



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Anna Kari Björn-Kaminski

Rättssäker myndighetsutövning  
och förtroendeskadligt beteende

Examensarbete  
30 högskolepoäng

Bengt Lundell

Termin 9

# Innehåll

<b>SUMMARY</b>	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>2</b>
<b>FÖRORD</b>	<b>3</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>4</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>5</b>
1.1 Bakgrund och inledning	5
1.2 Syfte och frågeställning	5
1.3 Metod och material	6
1.4 Avgränsningar	6
1.5 Disposition	6
<b>2 GRUNDLÄGGANDE FÖRFATTNINGAR</b>	<b>7</b>
2.1 Inledning	7
2.2 Lagar	7
2.2.1 Grundlagar	7
2.2.2 Brottsbalken	8
2.2.2.1 Allmänt	8
2.2.2.2 Muta och bestickning	8
2.2.2.3 Tjänstefel	11
2.2.3 Förvaltningslagens jävsregler	14
2.2.3.1 Allmänt	14
2.2.3.2 Jävsgrunder enligt förvaltningslagen	15
2.2.4 Ny förvaltningslag	16
2.2.4.1 Inledning	16
2.2.4.2 Grundläggande principer	17
2.2.4.3 Jävsbestämmelser i ny version	18
2.2.5 Lagen om offentlig anställning, LOA	19
2.2.5.1 Bisysslor	19
2.2.5.2 Disciplinansvar	20
2.3 Sammanfattning	21
<b>3 BEGREPPENS VIDARE INNEBÖRD</b>	<b>22</b>
3.1 Inledning	22
3.2 Begrepp	22

3.2.1	Korruption	22
3.2.1.1	Definitionsproblematiken	24
3.2.2	Myndighetsutövning	27
3.2.3	Legitimitet, objektivitet och integritet	30
3.2.4	Otillbörlighet	32
<b>3.3</b>	<b>Sammanfattning</b>	<b>33</b>
<b>4</b>	<b>FÖRVALTNINGEN</b>	<b>34</b>
<b>4.1</b>	<b>Inledning</b>	<b>34</b>
<b>4.2</b>	<b>Den statliga styrningen</b>	<b>34</b>
4.2.1	Bakgrund	34
4.2.2	Förvaltningens funktion	35
4.2.3	Förvaltningens självstyre	36
4.2.4	Förordningar för myndigheternas styrning	37
4.2.5	Statliga institutioner och vissa organisationer	38
<b>4.3</b>	<b>Sammanfattning</b>	<b>39</b>
<b>5</b>	<b>MEKANISMER MOT KORRUPTION</b>	<b>40</b>
<b>5.1</b>	<b>Inledning och korruptionssituationen i Sverige</b>	<b>40</b>
<b>5.2</b>	<b>Bakomliggande förhållanden</b>	<b>41</b>
5.2.1	Att mäta korruption	41
5.2.2	Tillit, socialt kapital och sociala fällor	41
5.2.3	Korruptionens dynamik och prevention	44
<b>5.3</b>	<b>Sammanfattning</b>	<b>47</b>
<b>6</b>	<b>AVSLUTANDE ANALYS</b>	<b>48</b>
	<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>53</b>

# Summary

*“When we can no longer rely on those in whom we have placed our trust and have empowered, the legitimacy of society is undermined. Therefore, the fight against corruption is, to a high degree, a safeguard of democratic society”<sup>1</sup>*

Authorities who follow the law in their actions and those whose behaviour damages trust are two opposite poles of great importance. In several studies, Sweden is graded as a country that does not have significant problems with corruption. That corruption has not established itself to a greater extent has been attributed to various factors. Mechanisms that counteract corruption are considered to be found in Swedish traditions and include well functioning judicial, administrative and political systems, the principle of public access to official documents and a citizenry who does not accept corruption. In strictly legal terms in Swedish legislation, corruption only consists of bribing, even if these activities are not directly specified in the legal texts. Notwithstanding, there is some argument for a wider legal framework in this area, as is the situation in some foreign jurisdictions. The fight against corruption in society is not only a process of solving wrongs already committed, but as is the case with other crimes, is also a process of preventing new delinquency. In this regard, satisfactory risk assessment, among other things, is part of an effective anti-corruption strategy, the lack of which has resulted in criticism of several state authorities. From the mid 1990's the view of what can be described as corruption and how it may be prevented has evolved. Research into corruption today has widened to include nepotism, aspects of spare time work and other relations and responsibilities that can affect the proper conduct of a state employee. It is often assumed that economic gain is a necessary condition for the definition of corruption, but other motives can apply. Situations can arise where according to Lundquist, “state officials are much more likely to be driven by their prejudice, ideologies and limited perspective than by the expectation of financial gain”<sup>2</sup> Even though protection requirements differ between the private and public sector, the relevant laws are to a great extent the same for both groups. Which “legislation exists to protect the integrity of the public mandate”, “how has the legislature reasoned in creating law” and “are laws effective and fit for purpose”, are questions that come in mind. Accordingly it is appropriate to research the characteristics that are special to the public sector, the factors that can compromise areas of independence that should be protected and the question of how corruption should be defined.

---

<sup>1</sup> Brå 2007:21, s. 18, [my own translation].

<sup>2</sup> Lundquist, 1998, s. 98. Cit. Stahl 1983, s. 16, [my own translation].

# Sammanfattning

*”Kan vi inte längre lita på dem som vi gett förtroende och makt urholkas samhällets legitimitet. Att bekämpa korruption handlar därför ytterst om att slå vakt om det demokratiska samhället.”<sup>3</sup>*

Rättssäker myndighetsutövning, förtroendeskadligt beteende samt korruption är nyckelord i uppsatsen. Sverige bedöms i flera undersökningar som ett land utan större problem med korruption och att företeelsen inte anses ha fått något starkare fäste förklaras på olika sätt. Omständigheter som motverkar korruption anses vara allt från traditioner, välfungerande rättsliga, administrativa och politiska system till offentlighetsprincipen och medborgare som inte accepterar korruption. Korruptionsuttrycket innefattar juridiskt i Sverige endast muta och bestickning, själva formuleringen finns dock inte i lagtexterna. Det finns däremot troligen skäl att utvidga begreppet. Utomlands ges det ofta en betydligt mera vidsträckt betydelse. Korruptionsbekämpning i samhället handlar inte bara om att utreda begångna brott, utan liksom vid annan brottslighet om att avvärja nya brott genom förebyggande åtgärder. I det förebyggande arbetet ingår bland annat en bedömning av hur riskutsatt verksamheten är, något som flera myndigheter kritiserar för att inte ha genomfört på ett tillfredsställande sätt. Från mitten av 1990-talet och framåt har det skett en utveckling av synsättet både av vad som betecknas som korruption och hur denna kan förebyggas. Korruptionsforskningen idag handlar också om hur bisysslor, vänskapsrelationer och andra förbindelser och förpliktelser kan påverka hur en tjänsteman agerar i sin myndighetsutövning. Korruptionsdefinitionen utgår ofta från ekonomisk vinning, men inte sällan är det andra mål som eftersträvas. Det kan ytterst förekomma situationer där det enligt Lundquist är ”mycket troligare att ämbetsmännen låter sig styras av sina fördomar, ideologier och begränsade perspektiv än av utsikten att göra ekonomiska vinster”<sup>4</sup> Även om skyddsintresset skiljer sig åt mellan privat och offentlig sektor är lagstiftningen till stor del gemensam för båda grupperna. Frågor som förs fram är vilken lagstiftning som finns för att skydda det offentliga uppdragets integritet, hur lagstiftaren har resonerat och om lagen är effektiv och fyller sin funktion. Jämsides med detta är det lämpligt att studera vilka omständigheter som ger det offentliga uppdraget speciell status, vilka faktorer som påverkar dess oberoende och hur korruption ska definieras.

---

<sup>3</sup> Brå 2007:21, s. 18.

<sup>4</sup> Lundquist, 1998, s. 98. ”t.ex. att ge utlopp för trångsynthet, favorisera grupper som man identifierar sig med, tänja lagarnas innebörd och fatta tvivelaktiga beslut som avspeglar egenintresset snarare än lagens krav och folkets val och vilja.” Cit. Stahl 1983, s. 16.

# Förord

Att skriva den här uppsatsen har varit en utmaning. Jag har läst många böcker och lärt mig mycket om ett intressant, men kontroversiellt och invecklat ämne. Det här förordet avser dock inte bara uppsatsen, att studera juridik har sammantaget varit en fantastisk resa. Jag kan inte precis tacka ödet som gjorde att jag i mitt yrke som veterinär skadade mig under en kalvning och länge inte kunde arbeta som vanligt. Men olyckan ledde till att jag styrde om kursen och livet har sina egna och outgrundliga vägar. Att jag har kommit till den avslutande delen av juristutbildningen har jag många att tacka, först och främst Andrzej, utan ditt stöd och din energi under alla våra år tillsammans hade jag säkert inte kommit så här långt. Hanna, min ängel, är med mig i allt jag gör. Jag vill också tacka Tove och Josefin som aldrig ifrågasatt att deras mamma både arbetar och studerar, även om det ibland har lett till att tiden inte riktigt har räckt till för dem. Mina föräldrar som har lärt mig att kunskap är roligt, föregår fortfarande med gott exempel där de far genom världen på jakt efter nya utmaningar. Conni har följt mig från land till land genom studier och vardag, en sann och äkta vän. Märta, Hedvig, Eliot och Strix, terrierkvartetten, har värmt mina fötter under studierna och sört för att jag har fått frisk luft mellan raderna.

