

Transparency International Sverige Positionspapper

antaget 3 sep. 2014

Sveriges tillämpning av internationella antikorrupptionskonventioner

Sammanfattning av rekommendationer

TI Sverige gör bedömningen att tillämpningen av konventionernas bestämmelser inte har varit tillräckligt kraftfull och politiskt prioriterad. Det handlar bl.a. om utformningen av reglerna för att ställa juridiska personer till ansvar.

TI Sverige har identifierat brister och svagheter i den svenska tillämpningen på följande områden:

- Avsaknad av en sammanhållen och effektiv antikorrupptionspolitik
- Brister i regleringen av juridiska personers ansvar
- Brister i sanktionssystemet för juridiska personer
- Avsaknad av tillräckligt skydd för anmälare
- Otillräcklig insyn i partifinansiering

TI Sverige har i "En samordnad antikorrupptionspolitik - för en mer effektiv korrupptionsbekämpning i den offentliga förvaltningen" (positionspapper antaget 2013-08-27) redovisat för behovet av en **samordnad svensk antikorrupptionspolitik**.

TI Sverige anser att det är mycket angeläget att regeringen snarast genomför en översyn av reglerna för **juridiska personers ansvar**.

TI Sverige har länge påpekat att maxbeloppet på den nuvarande **företagsboten** innebär att Sverige inte lever upp till åtagandena om *effektiv, proportionell och avskräckande* påföljd. TI Sverige välkomnar aviserad översyn och utgår från att målet inte bara bör vara att en reviderad lagstiftning som uppfyller internationella åtaganden utan också som ska kunna jämföra sig med de mest moderna och effektiva lagstiftningarna i andra länder. TI Sverige anser att kravet på **dubbel straffbarhet** vid mutbrott begångna utomlands av svenskt företag - eller dotterbolag, agent eller konsult knutna till svenskt företag - borde upphävas.

TI Sveriges syn på frågan om **effektivt skydd för uppgiftslämnare** finns i positionspappret "Skydd för whistleblowers"¹ och i synpunkter på SOU 2014:31 Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden² och SOU 2013:79 Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet³.

TI Sverige uppmanar regeringen att se till att det nyligen införda regelverket för **partifinansiering** kompletteras med regler för finansiering av partiernas verksamhet på regional och lokal nivå.

¹ <http://transparency-se.org/TI-Sverige-Positionspapper-Whistleblowing-Antaget-mars-2012-uppdaterat-sept-2013-2.pdf>

² <http://transparency-se.org/A2014-2170-ARM-Transparency-International-Sverige.pdf>

³ http://transparency-se.org/TI-Sverige-Yttrande-SOU2013_79-Meddelarskydd-20140507.pdf

TI Sverige anser att det är angeläget att en **översyn av mutbrottslagstiftningen** görs när erfarenheter vunnits av hur lagen fungerar och i ljuset av synpunkter som framkommer i de internationella organisationernas granskningar av Sverige.

Inledning

Sverige har anslutit sig till fyra internationella konventioner på antikorrupsionsområdet:

- OECD-konventionen om bekämpande av bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärstransaktioner (prop.1998/99:32);
- Europarådets straffrättsliga konvention om korrupsion (prop. 2003/04:70);
- Europarådets civilrättsliga konvention om korrupsion (prop. 2003/04:70);
- FNs konvention mot korrupsion (prop.2006/07:74).

Konventionerna

OECD-konventionen är begränsad till området givande av muta till utländska offentliga tjänstemän ("*foreign bribery*"). Konventionen har som huvudsyfte att motverka ojust konkurrens med hjälp av mutor och den konkurrensnedvridning som sådana mutor kan ge upphov till.

Även i Europarådets straffrättsliga konvention är den viktigaste bestämmelsen en kriminalisering av givande och tagande av muta. Den civilrättsliga konventionen tar sikte på ersättning för skada som någon lidit till följd av korrupsion men innehåller också bestämmelser om skydd för uppgiftslämnare.

