

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Sveriges tillträde till FNs konvention mot korruption (Ds 2005:38)

Transparency International Sverige (TIS) har fått rubricerade promemoria på remiss och lämnar följande synpunkter.

Sammanfattning

TIS välkomnar förslagen att Sverige skall tillträda konventionen och att detta skall ske så snart som möjligt.

TIS avstår från en egen bedömning av om Sverige i tillräcklig utsträckning uppfyller alla de krav på lagstiftning och administrativa åtgärder som konventionen ställer men tar nedan upp några områden där TIS anser att ytterligare åtgärder skall vidtas för att förebygga korruption.

Artikel 5 Riktlinjer och metoder för förebyggande av korruption.

Regeringen har vidtagit ett antal åtgärder för att förebygga korruption och fler är på gång.

Dock saknas en svensk samordnad anti-korruptionspolitik som är tydlig och känd för allmänheten.

TIS anser

- att regeringen skall utveckla och offentliggöra en effektiv, samordnad anti-korruptionspolitik
- att problemområden, frågeställningar etc skall diskuteras offentligt i seminarier, artiklar o.s.v. under utvecklingsperioden i syfte att öka och sprida kännedom om korruptionens skadeverkningar och om metoder för att förebygga och bekämpa korruption.

Artikel 6 Organ för förebyggande av korruption

Statens arbete för att förebygga och bekämpa korruption i hela samhället, såväl offentlig som privat sektor, är, av naturliga skäl, spritt på flera departement och andra organ inom förvaltning och rättsväsende, men det är inte tydligt var samordningsansvaret ligger och hur samordningen är organiserad.

TIS anser

- att det skall tydliggöras för allmänheten vilka departement, myndigheter/organ som har till

uppgift att förebygga och bekämpa korruption, var samordningsansvaret ligger och hur samordningen mellan dem är organiserad.

Artikel 7 Den offentliga sektorn

7.1 Det har länge framförts berättigad kritik mot att det saknas öppenhet och förutsebarhet vid tjänstetillsättningar som beslutas av regeringen och mot att vikt inte uteslutande fästs vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet utan att partitillhörighet synes ha varit väsentlig grund vid vissa tillsättningar.

Regeringen uppdrog 2004 åt grundlagsutredningen att ”se över möjligheten att öka öppenheten vid tillsättning av högre statliga tjänster”. Det var ett välkommet initiativ men det betyder att frågan skjutits på framtiden.

Det finns inga formella hinder för att kravprofiler upprättas och görs tillgängliga och att rekryterings- och tillsättningsprocessen när det gäller högre statliga tjänster öppnas upp redan nu. Utvecklade rutiner för öppen rekrytering inom staten finns sedan länge.

TIS anser

- att förfarandet vid tillsättning av högre statliga tjänster skall öppnas upp utan dröjsmål, att kravprofiler skall fastställas och offentliggöras och att endast sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet skall vara avgörande vid tjänstetillsättningar inom offentlig sektor.

7.3 TIS konstaterade vid en uppvaktning hos justitieministern på anti-korruptionsdagen 9 dec 2004 att Sverige, i motsats till de allra flesta andra europeiska länder, inte har någon lagstiftning som föreskriver att enskilda valkandidater och politiska partier öppet redovisar hur de finansierar sin verksamhet.

En lagstadgad öppen redovisning förebygger korruption och skulle bidra till att höja allmänhetens förtroende för partier och politiker. TIS anser att en sådan lagstiftning är angelägen och beklagar att initiativ inte tagits så att en lag nu finns i god tid inför nästa val.

TIS anser

- att åtgärder skall vidtas för att påskynda en lag som föreskriver att enskilda valkandidater och politiska partier öppet redovisar hur de finansierar sin verksamhet.

Artikel 8 Uppförandekoder för offentliga tjänstemän

8.1

TIS välkomnar

- att regeringen tagit initiativ till en uppförandekod för offentliga tjänstemän.