Jag vill framhäva att kor är något av det finaste som finns, en tidig sommarmorgon med traktorn ut på betet, korna på ängen, en ny hal kalv som fnyser och skakar fostervatten ur öronen, tvätt i kallt vatten ur en gammal mjölkkanne eller också mörka vintern, långt bort ljus i lagårdsfönstren, värmen när man kommer in, varma, lena, mjuka kon, mörka ögon, malande käkar, doften av ensilage och ko.

Jag hade varken velat vara utan djuren eller juridiken.

Allra sist men inte minst, vill jag hjärtligt tacka min handledare Bengt Lundell, en kunnig tvärvetenskaplig inspirationskälla från första terminen till den sista, noggrann och med ett ousinligt tålamod.

Skönabäck i december 2011

# Förkortningar

BrB	Brottsbalken
Brå	Brottsförebyggande rådet
COSO	Committee of Sponsoring Organizations
Ds	Departementsserien av offentliga utredningar
FL	Förvaltningslagen
FPL	Förvaltningsprocesslagen
KL	Kommunallagen
LAS	Lagen om anställningsskydd
LOA	Lagen om offentlig anställning
IMM	Institutet mot mutor
JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän
JT	Juridisk Tidskrift
KU	Konstitutionsutskottet
RB	Rättegångsbalken
RF	Regeringsformen
RiR	Riksrevisionen
SkadestL	Skadeståndslagen
SOU	Statens offentliga utredningar
TI	Transparency International
TF	Tryckfrihetsförordningen

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund och inledning

Korruption är ett mycket omfattande begrepp, vilket visserligen inte förekommer i svensk lagstiftning, men ändå uppträder i olika former i den juridiska vardagen. De lagöverträdelser som främst förknippas med uttrycket i svenska juridiska sammanhang, är de båda spegelbrotten muta och bestickning. Undersöker man vilka gärningar som granskas hos Riksenheten mot korruption, framgår att även andra brott kan komma i åtanke och utomlands samt inom den samhällsvetenskapliga genren används uttrycket i en vidare bemärkelse. Enligt Transparency Internationals definition är korruption ”abuse of entrusted power for private gain”<sup>5</sup>, där det inte måste handla om en förmån som direkt berör beslutsfattaren, utan också kan vara dolt på så vis att det berör en annan person eller ett intresse som han vill gynna. I den offentliga myndighetsutövningen är det särskilt viktigt att besluten är präglade av opartiskhet och saklighet.

## 1.2 Syfte och frågeställning

Uppsatsens tema utgår från objektivitetsprincipen och förtroendeskadligt handlande vid myndighetsutövning inom den offentliga sektorn. Ett förtroendeskadligt handlande kan många gånger definieras som korruption, vilket visas i uppsatsen. Syftet är att i ett större perspektiv belysa vilka faktorer inom förvaltningen som gör ett beteende otillåtet eller olämpligt, hur ett felaktigt beteende skadar den demokratiska processen, vilka intentioner som formar lagstiftningen samt vilka mekanismer som förhindrar och vilka som indirekt skapar korruption. I uppsatsen presenteras också kortfattat vissa statsvetenskapliga teorier och uttryck för att klarlägga innebörden av centrala begrepp i myndighetsfunktionen. En genomgång av de allmänna bestämmelser som finns för att förebygga ett förtroendeskadligt beteende, kombinerat med ingående definitioner av vissa grundläggande uttryck görs för att belysa uppsatsens tema. Vidare förs en kort diskussion om hur de demokratiska parametrarna översiktligt fungerar i relation till samhällsfunktionerna i avsikt att fördjupa de grundläggande begreppens innebörd. I uppsatsen används korruptionsuttrycket i en vidare betydelse än vad som är brukligt inom det juridiska området i Sverige.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> <http://www.transparency.org/>

<sup>6</sup> I Sverige räknas inom juridiken främst mut- och bestickningsbrotten som korruption, medan den svenska samhällsvetenskapliga forskningen och utländska juridiska sammanhang också inkluderar andra handlingar som kan påverka hur tjänsten utövas.



## 1.3 Metod och material

Den metod som används är till stor del traditionell juridisk metod, med utgångspunkt i lagtexter, förarbeten och doktrin. Den juridiska litteraturen behandlar främst korruption i samband med affärsdrivande verksamhet inom privat och offentlig sektor. Material till uppsatsen har därför till stor del fått sökas i olika förarbeten, utredningar, tidningsartiklar och hos de organisationer som arbetar mot korruption. Den samhällsvetenskapliga litteraturen har varit outhärlig, eftersom det inom den vetenskapsgrenen bedrivs djupgående forskning om orsakerna till och verkan av korruption och utan dessa rön blir den helhetsbild som är tänkt att lyftas fram i uppsatsen tämligen ofullständig. Jag har valt att genomgående använda ett maskulint genus.

## 1.4 Avgränsningar

Ämnet för uppsatsen är komplext, uppsatsen har därför fått begränsas till att behandla flera områden relativt ytligt, även om dessa hade förtjänat en mer grundlig genomgång. Den myndighetsutövande delen av den offentliga förvaltningen är utgångspunkt i resonemanget. Med offentlig förvaltning menas här uttrycket i dess formella betydelse, alltså den verksamhet som bedrivs av staten och kommunerna<sup>7</sup> i den föreliggande uppsatsen begränsat till den statliga verksamheten. Uppsatsens tyngdpunkt är främst att ta fasta på den offentliga förvaltningens viktiga roll som verkställande organ för lagstiftarens intentioner, med den myndighetsutövande tjänstemannens oberoende i fokus. Myndighetsutövning utanför förvaltningarna behandlas inte närmare i uppsatsen. Avsikten är inte i första hand att fastställa var gränserna går mellan ett korrekt, ett olämpligt och ett otillbörligt beteende, utan att uppmärksamma hur riskzonerna ser ut i förhållande till samhällskicket och vilka motåtgärder som skapats för att fånga upp ett oönskat beteende. I uppsatsen framhålls korruptionsuttrycket som ett sätt att övergripande definiera ett otillbörligt handlande med vissa attribut och konsekvenser. Den form av korruption som främst behandlas i uppsatsen är den som på engelska kallas ”petty”, i svenskan kanske närmast översatt till ringa, även om varken beloppen eller effekterna av detta handlande alltid är obetydligt.<sup>8</sup>

## 1.5 Disposition

Uppsatsen inleds med allmän del där relevanta termer och lagrum presenteras och definieras. Förvaltningens styrning och korruptionens mekanism vidareutvecklas i särskilda kapitel. Avslutningsvis följer en analys kring de frågeställningar och insikter som uppkommit under arbetet.

---

<sup>7</sup> Strömberg, Lundell, 2006, s. 18.

<sup>8</sup> Heidenheimer 2007, s.150, red. Heidenheimer, Johnston.

# 2 Grundläggande författningar

## 2.1 Inledning

Uppsatsen behandlar inledningsvis lagar som reglerar hur den offentliga beslutsfattaren ska förhålla sig i sin roll, för att hans beslut ska stå i samklang med kraven på objektivitet och saklighet. Inledningen tas i grundlagen, som utgör ramen för hur bland annat beslutsgången i den offentliga verksamheten ska hanteras. Uppsatsen tema utgår från objektivitetsprincipen och att kriminalisera utbrott kan betraktas som ett sätt att tydliggöra denna<sup>9</sup>, men även reglerna om tjänstefel, jäv och bisysslor är ett uttryck för principen.

## 2.2 Lagar

### 2.2.1 Grundlagar

Enligt legalitetsprincipen i 1 kap. 1 § RF utövas den offentliga makten under lagarna och all offentlig makt utgår från folket. Grundlagsstadgandet i 1 kap. 9 § RF förkroppsligar två viktiga principer, objektivitetsprincipen och likhetsprincipen. Lagrummet utgör en *tvingande rättsregel* för domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter att *”i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet”*. Rättsregeln omfattar inte bara de beslutsfattande organen hos myndigheten, utan samtliga personer som är verksamma inom denna. Dock torde normen ha störst betydelse i de fall där den offentliganställda har sysslor som direkt eller indirekt påverkar den enskilde medborgarens förhållanden. Korruption och annat maktmissbruk kan sägas vara ett särskilt hot mot objektivitetsprincipen, därigenom att agerandet medför en obefogad särbehandling utan stöd i lagar och andra författningar. Regeringen har enligt 12 kap. 1 § RF huvudansvaret för skötseln av den verkställande delen av den statliga verksamheten, dock är det inte tillåtet enligt självständighetsprincipen i 12 kap. 2 § RF att myndighet, och hit hör regeringen, styr över hur *”förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag”*. Myndighetens eget ansvar är alltså betydande vad avser självständigheten att utöva myndighet mot enskild.

---

<sup>9</sup> RiR 2006:8, s. 17.

## 2.2.2 Brottsbalken

### 2.2.2.1 Allmänt

Regler mot yttre påverkan av beslut har gamla anor, i Sverige föreskrevs i vissa landskapslagar redan på medeltiden straffansvar för domare som lät sig mutas.<sup>10</sup> Den nuvarande mutlagstiftningen är till största delen gemensam för den offentliga förvaltningen och det privata näringslivet, med vissa skillnader vad gäller åtalsreglerna. Fram till 1975-års reform av 20 kapitlet BrB kunde bara den som löd under så kallat ämbetsansvar straffrättsligt vara föremål för bestickning. Ämbetsansvaret avskaffades med reformen och sedan dess omfattas samtliga offentliganställda av mutansvar.<sup>11</sup> I samband med att ämbetsansvaret avskaffades, ersattes det straffrättsliga ansvaret i hög utsträckning av disciplinärt ansvar.<sup>12</sup> Den relativt allmänt hållna mutlagstiftningen medför att det ofta kan uppstå oklarheter i de fall där myndighetsutövarens handlingar ska bedömas ur otillbörlighetssynpunkt. Uttrycket korruption förekommer inte i svensk lagstiftning, utan istället kriminaliseras enskilda handlingar som till exempel trolöshet mot huvudman, förskingring, tjänstefel, mutbrott och bestickning. Av BrB:s lagbrott kommer här endast tjänstefel och mutbrott att studeras närmare, då uppsatsen är skriven utifrån den offentlige tjänstemannens perspektiv och endast rör den myndighetsutövande funktionen, inte annan offentlig verksamhet eller myndighetens affärsdrivande verksamhet.