FN-konventionen är heltäckande och omfattar 71 artiklar uppdelade på åtta kapitel, om bl.a. förebyggande åtgärder; kriminalisering, tillämpning och internationellt rättsligt samarbete. Konventionen innehåller också bestämmelser om återvinning av tillgångar och om tekniskt bistånd. En huvudpunkt är att parterna åtar sig att kriminalisera givande och tagande av muta både avseende inhemska och utländska offentliga tjänstemän.

Granskning och efterlevnad

Samtliga konventioner innehåller föreskrifter om granskning och övervakning av hur de avtalsslutande parterna lever upp till sina åtaganden.

Granskningen av hur Sverige tillämpar OECD-konventionen har lett till att OECDs arbetsgrupp mot mutor i juni 2012 antog en rapport som innehöll allvarlig kritik mot hur Sverige tillämpar OECD-konventionen framför allt p.g.a. att Sverige sedan granskningen år 2005 inte haft ett enda konventionsfall och brister i systemet för att ställa juridiska personer till ansvar (företagsbot). I ny rapport från juni 2014 framgår att OECD inte längre kritiserar tillämpningen medan kritiken mot företagsboten kvarstår.

Granskningen av tillämpningen av Europarådskonventionerna genomförs av en särskilt kommitté inom rådet (GRECO, Group of States against Corruption). Rapport från den fjärde granskningsrundan antogs i november 2013.

Granskning av Sveriges tillämpning av FN-konventionens kapitel om kriminalisering och åtgärder för brottsbekämpning samt internationellt rättsligt samarbete ägde rum under 2013 – 2014. Rapport publicerades i maj 2014. Liknande kritik som i OECD-rapporten från 2012 framfördes.

EU-kommissionen har i sin första rapport om korrupsionen i EU kritiserat Sverige för bristande åtgärder vad gäller finansiering av politiska partier, korrupsion inom kommunala och landstingskommunala myndigheter samt för brister i regelverket rörande juridiska personers ansvar för mutbrott begångna utomlands. Rapporten publicerades den 4 februari 2014.

Allmänna bedömningar

Det förhållande att Sverige har ratificerat de fyra ovan nämnda konventionerna innebär ett åtagande att införliva konventionernas bestämmelser i nationell lagstiftning och tillämpa dem i praxis.

TI Sverige gör bedömningen att tillämpningen av konventionernas bestämmelser inte har varit tillräckligt kraftfull och politiskt prioriterad. Det handlar bl. a. om utformningen av reglerna för att ställa juridiska personer till ansvar..

TI Sverige ser det som en central uppgift att bevaka att Sverige lever upp till gjorda internationella åtaganden och att tillämpning av konventionernas bestämmelser prioriteras av lagstiftaren, åklagare, polis och andra berörda.

Rapporterna från de granskningar som genomförs inom de relevanta organisationerna och av EU ger viktig vägledning i frågan om hur man i omvärlden ser på Sveriges tillämpning av konventionerna, inklusive på vilka punkter man anser att förbättringar är angelägna.

I den rapport om Sverige som i juni 2012 antogs av den ansvariga OECD-arbetsgruppen konstateras följande (rapporten handlar enbart om mutbrott begångna utomlands, s. k. "foreign bribery"):

*"The Working Group notes that Sweden has not had a single prosecution of foreign bribery for more than 8 years and has never imposed liability on a company since the entry into force of the Convention. In view of several allegations reported by the media involving Swedish companies, the size of many Swedish companies, their international scope and sectors of business, including defence, telecommunications and energy, the Working Group believes that the absence of cases over this period signals that something is not working in Sweden's framework for detecting, investigating and prosecuting foreign bribery."*⁴

I Transparency Internationals granskning 2013 av hur samtliga OECD-länder lever upp till sina åtaganden enligt konventionen klassades Sverige ned från kategorin "moderate enforcement" till kategorin "limited enforcement". Bakgrunden till förändringen får sökas i de bedömningar som redovisas i den citerade OECD-rapporten.

TI Sverige noterar att flera åtgärder har vidtagits på senare år. En ny mutbrottslagstiftning trädde i kraft 1 juli 2012. TI Sverige har särskilt välkomnat den nya brottsrubriceringen "vårdslös finansiering". Resursförstärkningar har skett både inom Åklagarmyndigheten och inom polisen.

