag enligt RF 2 kap 21-24§§. Vidare finns det ett meddelarskydd i tryckfrihetsförordningen 3 kap 3§ samt motsvarande i yttrandefrihetslagen i 2 kap 3§.

Detta innebär att en whistleblower i kommunaltjänst har ett grundlagsskydd, när det gäller yttrandefriheten, meddelarfriheten samt att det även finns ett efterforskningsförbud. Däremot saknar en whistleblower ett sekretess- och anonymitetsskydd då denne förmedlar informationen inom organisationen. Om däremot en förundersökning inleds av en åklagare så kommer förundersökningssekretess att gälla. Likaså kan sekretess gälla för uppgiftslämnaren om denne riskerar att utsättas för våld eller hot. I övriga fall kan därför inte personens namn sekretessbeläggas.

Därför har kommunen inrättat en anonym mottagarfunktion där du kan använda ett webbformulär. För att garantera att du är anonym så ska du inte lämna några kontaktuppgifter och inte heller någon annan information som kan härledas till dig.. Dina uppgifter kommer att bli diarieförda och bli allmänna handlingar som kommer att bli offentliga. Dina uppgifter kommer att utredas utifrån juridiska och ekonomiska konsekvenser, därefter kommer beslut om eventuell polisanmälan att fattas.





## Riktlinjer mot korruption och andra oegentligheter

Kontaktuppgifter till mottagarfunktionen:

Webbformuläret: kommer att finnas på Ogap

Mottagarfunktionen ska endast användas när man ska lämna misstankar om allvarliga brott som kan kopplas till personer som har en ledande ställning inom organisationen och där du önskar vara anonym.