### 2.2.2.2 Muta och bestickning

20 kap. BrB

*2 § Arbetstagare som, för sig själv eller för annan, tar emot, låter sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning, döms för **mutbrott** till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma ska gälla om arbetstagaren begått gärningen innan han erhöll anställningen eller efter det att han slutat densamma. Är brottet grovt, döms till fängelse, i lägst sex månader eller högst sex år.*

...

Det aktiva brottet, bestickning, vilket är ett erbjudande om muta, återfinns i 17 kap. 7 § BrB, medan det passiva brottet, mutbrott, är placerat i 20 kap. 2 § BrB. Benämningen aktivt respektive passivt brott är missvisande eftersom mutbrottet ofta kan betraktas som en aktiv handling, vilket också framgår av brottets beskrivning ”tar emot, låter sig utlova eller begär”, benämningen har också kritiserats<sup>13 14</sup>. Genom hänvisning i 17 kap. 7 § till den personkategori som nämns i 20 kap. 2 §, likställs personkretsen i de båda lagrummen. BrB:s straffbestämmelser om mutbrott och bestickning har som

---

<sup>10</sup> Cars, 2011, s. 18.

<sup>11</sup> Cars, 2001, s. 18 ff. I uppsatsen berörs utöver detta inte närmare vilka personkategorier som omfattas, dels eftersom det faller utanför ramen för uppsatsen dels eftersom lagstiftningen på området är under omarbetning och personkretsen troligen kommer att förändras.

<sup>12</sup> Strömberg, Lundell, 2006, s. 50.

<sup>13</sup> SOU 2010:38, s. 57.

<sup>14</sup> SOU 2010:38, s. 142.

mål att inom näringslivet skydda huvudmannens intressen från att en anställd skadar dennes verksamhet och i förlängningen även samhällets funktioner. Inom den offentliga sektorn bedrivs verksamheten i det allmännas intresse och någon egentlig huvudman finns alltså inte.<sup>15</sup> Som skyddsvärt intresse betraktas här integriteten i uppdraget eller befattningen och till de skadeverkningar som kan uppstå räknas inte bara den brottsliga handlingen, utan även misstanken om att en sådan kan ha ägt rum.<sup>16</sup>

Även om det finns två hypotetiska aktörer i en mutsituation, bestickaren och muttagaren, krävs inte för ett fullbordat brott att en avslutad uppgörelse föreligger. För att brottet ska anses som fullbordat, krävs exempelvis endast att muttagaren begär en muta eller att bestickaren erbjuder en sådan. Från muttagarens sida kan det vara det tillräckligt att han inte genast avböjer en muta, för att det ska betraktas som en lagöverträdelse och även förmåner innan han har påbörjat en anställning eller efter det att den har avslutats kan utgöra en otillbörlig förmån. Inte heller är det en befrielsegrund att förmånen inte har påverkat beslutets utformning. Medan bestickning och mutbrott begångna av och emot arbetstagare i offentlig sektor alltid ligger under allmänt åtal, har lagstiftaren valt att i speciella fall ta hänsyn till seder och bruk inom det privata näringslivet, genom åtalsbegränsning i den sektorn<sup>17</sup>. Huvudmannens medgivande inom den privata sektorn medför dock inte rutinmässigt en befriande verkan, eftersom det även här i högsta grad finns överordnade skyddsintressen som fri konkurrens och en sund samhällsekonomi. I de nyss utkomna kommittédirektiven till ny mutbrottslagstiftning<sup>18</sup> finns bland annat uppdraget att modernisera mutbrottslagstiftningen och att formulera en kod för beslutspåverkan inom näringslivet. En sådan kod har sedan en lång tid tillbaka varit ett önskemål från flera näringslivsföreträdare, då befintlig lagstiftning och praxis uppfattas som svårbegriplig och inte uppfyller kraven på förutsebarhet.<sup>19</sup>

En typisk muta är främst av ekonomisk beskaffenhet, men det är inget krav. Som varande en förmån kan mutan också kan vara av icke materiell natur, enligt den tidigare mutansvarskommittén till och med ”förord och annan protektion”<sup>20</sup>. Till de materiella ekonomiska förmånerna räknas förutom gåvor och rabatter också ”överlåtande av nyttjanderätt, provisioner, gästfrihet, varukrediter, lån, borgensåtaganden”... samt ... ”förtäckta förmåner som grundlöst uteblivna eller starkt nedsatta debiteringar, eftergivande av räntor och amorteringar, oförklarligt höga konsultarvoden, till ”självkostnadspris” tillhandahållna varor och tjänster”.<sup>21</sup> Också en tacksamhetsgåva för en helt korrekt utförd tjänst, utan någon koppling till oegentligheter, kan i vissa fall hamna under mutlagstiftningen. Kommittén

---

<sup>15</sup> Cars, 2001, s. 19.

<sup>16</sup> Leijonhufvud, 2005, s.20:36, Holmqvist m.fl.

<sup>17</sup> BrB 20:5 3 st. och 17:17.

<sup>18</sup> Dir. 2009:15.

<sup>19</sup> Se bl.a. SDS 20080128, Dagens mutlagstiftning är ett lotteri. Svenska Handelskammaren, IMM m.fl.

<sup>20</sup> SOU 1974:37, s. 141.

<sup>21</sup> SOU 1974:37, s. 141.

sammanfattar att ”varje förmån, som normalt sett är av beskaffenhet att kunna utgöra ett verksamt bestickningsmedel” tillhör det som kan rymmas inom det straffbara området.<sup>22</sup> Ett krav för straffbarhet är att det måste finnas ett samband mellan förmånen och den anställdes tjänst eller uppdrag, vilket framgår av lagrummets formulering, ”i sin tjänsteutövning”. Av mutansvarskommitténs betänkande framgår att förmånen ska vara inriktad mot att påverka en åtgärd som ingår i arbetstagarens tjänst, dock måste åtgärden i fråga inte ”omfattas av den anställdes formella behörighet”, eftersom mutansvaret enligt kommittén ”främst ska skydda mot angrepp på funktion och inte mot missbruk av kompetens.” Handlingen ska dock ligga inom den anställdes verksamhetsområde.<sup>23</sup> Undantagna kan situationer vara där det visserligen föreligger ett tjänstesamband mellan mottagare och givare, men där det dessutom råder ett vänskapsförhållande dem emellan eller där förmånen ges som erkänsla för någonting som mottagaren har utträttat utanför sin tjänst. Vad som betraktas som mottaget, utlovat eller begärt för arbetstagarens tjänsteutövning kan i vissa fall tolkas mycket extensivt.<sup>24</sup> Även förmåner som inte kommer arbetstagaren själv till godo, utan istället någon närstående kan i vissa fall betraktas som en olaglig gärning.<sup>25</sup> Det ska också beaktas att en aktiv handling, jämföras med en underlåtenhet att agera och inte fritar från ansvar i det enskilda fallet.<sup>26</sup> Det som slutligen krävs för att förmånen ska vara otillåten är att denna är otillbörlig och med detta menas inte förmånen i sig, utan transaktionen i sin helhet.<sup>27</sup> Otillbörlighetsbegreppet kommer att diskuteras mera ingående längre fram.

Som tidigare nämnts, anses den nuvarande mutlagstiftningen på flera sätt omodern och svårtolkad. I skrivande stund har detta lett fram till ett betänkande av ”Utredningen om mutor”<sup>28</sup>, yttrandet har fått kritik i vissa delar. JK:s kritik är omfattande när det kommer till hur utredaren har resonerat avseende reglerna mot mutbrott i den offentliga verksamheten, där det offentliga uppdragets särskilda betydelse enligt denna inte har beaktats i tillräckligt hög utsträckning. JK menar här att de förbättringar som gjorts i första hand gäller den privata näringsverksamheten;

- ”enligt direktiven för utredningen har det i uppdraget ingått... analysera och ta ställning till vilka skyddsintressen som bör ligga till grund för en modern reglering av mutbrott och bestickning... Några överväganden eller någon samlad analys av dessa frågor finns inte i betänkandet.”

---

<sup>22</sup> SOU 1974:37, s. 141.

<sup>23</sup> SOU 1974:37, s. 142.

<sup>24</sup> SOU 1974:37, s. 143.

<sup>25</sup> SOU 2010:38, s. 142.

<sup>26</sup> SOU 2010:38, s. 143.

<sup>27</sup> SOU 2010:38, s. 157.

<sup>28</sup> SOU 2010:38.