Med utgångspunkt i bl.a. konventionernas bestämmelser och resultaten av de granskningar av Sveriges efterlevnad av dessa bestämmelser som genomförts i de respektive internationella organisationerna, har TI Sverige identifierat brister och svagheter i den svenska tillämpningen på följande områden:

- Avsaknad av en sammanhållen och kraftfull antikorrupsionspolitik
- Brister och oklarheter i frågan om juridiska personers ansvar
- Brister i sanktionssystemet
- Avsaknad av tillräckligt skydd för anmälare
- Tveksamhet om tillräckligt erfarna utredare ställts till förfogande, framför allt vad avser misstänkta penningtvättsbrott
- Otillräcklig insyn i partifinansiering

⁴ <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Swedenphase3reportEN.pdf>, sid 4

En sammanhållen antikorrupsionspolitik

Skrivningar om vikten av att de avtalsslutande länderna ger hög prioritet åt en sammanhållen antikorrupsionspolitik återfinns på flera ställen i FN-konventionen och särskilt vad gäller vikten av information till allmänheten om korrupsionsrisker och om åtgärder för att förebygga korrupsion. Högre prioritet när det gäller utredning av misstänkta korrupsionsbrott var också ett genomgående tema i den ovan nämnda OECD-rapporten.

TI Sverige har i "En samordnad antikorrupsionspolitik - för en mer effektiv korrupsionsbekämpning i den offentliga förvaltningen" (positionsrapport antaget 2013-08-27) utförligt redovisat bakgrunden till behovet av en samlad, robust och aktiv svensk antikorrupsionspolitik. TI Sverige har också i detta positionsrapport framfört en rad förslag om en mer effektiv korrupsionsbekämpning, särskilt vad gäller åtgärder inom den statliga sektorn.

Juridiska personers ansvar

FN-konventionen, OECD-konventionen och Europarådets konvention om kriminalisering innehåller alla likartade bestämmelser om juridiska personers ansvar. (*FN-konventionen, artikel 26, 1:a st.: "Varje konventionsstat skall, i enlighet med grundsatserna i sin rättsordning, vidta nödvändiga åtgärder för att juridiska personer skall kunna ställas till ansvar för medverkan i gärningar som straffbeläggs i enlighet med denna konvention."*)

I FN-konventionen, artikel 26, 2:a st., sägs: "*Beroende på konventionsstatens rättsordning kan juridiska personers ansvar vara straffrättsligt, civilrättsligt eller förvaltningsrättsligt. OECD-reglerna⁵ stadgar: "In the event that, under the legal system of a Party, criminal responsibility is not applicable to legal persons, that Party shall not be required to establish such criminal responsibility." OECD-reglerna⁶ säger också: "Member countries' systems for the liability of legal persons... should not be restricted to cases where the natural person or persons who perpetrate the offence are prosecuted or convicted."*

I den OECD-rapport om Sverige som antogs i juni 2012 konstaterades att "*the current system of corporate fines for the bribery of foreign public officials is ineffective*", och att man inte var övertygad om att bestämmelsen om vårdslös finansiering (som då ännu inte hade trätt i kraft) skulle täppa till de luckor man såg i regelverket. OECD rekommenderade därför att "*Sweden amend its framework on corporate fines... to ensure that... legal persons are held liable for foreign bribery committed through lower-level employees, intermediaries, subsidiaries or third-party agents in the circumstances outlined therein, and that legal persons may in practice be held liable even where the individuals are not prosecuted or convicted*". Liknande rekommendation återfinns i Sverige-annexet till den antikorrupsionsrapport som EU-kommissionen offentliggjorde den 3 februari 2014 (med tillägget att ansvaret skall kunna läggas på den juridiska personen även om brottet begåtts av en person som inte har svensk nationalitet).

Redan i samband med fas 2 examinationen i OECD år 2005 uppmanades Sverige att se över bestämmelserna om juridiska personers ansvar. TI Sverige påtalade brister i samband med examinationen. TI Sverige har också i yttrande över Mututredningens betänkande framfört krav på översyn.