Artikel 12 Den privata sektorn

Antalet uppförandekoder och liknande har ökat inom näringslivet. I vilken utsträckning koderna

leder till konkreta program och åtgärdspaket som faktiskt genomförs i företagen är dock oklart.

Volcker rapporten om korruptionen inom FNs Olja för mat program visar att etik och koder kan väga lätt när det gäller att vinna kontrakt och göra vinster. Rapporten leder nu till utredningar i ett antal länder, också i Sverige, om vad som faktiskt skett.

Den privata sektorn måste ta sitt ansvar när det gäller att förebygga och bekämpa korruption genom att anta och med kraft genomföra anti-korruptionspolicier och program.

TIS anser

- att den privata sektorn har ett ansvar att mer aktivt driva och genomföra åtgärder riktade mot korruption.
- att staten har en viktig roll vad gäller oberoende granskning, globalt och i Sverige, av hur näringslivet genomför sin anti-korruptionspolitik. Det gäller inte minst då staten är Sveriges största företagsägare med mer än 200 000 personer anställda i de statliga bolagen. Då tillämpningen av svensk kod för bolagsstyrning skall ske stegvis är det också viktigt att följa upp hur uttolkningen av kodens regler kommer att ske, hur koden kommer att tillämpas och av vilka företag.

Artikel 18 Handel med inflytande

BRÅ framförde i sitt yttrande 2003-03-06 över Sveriges tillträde till Europarådets straffrättsliga konvention om korruption, m.m. (Ds 2002:67) när det gällde lobbingsverksamhet bl a ”att man vidare bör diskutera behovet av att kriminalisera lobbingsverksamhet från organisationer och företag till politiska partier. Det kan gälla exempelvis företagsbidrag till politiska kampanjer. Fackföreningsrörelsens bidrag till det politiska livet har redan uppmärksammats i detta sammanhang (Leijonhuvud 1997; 1998/99; Andersson 1999; 2002)”.

TIS anser

- att frågan fortfarande är högaktuell.

Artikel 26 Juridiska personers ansvarighet

Reglerna om företagsbot har inte fungerat särskilt väl.

OECD rekommenderade i sin granskning av Sveriges genomförande av OECD- konventionen mot bestickning av utländska offentliga tjänstemän bl a att regeringen skulle ge prioritet åt reformer när det gäller juridiska personers ansvarighet för korruptionsbrott samt vidta åtgärder för att regelsystemet tillämpas i praktiken dvs att påföljder faktiskt utdöms, att nivån är adekvat samt att vinning av korruptionsbrott verkligen beslagtas.

TIS instämmer.

Artikel 33 Skydd för anmälare.

I promemorian diskuteras bl a om det krävs ytterligare arbetsrättsliga regler för skydd av anmälare mot ingripanden från arbetsgivarens sida. Slutsatsen i promemorian är att risken för att

arbetstagaren skall utsättas för orättvis behandling från arbetstagarens sida torde vara liten. Detta mot bakgrund av gällande regelsystem.

Det är givet att det ofta finns en rädsla för följderna av att anmäla missförhållanden på arbetsplatsen. Trakasserier och orättvis behandling från arbetsgivare och arbetskamrater, t ex utfrysning, utebliven befordran och/eller löneförhöjning, uteblivna tillfällen till vidareutbildning etc, kan vara svåra att komma åt lagstiftnings- eller förhandlingsvägen.

I många länder har det därför skett en utveckling av sätten att göra anmälan och skyddet för anmälare (whistle-blowers). Det finns t ex möjlighet göra, också anonyma, anmälningar via särskilda webb-sidor eller hot-lines och riktlinjer för hur anmälningar skall behandlas på ett korrekt sätt både i förhållande till den anmälda och anmälaren. I policies, uppförandekoder eller riktlinjer har t ex införts att det är styrelsers och företags- och verksledningars uppgift att på ett tydligt och konsekvent sätt utkräva ansvar av den som begått ett fel och framhålla anmälan av fel som en modig och uppskattad handling. Ledningen motverkar på så sätt aktivt brist på ansvarstagande och uppkomsten av en kultur inom företaget som tillåter brister i ansvarstagande och korruption.