- ”även om det är i hög grad angeläget att stävja förekomsten av korruption och mutor i näringslivet så är det om möjligt ännu viktigare att så sker när det gäller den offentliga verksamheten”
- Den straffrättsliga regleringen bör... utformas så att så att ansvaret för dem som utövar offentlig makt särskilt betonas
- Enligt min uppfattning är mutbrotten inte, och bör inte heller främst betraktas som ekonomiska brott... mera lämpligt... välja 17 kap. som handlar om brott mot allmän verksamhet m.m.<sup>29</sup>

IMM ställer sig i sitt yttrande frågande till att utredaren valt att placera mutbrott under samma rubrik som trolöshetsbrotten, då mutor enligt yttrandet alltid till skillnad mot trolöshetsbrotten innebär ingrepp i beslutsprocesser, alltid inbegriper två parter och typiskt sett saknar en tydlig målsägande. Dessutom ifrågasätts placeringen med tanke på att det råder brottskonkurrens mellan mutbrott och trolöshetsbrott, vilket kan leda till missförstånd om de båda brotten placeras under samma rubrik. I yttrandet framförs också åsikterna att ”mutbrottets särskilda karaktär talar... för att det bör regleras i ett särskilt kapitel i brottsbalken eller i en egen lag,<sup>30</sup> samt att grova korruptionsbrott bör bedömas som artbrott.<sup>31</sup>

### 2.2.2.3 Tjänstefel

1 § *Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften skall dömas för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, skall inte dömas till ansvar.*

*Om ett brott som avses i första stycket har begåtts uppsåtligen och är att anse som grovt, skall dömas för grovt tjänstefel till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömandet om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningsmannen allvarligt har missbrukat sin ställning eller om gärningen för någon enskild eller det allmänna har medfört allvarligt förfång eller otillbörlig förmån som är betydande.*

*Den som är ledamot av en beslutande statlig eller kommunal församling är inte underkastad ansvar enligt första eller andra stycket för någon åtgärd som han vidtar i denna egenskap.*

*Vad som sägs i första och andra styckena ska inte heller tillämpas, om gärningen är belagd med straff enligt någon annan bestämmelse.*

BrB:s kapitel 20 där både tjänstefel och mutbrott behandlas, numera med rubriken ”Om tjänstefel m.m.”, hade före ämbetsansvarsreformen 1975 beteckningen ”Om ämbetsbrott” och vid den tidpunkten innehöll lagen både bestämmelser om tjänstefel och tjänstemissbruk, 1 § respektive 4 § BrB. Dessa paragrafer riktade sig primärt bara till de så kallade ämbetsmännen<sup>32</sup>, men genom 12 § i samma kapitel inkluderades även tjänstemän utan ämbetsansvar.<sup>33</sup> För kategorin ämbetsmän fanns ytterligare två

<sup>29</sup> JK:s remissyttrande till betänkandet mutbrott, s.1 f.

<sup>30</sup> IMM:s remissyttrande till betänkandet mutbrott, s. 2 f.

<sup>31</sup> IMM:s remissyttrande till betänkandet mutbrott, s. 5.

<sup>32</sup> Befattning varmed tjänsteansvar var förenat. (Leijonhufvud, 2005, s. 20:1, Holmqvist m.fl.

<sup>33</sup> Leijonhufvud, 2005, s. 20:1, Holmqvist, m.fl.

specialbestämmelser motbrott, 2 § och brott mot tystnadsplikten, 3 §. Samtliga ovannämnda brott i 1 till 4 §§ betecknades *ämbetsbrott* och var alla subsidiära till allmänna brott, exempelvis förskingring, vilket gjorde tillämpningen av lagrummen begränsad.<sup>34</sup> Med reformen 1975 ändrades rubriken i kapitlet till ”Om myndighetsmissbruk m.m.”, brotten tjänstefel och tjänstemissbruk togs bort och ersattes av brotten myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning, vilket betydligt reducerade vilka handlingar som hädanefter var straffbelagda.<sup>35</sup> I äldre lagstiftning var också förhållandevis lindriga överträdelse belagda med straff, även uppträdanden som berodde på inkompetens och dåligt omdöme, vilket innebar en lägre grad av misskötsel än vad som idag krävs för att ett handlande ska kunna göras straffbart som oaktsamhetsbrott.<sup>36</sup> Till viss del ersattes det som tidigare betecknats som ämbetsbrott med disciplinbestämmelser i LOA.

I den nuvarande lagstiftningen har den ansvariga personkretsen för åtgärder i samband med myndighetsutövningen utökats. Den tidigare lagstiftningens formulering att ...”gärningen företas i myndighetsutövning”..., fick med lagen 1989 istället lydelsen ”Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövningen”... Denna ändring var en följd av att lagen kritiserats för att vara ofullständig efter ämbetsansvarsreformen, det saknades lagstöd för flera uppenbart oegentliga handlingar och krav framfördes att även felaktigheter under handläggningen borde omfattas av straffansvaret. Ändringen motiverades med att rättsfall visat att myndighetens handlande i ett par fall, trots att det medfört stora men för de klagande och trots att myndigheten bevisligen hade gjort fel, förfaringsättet ändå inte givit någon rätt till skadestånd, eftersom gärningen inte ansågs vara vidtagen i myndighetsutövningen utan av anställda utan myndighetsfunktion.<sup>37</sup> Promemorians ursprungliga förslag var formulerat som ”ärende som har samband med myndighetsutövning”. Denna formulering fick dock kritik i flera remissinstanser, som förordade att lagrummet skulle ha samma formulering som i 3 kap. 2 § SkadestL, vilken liksom 20 kap. 1 § BrB, reglerar det allmännas ansvar vid myndighetsutövning.<sup>38</sup> Enligt departementschefen ska dock vid tolkning av lagen uppmärksammas att SkadestL har en reparativ funktion medan BrB:s funktion är preventiv, vilket betyder att BrB ofta ska tolkas mera restriktivt. Därmed kan det förekomma att skadestånd döms ut, även om ett straffbart brott inte kan styrkas. Felaktig myndighetsutövning ska för att vara straffbar, ha vidtagits uppsåtligen eller av oaktsamhet. Enligt Leijonhufvud innefattas i begreppet oaktsamhet även fall där tjänstemannen inte skaffat sig kunskap om eller varit insatt i vilka regler som gäller.<sup>39</sup> Även omständigheter där gärningsmannens handlande kan kopplas till en fullständig likgiltighet inför

---

<sup>34</sup> Leijonhufvud, 2005, s. 20:2, Holmqvist, m.fl.

<sup>35</sup> Leijonhufvud, 2005, s. 20:2, Holmqvist, m.fl.

<sup>36</sup> Leijonhufvud, 2005, s. 20:10, Holmqvist, m.fl.

<sup>37</sup> Prop. 1988/89:113, s. 32 f. Lagrådets kommentar.

<sup>38</sup> Prop. 1988/89:113, s. 11.

<sup>39</sup> Leijonhufvud, 2005, s. 20:24, Holmqvist m.fl.

de regler han har att rätta sig efter, kan ses som en straffbar handling.<sup>40</sup> I tidigare lagstiftning krävdes att oaktsamheten skulle vara att betrakta som grov för att den skulle vara straffbar, departementschefen ansåg att denna begränsning var olämplig och i allt för hög utsträckning medförde att lagligheten av myndighetsåtgärder kommit att prövas på disciplinär väg.<sup>41</sup> I en situation som berör enskilda intressen behövdes enligt denne ”en mera skärpt hållning” och ”på områden där det är fråga om myndighetsutövning bör man av hänsyn till rättssäkerheten kunna ställa särskilda krav på noggrannhet och omsorg”.<sup>42</sup> Vid bedömningen huruvida en handling är oaktsam, beaktas vilka krav som ställs på att utföra uppgiften, hur välutbildad och erfaren tjänstemannen är och om han i beslutssituationen har haft tillräckligt mycket tid till sitt förfogande.<sup>43</sup>

I JO:s remissyttrande<sup>44</sup> till lagen 1989 framfördes synpunkten att brottsbenämningarna tjänstefel och tjänstemissbruk skulle återinföras, då de tidigare rubriceringarna inte var användbara vid åtgärder som inte innefattade myndighetsutövning. JO ville därför införa tjänstefel som beteckning på en uppsåtlig eller oaktsam handling utan försvärande omständigheter och tjänstemissbruk som uttryck för allvarliga fall, där den offentlige tjänstemannen missbrukat sin ställning och där detta fått skadliga följder. JO menade här att ”termen tjänstemissbruk skulle fylla en lucka mellan mutbrottet och trolöshetsbrotten i BrB:s 10 kap., som avser speciella fall av otillbörliga förfaranden”. I uttrycket ”missbruk” fanns enligt JO:s förmenande ”ett starkt moment av otillbörlighet i form av tillgodoseende av helt ovidkommande intressen”.<sup>45</sup> Departementschefen ansåg dock inte att beteckningen tjänstemissbruk fyllde någon funktion, men tillstyrkte förslaget att återta rubriceringen tjänstefel. På lagrådets förslag infördes i texten att också underlåtenhet vid myndighetsutövning är straffbart, detta för att förtydliga att en tjänsteman inte kan undandra sig ansvar genom att vara passiv.<sup>46</sup> Vid myndighetsutövning ska tjänstemannen följa vad som gäller ”för lag eller annan författning”, vilket avser en allmän regel som beslutats av riksdag, regering, förvaltningsmyndighet, kommun, landsting eller annat offentligtorgan.<sup>47</sup> Departementschefen konstaterade att det är omöjligt att ge detaljerade föreskrifter som täcker alla omständigheter och handlingsmönster, vissa fall får anses givna utifrån samhälleliga normer. Han påpekade vidare att i lagstiftningen dras allmänna riktlinjer upp för den offentliga verksamheten och vissa viktiga principer slås fast. Ett brott mot dessa principer bör enligt departementschefen underkastas straffansvar, även om brottet i sig inte detaljreglerats i någon författning.<sup>48</sup> Lagen om tjänstefel är subsidiär till mera specialiserad lagstiftning.

---

<sup>40</sup> Leijonhufvud, 2005, s. 20:25, Holmqvist m.fl.

<sup>41</sup> Prop. 1988/89:113, s. 18.