⁵ Text från "Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions" paragraf 20, kommentar till Art 2 Responsibility of Legal Persons. http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf

⁶ Text från: "Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, Annex I Good Practice Guidance on Implementing Specific Articles of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions", B) Article 2 of the OECD Anti Bribery Convention: Responsibility of Legal Persons http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf

I uppföljningsrapporten till OECD-rapporten från 2012⁷ står att Sverige avser tillsätta en kommitté som ska se över reglerna för företagsboten. Syftet är att försäkra sig om att Sverige får ett effektivt regelverk för juridiska personers ansvar som står i överensstämmelse med internationella åtaganden och EU-åtaganden. TI Sverige välkomnar att regeringen avser att tillsätta en utredning. TI Sverige utgår från att målet inte bara bör vara att en reviderad lagstiftning ska uppfylla internationella åtaganden utan också ska kunna jämföra sig med de mest moderna och effektiva lagstiftningarna i andra länder.

Sanktioner mot juridiska personer

FN-konventionen, OECD-konventionen och Europarådskonventionen om kriminalisering av korruption innehåller föreskrifter om att sanktioner vid mutbrott skall vara "*effective, proportionate and dissuasive*". Detta gäller även vid brott begångna av juridiska personer.

Enligt Brottsbalken kap 36 §8 skall företagsbot fastställas till högst 10 miljoner kronor.

TI Sverige har länge påpekat att en företagsbot på maximalt 10 miljoner kronor, för den typ av brott det här är fråga om, är helt otillräcklig ur avskräckningssynvinkel, och att beloppet innebär att Sverige inte lever upp till åtagandena i de aktuella konventionerna om *effektiv, proportionell och avskräckande* påföljd.

TI Sverige noterar att översyn av den maximala nivå för företagsbot avses bli del av den utredning som regeringen avser att tillsätta. TI Sverige utgår från att förslag om höjning kommer att avse belopp som står i paritet med böter för andra ekonomiska brott, t.ex. brott mot konkurrenslagstiftningen.

Kravet på dubbel straffbarhet

För att ett mutbrott begånget utomlands skall kunna lagföras i Sverige krävs att brottet är straffbart även i det land där det har begåtts, d.v.s. att krav gäller på s.k. dubbel straffbarhet. Detta krav har ifrågasatts av såväl OECD som GRECO.

TI Sverige anser att kravet på dubbel straffbarhet vid mutbrott begångna utomlands av svenskt företag - eller dotterbolag, agent eller konsult knutna till svenskt företag - borde upphävas.

TI Sverige betonar att ett sådant upphävande skulle ligga i linje med ett viktigt grundläggande syfte med de internationella konventionerna på området, nämligen att bekämpa mutbrott och att motverka konkurrenssnedvridning till följd av givande av muta.

Skydd för anmälare

Föreskrifter om skydd för anmälare återfinns i FN-konventionen och i Europarådets civilrättsliga konvention. Europarådskonventionen förpliktigar t.ex. staterna att ge rättsligt skydd åt "whistleblowers" som i god tro anmäler misstankar om korruption.

Avsaknaden av ett effektivt skydd för uppgiftslämnare är en allvarlig brist i det svenska regelverket på antikorrupsionsområdet. TI Sveriges syn på frågan har utvecklats i ett positionspapper⁸ från mars 2012.

TI Sverige välkomnar utredningarna på detta område: SOU 2014:31 Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden och SOU 2013:79 Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet. TI Sverige har som tidigare nämnts gett synpunkter på bägge utredningar.

⁷ <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/SwedenP3WrittenFollowUpReportEN.pdf>

⁸ <http://transparency-se.org/TI-Sverige-Positionspapper-Whistleblowing-Antaget-mars-2012-uppdaterat-sept-2013-2.pdf>

Otillräckliga resurser

OECD har riktat kritik mot Sverige för att bekämpning av mutbrott inte har getts tillräcklig prioritet och för att otillräckliga resurser har avdelats för utredning av misstänkta mutbrott.

TI Sverige har välkomnat att Rikspolisstyrelsen har tillsatt en särskild grupp som enbart skall bistå Riksenheten mot korruption i utredning av misstänkta korruptionsbrott.

Enligt TI Sverige är det fortfarande tveksamt om tillräckliga och tillräckligt erfarna utredare ställts till förfogande, framföra allt när det gäller att utreda misstänkta penningtvättsbrott som kan vara relaterade till korruption.