TIS anser

- att skyddet för anmälare skall utvecklas i Sverige i den riktning som exemplifieras ovan.

Artikel 61 Insamling, utbyte och analys av information om korruption

Korruption kan ta sig en mängd uttryck. För många, kanske dom allra flesta, är korruption synonymt med bestickning och muta, men begreppet omfattar betydligt mer än så. Viss korruption är brottslig, annan är inte brottslig men oetisk. En enhetlig definition av begreppet korruption föreligger inte. Gränsdragningar är ibland svåra att göra både straffrättsligt och för den enskilde. Det gäller t ex vad som är otillbörligt när det gäller gåvor. En samlad korruptionsstatistik saknas. Korruptionsforskningen i Sverige är förhållandevis ny och begränsad.

TIS organiserade i maj 2005 tillsammans med utrikesdepartementets Globalt Ansvar ett seminarium om korruptionsforskning "Vad vet vi egentligen om korruption?" med deltagande av forskare samt BRÅ och Riksenheten mot Korruption. Rapport från seminariet finns på www.transparency-se.org.

Under seminariet konstaterades bl a följande. Det finns ett behov av kunskap om hur riskzoner för korruption och korruptionsfall uppstår. Kunskapen behövs för att utveckla metoder i förebyggande syfte. Korruptionsrisken bör analyseras t ex i samband med reformer av samhällets uppbyggnad. Vilka risker innebar t ex övergången från regelstyrning till målstyrning i staten? Kunskapsbehovet bör finnas också inom privat sektor. Det kan t ex gälla konsekvenserna i förlängningen av korruption när det för det enskilda företaget kan te sig lönande på kort sikt?

Det framhölls också att lagstiftningen är opedagogisk och otillräcklig. Det finns t ex ett behov av att belysa och tydliggöra begrepp som otillbörlighet och förtroendebrott. Lagstiftning när det gäller att motverka korruption inom ramen för relationer bedömdes som otillräcklig.

BRÅ anförde i sitt remissyttrande 2002-03-15 över "Företagsbot (Ds 2001:69), Ju 1997/3660/L5 bl a : "Avvikande beteende inom företag och andra organisationer är ett viktigt område , som också bedöms komma att få allt större betydelse i takt med att utvecklingen går mot att verksamheter mer och mer sker inom organisationer. BRÅ anser att det vore värdefullt med en kriminologisk

kartläggning av orsakerna till och förekomsten av brott i organisatorisk miljö”

TIS delar BRÅs uppfattning. Ett antal av de korruptionsfall som uppmärksammats i media de senaste åren väcker frågan om vad i miljön som främjar/tillåter korruption, brottslig eller oetisk, och hur den kan förebyggas.

TIS anser

- att en samlad korruptionsstatistik av Sverige skall tas fram
- att forskningen om Sverige och korruption skall främjas
- att lagstiftningen om korruption skall göras tydligare och mer heltäckande

Artikel 65 tillämpning av konventionen

Syftet är att UNCOC skall bli ett för världssamfundet gemensamt slagkraftigt instrument i kampen mot korruption. En absolut förutsättning för att så skall bli fallet är en regelbunden uppföljning/övervakning av att konventionen verkligen genomförs i praktiken på global och nationell nivå.

TI-Berlin har tillsatt en grupp som nu arbetar fram en modell för uppföljning och övervakning. TIS kommer att delta i uppföljningen av hur Sverige genomför konventionen.

TIS anser

att regeringen skall medverka aktivt i utformning av ett system för uppföljning/övervakning av genomförandet av UNCOC på global nivå och avsätta tillräckliga resurser för en uppföljning av hög kvalitet i Sverige.

Örjan Berner

Ordförande Transparency International Sverige