<sup>42</sup> Prop. 1988/89:113, s. 17.

<sup>43</sup> Prop. 1988/89:113, s. 19.

<sup>44</sup> JO 1989/90 s. 403 f.

<sup>45</sup> JO 1989/90 s. 405.

<sup>46</sup> Prop. 1988/89:113, s. 35 f.

<sup>47</sup> Leijonhufvud, 2005, s. 20:21, Holmqvist m.fl.

<sup>48</sup> Prop. 1988/89:113, s. 14.



## 2.2.3 Förvaltningslagens jävsregler

*Jäv*

11 § *Den som ska handlägga ett ärende är jävig*

1. *om saken angår honom själv eller hans make, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon närstående,*
2. *om han eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,*
3. *om ärendet väckts hos myndigheten genom överklagade eller underställning av en annan myndighets beslut eller på grund av tillsyn över en annan myndighet och han tidigare hos den andra myndigheten har deltagit i den slutliga handläggningen av ett ärende som rör saken,*
4. *om han fört talan som ombud eller mot ersättning biträdd någon i saken, eller*
5. *om det för övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet.*

*Från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.*

12 § *Den som är jävig får inte handlägga ärendet. Han får dock vidta åtgärder som inte någon annan kan vidta utan lägligt uppskov.*

*Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom, skall självman ge det till känna.*

*Har det uppkommit en fråga om jäv mot någon och har någon annan inte trätt i hans ställe, skall myndigheten snarast besluta i jävsfrågan. Den som jävet gäller får delta i prövningen av jävsfrågan endast om myndigheten inte är beslutsför utan honom och någon annan inte kan tillkallas utan olägligt uppskov.*

*Ett beslut i jävsfrågan får överklagas endast i samband med överklagandet av det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet.*

### 2.2.3.1 Allmänt

FL reglerar handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndighet och handläggning av förvaltningsärenden hos domstolar, men är subsidiär i förhållande till mer specialiserad lagstiftning. Lagen gäller i princip för varje organ som är en förvaltningsmyndighet och innehåller bestämmelser som ska tillvarata medborgarnas rättigheter när det gäller rättssäkerhet och service, genom att de beslut som fattas ska vara opartiska, riktiga och lättfattliga, liksom att beslutsgången ska vara effektiv. Kraven på opartiskhet och saklighet genom jävsreglerna i 11 och 12 §§ FL styr hur ärendena grundläggande hanteras hos förvaltningsmyndigheterna i detta avseende. Jävsreglerna beskriver i vilka fall ett jävsförhållande föreligger hos den som ska handlägga ett ärende och vilka omständigheter som kan rubba förtroendet för hans opartiskhet. Dessa sakförhållanden föreligger även när tjänstemannen utför sitt uppdrag oklanderligt. Liksom domarjäven i 4 kap. 13 § RB, är avsikten med bestämmelserna att det inte ska förekomma intressekonflikter, som medför att objektiviteten hos den myndighetsperson som deltar i ett beslut kan ifrågasättas.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Hellners, Malmqvist, 2007, s. 131. Jävsregler finns även i KL 5:20.

### 2.2.3.2 Jävsgrunder enligt förvaltningslagen

Jävsreglernas funktion är preventiv och deras ändamål är att myndighetens sammansättning i det särskilda fallet, ska vara sådan att det inte finns något tvivel om att de beslut som tas är sakligt grundade<sup>50</sup>. Det är inte alla personer på en myndighet som omfattas av jävsreglerna, endast ”den som ska handlägga ett ärende”. Det är dock inte bara den som fattar beslut eller bidrar till att fatta beslut i ett ärende som har att beakta FL:s jävsregler i 11 §, utan reglerna gäller även den person som bereder ärendet eller som hanterar ärendet i slutfasen, till exempel som föredragande.<sup>51</sup> Samtliga som har någon form av inflytande över beslutsgången och resultatet i ärendet är bundna av jävsreglerna.<sup>52</sup> Det finns dock ett undantag i andra stycket, som gör det möjligt att bortse från jäv i de fall där ”opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse”. Jävsfrågan i första stycket är här dock fortfarande aktuell och lagrummet innebär, att där jäv konstateras men bedöms vara utan värde för beslutsgången, ska det lämnas utan avseende.<sup>53</sup> Jävsgrunderna i FL har sitt ursprung i RB:s regler om domarjäv dock är, bland annat för att tillgodose de krav på effektivitet som finns inom förvaltningen, kraven inte lika högt ställda.<sup>54</sup>

De olika jävskategorierna är i nuvarande lag fem till antalet och den första kategorin innehåller tre jävsformer. *Sakägarjäv*, avser den som har ett rättsligt intresse i ”saken” och som är part, dock inte enbart som samhällsmedlem eller liknande.<sup>55</sup> *Intressejäv*, föreligger om beslutet kan medföra synnerlig nytta eller skada för den som är delaktig i beslutsgången och *släktskapsjäv* gäller vissa till handläggaren närstående personer och kan även föreligga efter en skilsmässa.<sup>56</sup> *Ställföreträdarjäv*, gäller den som är ställföreträdare eller har en närstående som är ställföreträdare, för någon som saken angår eller där beslutet kan medföra synnerlig nytta eller skada för denne, jävet omfattar inte situationer bakåt i tiden.<sup>57</sup> *Tvåinstansjäv*, berör den som har deltagit i den slutliga handläggningen av ett ärende som rör saken hos en lägre myndighet och sedan tar befattning med handläggningen av samma ärende hos en högre instans. *Ombuds- och biträdesjäv*, förekommer då någon som deltar i handläggningen har fört talan som ombud i saken. Biträdesjäv kräver att den som handlägger ärendet har fått ersättning för sitt uppdrag. Att uppfylla det serviceansvar myndigheten har är inte jävsgrundande. Om en handläggare dock engagerar långt sig utanför sin serviceplikt, av till exempel ideella orsaker, ska det bedömas efter generalklausulens definition. Generalklausulen, *grannlaghetsjäv* eller *delikatessjäv* ska täcka de jävsituationer som inte fylls av övriga jävsgrunder. Klausulen ska inte användas som ”slasktratt” i de fall en

---

<sup>50</sup> Strömberg, Lundell, 2006, s. 85.

<sup>51</sup> Strömberg, Lundell, 2006, s. 86.

<sup>52</sup> Hellners, Malmqvist, 2007, s. 133 f.

<sup>53</sup> Hellners, Malmqvist, 2007, s. 152.

<sup>54</sup> Hellners, Malmqvist, 2007, s. 136.

<sup>55</sup> Hellners, Malmqvist, 2007, s. 136.

<sup>56</sup> Hellners, Malmqvist, 2007, s. 138.

<sup>57</sup> Hellners, Malmqvist, 2007, s. 141.

situation inte passar in under övriga jävsgrunder. Tvärtom poängteras att generalklausulen ska användas då det förekommer någon *särskild omständighet*, som är ägnad att rubba förtroendet för tjänstemannen. Det kan vara vänskap eller ovänskap med någon som är part, ett ekonomiskt beroende eller ett starkt engagemang i saken, som rubbar premisserna för en objektiv bedömning.<sup>58</sup>

Enligt 12 § FL får den som är jävig inte handlägga ärendet och han ska självant meddela omständighet som kan medföra jäv. Lagrummet nämner vissa undantag från förbudet om handläggning, hit hör bland annat brådskande fall där en åtgärd måste företas omedelbart. Vilken verkan ett beslut får som är taget i strid med första stycket, avgörs efter hur jävet bedöms ha påverkat ärendets handläggning och det beslut som tas.<sup>59</sup> Att den som är jävig själv ska påtala detta, beror på att det många gånger inte framgår för parten vem som har varit delaktig i handläggningen. I de fall någon, till exempel en part, påtalar jäv utan att handläggaren anser sig jävig, kan myndigheten vara tvingad att fatta beslut i frågan.<sup>60</sup> I den nuvarande FL kan jävsfrågan inte överklagas särskilt, utan enligt 12 § 4 st FL endast i samband med ett överklagande av det beslut som avgjort ärendet.

## 2.2.4 Ny förvaltningslag

### 2.2.4.1 Inledning

Den nuvarande FL har fått kritik för att bland annat vara alltför svåröverskådlig och svårtolkad för dem som ska tillämpa den, då dessa inte alltid är juridiskt kunniga. Kritik har också riktats mot att det genom förordningsbestämmelser, är möjligt att påverka i vilken utsträckning lagen ska tillämpas och på så sätt rubba det rättsskydd som lagligen ska tillfalla medborgarna enligt riksdagens intentioner.<sup>61</sup> Uppdraget som utredningen fått är bland annat att föreslå hur en ny lag kan göras mera lättillgänglig samt att de bestämmelser till vilka lagen är subsidiär, ska begränsas till att omfatta endast bestämmelse i annan lag. Lagen ska EU-anpassas och det ska ske en översyn av överklagande- och omprövningsbestämmelserna. Effektiviteten ska förbättras i linje med den skyldighet Sverige har enligt Europakonventionen. En utökad kodifiering övervägs, förutom av handläggningsbestämmelserna, också av vissa allmänna principer som official-, legalitets-, objektivitets- och proportionalitetsprinciperna. En översyn av begreppsbildningen föreslås också.<sup>62</sup> Här kommer utredningens förslag endast att granskas i de delar som rör jävsreglerna och de allmänna principerna kring beslutsfattandet.

---

<sup>58</sup> Hellners, Malmqvist, 2007, s. 146.

<sup>59</sup> Hellners, Malmqvist, 2007, s. 154.

<sup>60</sup> Hellners, Malmqvist, 2007, s. 155.

<sup>61</sup> SOU 2010:29, s. 21ff.