Partifinansiering

I FN-konventionen (artikel 7, punkt 3) uppmanas de avtalslutande parterna att vidta åtgärder för att öka transparensen när det gäller finansiella bidrag till valda politiker och till politiska partier. FN-konventionen innehåller också en föreskrift om kriminalisering av handel med inflytande.

GRECO har under en följd av år kritiserat Sverige för att inte ha implementerat Europarådets rekommendation avseende "*Transparency of Party Funding*".

TI Sverige har den 27 augusti 2013 avgett ett yttrande⁹ över regeringens förslag Ds 2013:31 *Allmänhetens insyn i partiets och valkandidatens finansiering*. Huvudinvändningen mot förslaget är att möjligheten till anonyma bidrag kvarstår. Enligt TI Sveriges mening står detta i strid med lagens syften och med GRECOs rekommendationer. TI Sverige har i ett pressmeddelande¹⁰, 2013-12-20, kommenterat regeringens beslut att hänskjuta frågan om anonyma bidrag till en ny utredning. TI Sverige noterar att den senaste tidens utveckling i denna fråga förefaller kunna leda till en lösning som ligger i linje med de internationella rekommendationerna.

På basis av förslag i Ds 2013:31, lade regeringen under våren 2014 fram en proposition som ledde till beslut om en lag om partifinansiering¹¹ som reglerar partifinansiering på central nivå. Flera av de frågor som behandlades i utredningen krävde dock fortsatt utredning, bl.a. om att utsträcka redovisningsplikten till regional och lokal nivå. Regeringen har tillsatt en utredning för behandling av de utestående frågorna, Dir. 2014:90¹².

TI Sverige välkomnar att regeringen tillsatt en utredning med uppdrag att se till att partiernas samtliga inkomster kommer att redovisas och att redovisningen ska ske på ett öppet och lättillgängligt sätt. TI Sverige välkomnar en fortsatt behandling av frågan med sikte på att redovisningen även ska omfatta partiernas kostnader.

Förnyad översyn av mutlagstiftningen

Lagrådet anförde i sitt yttrande över lagrådsremiss 2012-01-26 angående en reformerad mutbrottslagstiftning att "*behovet av en mer grundläggande översyn av hur korruptionsbrottsligheten bör regleras och byggas upp i systematiskt hänseende /kvarstår/*". I sitt yttrande över betänkandet Mutbrott (SOU 2010:38) anförde TI Sverige att "*uppdraget som gavs var /dock / alltför begränsat i förhållande till den utveckling och modernisering av svensk lag som krävs för att i Sverige effektivt komma åt nationell och internationell korruptionsbrottslighet samt för att Sverige skall leva upp till de åtaganden Sverige gjort vid tillträdet av internationella konventioner*". I yttrandet betonas också, med hänvisning till de

⁹ http://transparency-se.org/TI-Sverige-Remissyttrande-Ds-2013_31-20130827.pdf

¹⁰ <http://transparency-se.org/TI-Sverige-Pressmeddelande-Partifinansiering-20131220.pdf>

¹¹ http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Svensk-forfattningssamling-201_sfs-2014-105/

¹² http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utredningar/Kommittedirektiv/Ett-utbyggt-och-forstarkt-rege_H2B190/

internationella konventionerna, att *"det internationella perspektivet föreslås /därför/ förstärkas och utvecklas"*.

I FN-konventionens artikel 5 uppmanas de avtalsslutande parterna att *"regelbundet utvärdera relevanta rättsliga instrument och administrativa åtgärder i syfte att bedöma deras nöjaktighet vid förebyggande och bekämpande av korruption"*.

Mot denna bakgrund anser TI Sverige att det är angeläget att regeringen tydligt markerar att en översyn av den lagstiftning som trädde i kraft 1 juli 2012 kommer att göras när erfarenheter vunnits av hur lagen fungerar och i ljuset av synpunkter som framkommer i de internationella organisationernas granskningar av Sverige.

Kontaktperson

Birgitta Nygren, styrelseledamot

e-post: birgitta_nygren@hotmail.com

tel: 072-034 74 02