<sup>62</sup> SOU 2010:29, s. 53 f.

## 2.2.4.2 Grundläggande principer

I utredningen till en ny förvaltningslag läggs stor vikt vid att förvaltningen ska bindas att följa centrala principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet. Det påtalas vara en stor brist att dessa viktiga grundsatser inte formuleras i den nuvarande FL<sup>63</sup>, trots att såväl legalitetsprincipen som objektivitetsprincipen, har ett tydligt stöd i grundlagen. Utredaren uttalar sig för att legalitetsprincipen ska beaktas i större utsträckning, genom att det tydliggörs att förvaltningsmyndigheten, utan undantag, ska utgå ifrån rättsordningen i sina beslut. Maktutövningen ska vara lagbunden och aldrig godtycklig.<sup>64</sup> Lagtexten föreslås under rubriken, grunderna för god förvaltning, inledas med orden, ”En myndighet får endast vidta åtgärder som har stöd i lag eller annan föreskrift”.<sup>65</sup>

I samtliga övriga nordiska länder uttrycks objektivitetsprincipen direkt i jävsbestämmelserna och utredaren menar att det vore värdefullt om inte bara grundlagen, utan också FL som central bestämmelse för de offentliga myndigheterna, slår fast regelns betydelse och att den alltid ska beaktas.<sup>66</sup> Utredaren menar vidare att det är tydligt att grundlagen sällan direkt åberopas i vanlig domstolspraxis och att även JO drar sig för att hänvisa till den, utom i de fall kränkningarna är så allvarliga att grundlagsbrott åberopas.<sup>67</sup> Att tydliggöra principen i förvaltningsssammanhang är ett skäl att också direkt formulera denna i en vanlig lag och utredningens förslag är att lydelsen ska vara; ”I sin verksamhet ska myndigheten iaktta saklighet och opartiskhet.”<sup>68</sup> Proportionalitetsprincipen är en allmän rättssäkerhetsprincip som ursprungligen stammar ur tysk rätt och som sätter stark prägel på EU-rätten. Utredaren påpekar att om principen kodifieras, betyder detta att myndigheten i sin beslutsprocess, också på ett annat sätt måste beakta de motstridiga intressen som finns till de avgöranden man tar. En avvägning ska då göras som balanserar att de åtgärder som vidtas måste gälla ett viktigt intresse som väger tyngre än det som åsidosätts, att den vidtagna åtgärden ska vara nödvändig och lämpligt för att tillgodose detta intresse och att ingripandet inte får vara mera långtgående än vad som är nödvändigt för att uppfylla syftet med åtgärden. Proportionalitetsprincipen har i svensk praxis tidigare främst kommit till uttryck i politirätten.<sup>69</sup> Officialprincipen som uttrycker att myndigheten bär ett ansvar för att ärendet blir tillräckligt utrett, formuleras tydligt i FPL, medan FL saknar ett sådant stadgande. Att domstolarna så tydligt lyder under detta ansvar, medan utredningsgången

---

<sup>63</sup> SOU 2010:29, s. 141 f.

<sup>64</sup> SOU 2010:29, s. 142 f.

<sup>65</sup> SOU 2010:29, s. 148.

<sup>66</sup> SOU 2010:29, s. 153 ff.

<sup>67</sup> I utredningen ges exempel på ett antal av JO:s beslut där JO åberopat brott mot objektivitetsprincipen som skäl för kritiken. T.ex. JO 1990/91 s. 347, JO 1992/93 s. 481, JO 1999/2000 s. 366 och JO 2006/07 s. 422.

<sup>68</sup> SOU 2010:29, s. 156.

<sup>69</sup> SOU 2010:29, s. 156.

hos myndigheten inte präglas av principen på samma tydliga vis, anser utredaren vara både inkonsekvent och orationellt.<sup>70</sup>

### 2.2.4.3 Jävsbestämmelser i ny version

Utredaren menar att en konkretisering av objektivitetsprincipen i en ny förvaltningslag sker genom jävsreglerna. Detta beskrivs på följande sätt; *”Jävsproblematiken tar inte sikte på en befattningshavares moral och kompetens utan på förekomsten av sådana yttre faktorer som placerar honom eller henne i situationer, där det allmänt sett - oberoende av vem det gäller – föreligger en risk för att ovidkommande hänsyn skulle kunna spela en roll.”*<sup>71</sup>

För den som befinner sig i en sådan belägenhet, spelar det ingen roll om beslutshandlingen i övrigt är helt oklanderlig. Utredaren menar att jävsreglerna utgår från gammal lagstiftning, vilket ofta gör dem besvärliga att förstå och att det bitvis saknas lagstöd för viktiga åtgärder som ingår i den förvaltningsrättsliga verksamheten, vidare föreligger oklarheter när det gäller definitionen av vissa uttryck.<sup>72</sup> Begreppet handläggare kritiserar för att det varken har någon fastlagd juridisk betydelse eller definieras närmare i själva lagtexten, även om en begreppsförklaring finns i förarbetena.<sup>73</sup> Utredaren menar att det ”inte är benämningen eller befattningsbeskrivningen utan agerandet i det konkreta ärendet som är avgörande”<sup>74</sup> och föreslår som alternativ till uttrycket handläggare formuleringen, ”Den som tar sådan befattning med ett ärende att hans eller hennes medverkan vid handläggningen kan påverka utgången”<sup>75</sup>. I fråga om jävsgrunderna vill utredaren göra vissa förenklingar och till exempel inte ge partsbegreppet i parts- och intressejävet en så avgörande betydelse. Utifrån ett jävsresonemang bör partsjävet, även för den som inte är part, betraktas med utgångspunkt i vilket intresse man har i saken<sup>76</sup> och det bör räcka att den berörde kan antas ”i väsentlig mån” påverkas av utgången.<sup>77</sup> I utredningen hänvisas till betänkandet inför nuvarande FL, där det konstaterades att det föreföll *”föga naturligt att i vissa fall inte anse jäv föreligga för den som har nytta eller skada av ärendets utgång, därför att denna nytta eller skada inte är synnerlig”*.<sup>78</sup> Uttrycket närståendejäv föreslås ersätta släktskapsjäv, då personkategorin i den senare kritiserar som omodern.<sup>79</sup> En ny formulering av första punkten förslås lyda ”om han eller hon själv eller någon närstående är part i ärendet eller kan antas i väsentlig mån påverkas

---

<sup>70</sup> SOU 2010:29, s. 26.

<sup>71</sup> SOU 2010:29, s. 327.

<sup>72</sup> SOU 2010:29, s. 327 ff.

<sup>73</sup> SOU 2010:29, s. 328 f.

<sup>74</sup> SOU 2010:29, s. 339.

<sup>75</sup> SOU 2010:29, s. 339 f.

<sup>76</sup> SOU 2010:29, s. 341.

<sup>77</sup> SOU 2010:29, s. 341.

<sup>78</sup> SOU 2010:29, s. 341, SOU 1983:73 s.76.

<sup>79</sup> SOU 2010:29, s. 342.

av utgången”.<sup>80</sup> I beskrivningen av ställföreträdar- och ombudsjäv föreslås förändringar på flera punkter, till exempel det fall då en handläggares närstående uppträder som ombud vilket inte är reglerat i lagen. Utredaren vill skapa en enhetlig framställning av de två jävsformerna genom att bortse från uttrycket ”föra talan” och istället betona att jävsituationen grundas på att den berördes ”opartiskhet kan komma att ifrågasättas med hänsyn till att vederbörande själv eller någon närstående representerar någon... som är part i ärendet eller som kan antas i väsentlig mån påverkas av utgången”.<sup>81</sup> Utredarens uppfattning är att det vid definitionen av ombudsjäv är felaktigt att utgå från att betalning i samband med ett uppdrag, dessutom utan att precisera vilka summor det handlar om, särskilt skulle påverka integriteten hos en handläggare och menar att ideella drivkrafter kan åstadkomma större skada ur objektivitetssynpunkt. Alternativet till att formulera om lagrummet om biträdesjäv, så att det täcker även fall där en handläggare överdrivet engagerar sig i en fråga, är att låta denna situation lösas genom tolkning med hjälp av generalklausulen. Vid tvåinstansjäv ifrågasätts, liksom i sakägarjäv, om ”saken” de facto har någon betydelse i sammanhanget. Istället föredrar utredaren att använda benämningen ”fråga”. Man föreslår här kort och gott att ”ingen... som redan en gång ”tagit ställning” till en fråga får överpröva denna i annan skepnad”<sup>82</sup> Generalklausulen samt klausulen om bortseende från jäv föreslår utredaren ska behållas i oförändrat skick. Utredaren vill i lagtexten tydliggöra att den som är jävig inte bara är förhindrad att fatta beslut i frågan utan, med undantag av vissa särskilda fall, inte ens får *närvara* vid mötet även om han inte uttalar sig. Bestämmelsen i 12 § 2 st att den som känner till omständighet som kan grunda jäv ska ge sig till känna, anser utredningen bör skärpas, så att redan den som *misstänker att det kan röra sig om en jävsituation* ska vara tvungen att ange detta. Överklagandeförbudet i 12 § 4 st föreslår man avskaffas, så att jävsfrågor kan överklagas separat innan ärendet avgjorts i sin helhet.<sup>83</sup>

## 2.2.5 Lagen om offentlig anställning, LOA

### 2.2.5.1 Bisysslor

7 § *En arbetstagare får inte ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende.*

...

Offentliganställdas bisysslor regleras i 7 § LOA, där det framgår att en arbetstagare<sup>84</sup>, ”inte får ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva

---

<sup>80</sup> SOU 2010:29, s. 347.

<sup>81</sup> SOU 2010:29, s. 343 f.

<sup>82</sup> SOU 2010:29, s. 346.

<sup>83</sup> SOU 2010:29, s. 349.

<sup>84</sup> Arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter, hos myndigheter under regeringen och hos kommuner, landsting och kommunalförbund. För regeringen finns stadgandet i RF 6:9.

någon verksamhet” som kan vara förtroendskadlig. Vid bedömningen om ett uppdrag är förtroendskadligt, har det ingen betydelse om ersättning utgår för uppdraget eller ej. Med bisyssla förstås i princip varje verksamhet som en arbetstagare ägnar sig åt vid sidan om sin anställning och som inte är hänförlig till privatlivet.<sup>85</sup> Den anställde ska informeras om vilka omständigheter som gör en bisyssla otillåten enligt 7 § LOA och denne ska också på begäran lämna tillräckliga uppgifter för att arten av bisysslan ska kunna bedömas. En arbetsgivare ska, om det framgår att bisysslan är otillåten, skriftligen förbjuda att arbetstagaren åtar sig eller fortsätter med bisysslan och en motivering till beslutet ska bifogas. 7d § LOA medför ett tvång för domare och högre myndighetschefer att självmant anmäla bisysslor. För att syftet med bestämmelsen ska uppnås, krävs dels att reglerna är kända av dem som är berörda dels att det sker en effektiv kontroll, som inte bör vara alltför komplicerad eller onödigt påverka den enskildes integritet.<sup>86</sup> Grundlagsstadgandet i 2 kap. 2 § RF medför att arbetsgivaren måste respektera varje medborgares skydd mot att tvingas ange sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Otillåtna bisysslor delas in i tre klasser, förtroendskadliga, arbetshindrande och konkurrerande bisysslor. I uppsatsen är det främst den förstnämnda som avses, även om den arbetshindrande bisysslan kan ha en viss betydelse för effektiviteten i beslutsprocessen, vilken är en viktig faktor för att inte fresta till otillåten påverkan i beslutsfattandet. Den enskilde har i grunden rätt att arbeta med vad han vill och enligt 2 kap. 17 § RF är det bara tillåtet att begränsa rätten att driva näring eller utöva yrke för att skydda angelägna allmänna intressen. Den förtroendskadliga bisysslan är lagreglerad, övriga regleras i kollektivavtal.

### 2.2.5.2 Disciplinansvar

#### *Tjänsteförseelse*

14 § *En arbetstagare, som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen, får meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Är felet med hänsyn till samliga omständigheter ringa, får någon påföljd inte meddelas.*

...

Före ämbetsansvarsreformen 1975 förelåg, som tidigare beskrivits, ett särskilt straffrättsligt ansvar för offentliganställda ämbetsmän och vissa av dessa så kallade ämbetsbrott är idag reglerade i LOA. Lagen innehåller föreskrifter om disciplinansvar och disciplinpåföljd för tjänsteförseelse som enligt 14 § LOA kan meddelas den som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen. Disciplinpåföljderna utgörs antingen av en varning eller av löneavdrag enligt 15 § och prövas i ett administrativt förfarande. Lagregeln är dispositiv, vilket gör det möjligt att besluta om annan reglering av disciplinpåföljder genom kollektivavtal. Även om straffansvar är uteslutet enligt 1 § BrB kan disciplinpåföljd ändå

---

<sup>85</sup> Prop. 2000/01:147, s. 8.

<sup>86</sup> Prop. 2000/01:147, s. 19.

meddelas för åtgärd som inte är kopplad till myndighetsutövning eller i ringa fall.<sup>87</sup> I förarbetena till 1989 års BrB, kritiserar flera instanser att den tidigare omläggningen av lagen i vissa fall närmast lett till en överanvändning av disciplinförfarandet, där ett domstolsförfarande hade varit att föredra.<sup>88</sup> Avskedande är inte ett disciplinansvar, utan följderna av att en arbetstagare grovt åsidosatt sina åligganden gentemot arbetsgivaren och regleras i 18 § LAS.

## 2.3 Sammanfattning

Grundlagen fastställer i RF genom legalitetsprincipen att den offentliga makten utövas under lagarna och att förvaltningsmyndigheterna genom likhetsprincipen och objektivitetsprincipen är bundna att i utövande av förvaltningsuppgifterna beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Detta innebär att makten i den offentliga förvaltningen är lagbunden, inte godtycklig och ovannämnda bestämmelser ger inte något utrymme för den enskilde myndighetspersonen att handla utanför dessa ramar. Grundlagens objektivitetsprincip befästs sedan i följande lagar som reglerar hur den offentlige beslutsfattarens roll fungerar i detta hänseende. Bestämmelserna om mutor och bestickning i BrB, har i den offentliga sektorn som uppgift att skydda integriteten hos det offentliga uppdraget. Den grundläggande frågeställningen i mutlagstiftningen är om den förmån som tas emot vid en samlad bedömning är att betrakta som otillbörlig. I den offentlige beslutsfattarens roll kan även förmåner av inget eller lågt ekonomiskt värde förorsaka skada, eftersom myndighetsutövningen alltid måste framstå som oförvitlig och utan misstanke om att beslutet påverkats av ovidkommande intressen. Vid brottet tjänstefel krävs att den brottsliga handlingen ska begås vid myndighetsutövning, vilket innefattar alla personer som på ett avgörande sätt påverkar hur beslutet utformas. Grovt brott inkluderar rekvisitet ”otillbörlig förmån” liksom i mutlagstiftningen. Jävsreglerna har en preventiv funktion och är inte straffsanktionerade. Syftet är att klarlägga i vilka fall jävsgrundande omständigheter föreligger hos den som ska handlägga ett ärende. Reglerna utgår inte från handläggarens moral eller sätt att sköta sitt uppdrag, utan fastställer sakförhållanden som föreligger även om ärendet handläggs korrekt. LOA innehåller regler om bisysslor som, oavsett om de är avlönade eller ej, är otillåtna i de fall de på goda grunder kan anses påverka förtroendet för arbetstagarens opartiskhet i tjänsten.

---

<sup>87</sup> Prop. 1988/89:113, s. 34.

<sup>88</sup> Se t.ex. JO 1989/90 s. 404.



# 3 Begreppens vidare innebörd

## 3.1 Inledning

Formuleringen ”makt korrumpierar” är ett känt uttryck som beskriver hur en makthavare genom själva positionen lockas till att missbruka sin ställning på ett sätt som är oacceptabelt ur rättslig eller moralisk synpunkt. Maktmissbruk är en vid definition som innefattar bland annat korruption, men också flera andra företeelser som till exempel trakasserier, hot och våld. Tjänstemannens myndighetsutövning är en form av makt som är avsedd att brukas, men som också kan missbrukas. I en demokrati är legitim makt den enda accepterade formen av styre och legitimiteten är kopplad till den myndighetsutövandes objektivitet och integritet. I Sverige definieras korruption juridiskt som de två spegelbrotten muta och bestickning, medan både den utländska och den samhällsvetenskapliga definitionen är mera omfattande och inkluderar även de ”gråzoner när politiker och tjänstemän bryter mot icke-legala normer som exempelvis nepotism vid tjänstetillsättningar, utnyttjande av vänskapsförhållande samt förskingring, bedrägeri och trolöshet mot huvudman”<sup>89</sup>. Gränsen mellan otillbörliga handlingar och ett straffritt mellanmänskligt handlande är i vissa fall svår att urskilja, särskilt i de fall där det kommer till icke-materiella förmåner som gentjänster, utmärkelser och referenser, även vänskapsrelationer och tacksamhetsgåvor kan vara svårbedömda. Intressekonflikter är ett annat vidsträckt begrepp som används i de anglosaxiska länderna och täcker både korruption och jäv samt övriga situationer där en persons oberoende kan ifrågasättas.<sup>90</sup> Korruption är ett komplicerat ämne och det finns en kärna i uttalandet att ”brott som är svåra att bevisa är också svåra att beskriva”<sup>91</sup> I Sverige har de senaste åren skett en utveckling av synen på korruption, där denna inte längre bara betraktas som ett fjärran öststats- eller utlandsproblem, utan som en fråga vilken kan få betydande återverkningar för demokratin i vårt eget land.

## 3.2 Begrepp

### 3.2.1 Korruption

Ordet korruption härstammar ursprungligen från latinets ”corruptio”<sup>92</sup> som kan översättas med sedefördärv, bestickning, mutsystem och mottaglighet för mutor<sup>93</sup>. Enligt Leijonhufvud finns det ingenting i korruptionsbegreppet

---

<sup>89</sup> Erlingsson m.fl. s. 3.

<sup>90</sup> [www.transparency-se.org](http://www.transparency-se.org).

<sup>91</sup> Brå, 2007:21, s. 23.

<sup>92</sup> Nationalencyklopedin, 1993.

<sup>93</sup> Svenska Akademiens Ordlista, 2000.

som språkligt talar för att användningen av ordet ska begränsas till den offentliga verksamheten, däremot menar hon att begreppet av gemene man gärna används i de sammanhangen.<sup>94</sup> Själva beteckningen korrupktion förekommer inte i svensk lagtext, men ordet används i rättsliga sammanhang och troligen kommer uttrycket med tiden även att införas i lagtexterna.<sup>95</sup> I likhet med de flesta andra länder, straffbelägger svensk lagstiftning inte korrupktion utan vissa enskilda handlingar. Korrupktion kan betraktas som en särskild form av oetiskt handlande, där den offentliganställda tjänstemannen förutom att handla oetiskt, också utnyttjar sin offentliga roll för att berika sig själv.<sup>96</sup> Genom att ta mutor missbrukar muttagaren sin makt och sin position, integriteten rubbas. Det är dock inte i alla fall det måste finnas en bestickare, det kan finnas andra drivkrafter bakom det faktum att tjänstemannen låter ovidkommande förhållanden påverka hans beslutsfattande. En eventuell förmån behöver inte heller vara kopplad till ett visst beslut, syftet med denna kan vid tillfället bara vara att befästa en relation.<sup>97</sup> Tidigare skildes mellan ”muta”, som främst ansågs vara en ”materiell förmån av ekonomisk natur” med syfte att ”muttagaren framledes skulle göra sig skyldig till pliktstridig tjänsteutövning” och ”otillbörlig belöning”, som var tillämpligt när förmånen inte ansågs ha som syfte att muttagaren skulle göra sig skyldig till pliktstridig tjänsteutövning eller när förmånen utgjorde en uppskattning för redan fullgjord tjänsteutövning. Syftet med denna distinktion var att se dessa båda begrepp som olika brottsbeteckningar.<sup>98</sup> I det senaste betänkandet om mutbrott föreslås att uttrycken muta och otillbörlig belöning ersätts med ”otillbörlig påverkan”.

Ledord för den mer subtila korrupktionen kan vara uttryck som tacksamhet, sedvänja, kutym, tradition eller gästfrihet, vilka alla i grunden är samhälleligt accepterade mönster. I de fall den maktavande låter ovidkommande hänsyn störa beslutsprocessen på basis av dessa faktorer, kan man tala om vänskapskorruption. Begreppet kan framstå som harmlöst, men har jämförts med den kriminella ekonomin som i hög grad bygger på kontakter, tjänster och gentjänster.<sup>99</sup> Samma handling som betraktas som korrupt enligt allmänhetens etiska aspekter, behöver inte vara brottslig i lagens mening<sup>100</sup>, det motsatta förhållandet kan också förekomma att allmänheten eller även politiker och tjänstemän finner ett handlande acceptabelt, trots att det är olagligt.<sup>101</sup>

---

<sup>94</sup> Leijonhufvud, JT 1996/97, s. 944.

<sup>95</sup> Leijonhufvud, JT 1996/97, s. 940.

<sup>96</sup> Andersson, 2002, s. 29 f.

<sup>97</sup> Brå, 2007:21, s. 7.

<sup>98</sup> SOU 1974:37, S. 141.

<sup>99</sup> Brå, 2007:21, s. 146.

<sup>100</sup> Andersson, 2002, s. 30.

<sup>101</sup> Se t.ex. Bergh, 2010, s. 83 ff., red Andersson m.fl., jfr även fall av kommunalt domstolstrots mm.

I en rapport presenterade Brå 147 ärenden som handlagts hos Korruptionsenheten, där det framgick att i 38 % av fallen hade de misstänkta<sup>102</sup> tagit emot belöningar i efterhand eller för att stärka långsiktiga relationer och av muttagarna var 80 % sysselsatta inom offentlig sektor. När sammanblandningen mellan privat och offentlig sektor ökar, finns tecken på att seder som delvis accepteras inom det privata näringslivet, i vissa fall överförs till den offentliga sektorn. Det finns många gånger dålig kunskap inom det privata näringslivet vilka speciella regler som gäller för den offentliga förvaltningen och samtidigt är denna ofta dåligt rustad när det gäller att förebygga risker i verksamheten.<sup>103 104</sup>

### 3.2.1.1 Definitionsproblematiken

*”Corruption is a behavior which deviates from the formal duties of a public role because of private-regarding (personal, close family, private clique) pecuniary or status gains; or violates rules against the exercise of certain types of private-regarding influence. This includes such behavior as bribery (use of a reward to pervert the judgment of a person in a position of trust); nepotism (bestowal of patronage by reason of ascriptive relationship rather than merit); and misappropriation (illegal appropriation of public resources for private-regarding uses).”<sup>105</sup>*

En fråga är *hur* korruption kan definieras en annan fråga är *varför* korruption ska definieras. Av Joseph S. Nyes ofta citerade definition ovan, framgår att det finns ett flertal samhällsfientliga beteenden som kan rymmas i begreppet. Uppräkningen gör det uppenbart att samtliga ovan nämnda förhållningssätt, ställda i relation till vad som förväntas av funktionen hos den offentlige tjänstemannen, utgör ett fördärvligt handlande som skadar tilltron till och ändamålet med den offentliga rollen. Om man väljer korruption som ett uttryck för detta sätt att handla, får det alltså stor praktisk betydelse hur den närmare definitionen ser ut, framför allt var gränserna går mellan ett korrekt och ett oegentligt handlande, oavsett om detta sedan är straffbart eller inte. En definition är också nödvändig för att kunna arbeta förebyggande mot ett oönskat beteende, vilket ur korruptionsforskningens aspekter är viktigt om denna ska kunna hävda sig på ett trovärdigt sätt.<sup>106</sup>

Intressekonflikter är ett ofta använt ord i internationella sammanhang, hit hör allt från korruption till jäv i alla former. Vissa forskare hävdar att korruptionsförfarandet måste innefatta två parter<sup>107</sup>. Andra menar att korruption också kan ses som ett särfall av oetiskt beteende, där den enskilde tjänstemannen inte bara betar sig oetiskt, utan också utnyttjar sin position för att skaffa sig själv förmåner där enpartsförfaranden som

---

<sup>102</sup> Här sammanslaget både dömda och misstänkta.

<sup>103</sup> Andersson, Erlingsson, 2010, s. 192 ff., red. Andersson m.fl.

<sup>104</sup> Se RiR 2006:8 där Riksrevisionen granskat tre statliga myndigheter och bolag och sammanfattningsvis konstaterar att skyddet mot mutor var svagt i samtliga fall.

<sup>105</sup> Nye, 2002, s. 284, red. Heidenheimer.

<sup>106</sup> Sjölin, 2010, s. 31 f., red. Andersson m.fl.

<sup>107</sup> Papakostas, 2009, s. 119.

vinningsbrott och annat maktmissbruk kan föras till begreppet. Brooks menar att korruption inte alls är att jämställa med mutbrott eftersom "*the latter is narrower, more direct, less subtle. There can be no bribe-taker without a bribe-giver, but corruption can and frequently does exist even when there are no personal tempters or guilty confederates*".<sup>108</sup> Andersson framhäver att det är viktigt att studera olika varianter av korruption, eftersom företeelsen varierar med olika kontexter och att också följderna varierar från land till land.<sup>109</sup> Det påstås till och med hos vissa författare att korruption är endemisk i alla förvaltningar.<sup>110</sup> Leijonhufvud menar att om man utgår från att korruption är missbruk av maktposition, kan begreppet indelas i tvåparts- och enpartsförfaranden, där det förstnämnda skulle innefatta mutbrottets aktiva och passiva sida samt annat otillbörligt gynnande medan den sistnämnda inbegriper vinningsbrott och annat maktmissbruk.<sup>111</sup> Utgår man istället från att korruption är ett brott som rör den offentliga verksamheten, föreslår samma författare tre möjliga utgångsformer; verksamhet som bedrivs i offentlighetsform, verksamhet som finansieras med offentliga medel eller verksamhetens art, oberoende om den föreligger i offentlighetsform eller privaträttslig form.<sup>112</sup>

Definitioner formuleras på olika sätt av olika intressenter, både för att minska den sfär där en handling kan anses korrupt och för att öka den, allt efter vilket mål vederbörande har med sin beskrivning. Inom forskningen är *beteendeorienterade definitioner* en av de mest använda, utformningen är här att korruption är missbruk av makt, ämbeten eller resurser till förmån för personlig vinning. Denna definition kan sedan delas in i ytterligare kategorier<sup>113</sup>, varav den *ämbetscentrerade definitionen*, som utgörs av juridiska regler och riktlinjer kring befattningen är en, eventuellt kombinerad med en definition som utgår från den *allmänna opinionen*.<sup>114</sup> Andra indelningar är sådana baserade på *allmänintresset* och *marknaden*. Att som i den första kategorin låta handlingar som strider mot det offentliga uppdragets krav vara vägledande för korruptionsdefinitionen, får till följd att allt som innebär ett avsteg från de regler som tjänstemännen har att följa i sin offentliga roll och som görs i syfte att utverka egna fördelar, är likställt med korruption.<sup>115</sup> Handlingarna här bedöms efter Heidenheimers modell som skiljer på "petty, routine and aggravated corruption"<sup>116</sup>, där "*petty corruption*", som närmast kan översättas med ringa<sup>117</sup> korruption, står för den korruptionsform som utgår från att tänja på regler för att ge förmåner åt

---

<sup>108</sup> Brooks, Robert C., 1970, s. 56, red. Heidenheimer.

<sup>109</sup> Andersson, 2002, s. 29 ff.

<sup>110</sup> Nye, 1970, s. 564, red. Heidenheimer. Endemisk ges här troligen samma betydelse som vid sjukdomsfall, d.v.s. att det är en vanlig "sjukdom" i den enskilda verksamheten.

<sup>111</sup> Leijonhufvud, JT 1996/97, s. 945.

<sup>112</sup> Leijonhufvud, JT 1996/97, s. 945.

<sup>113</sup> Indelning och formulering urspr. hämtade från Heidenheimer red. H., 1970 s. 4 ff.

<sup>114</sup> Andersson, 1999, s. 41.

<sup>115</sup> Andersson, 1999, s. 42. Jfr legalistisk definition, Sjölin, 2010, s. 33, red. Andersson m.fl.

<sup>116</sup> Heidenheimer, 1970, s. 23 ff., red. Heidenheimer.

<sup>117</sup> Översättningen ringa, rutinmässig och grov har tagit från Andersson 1999:62 s. 50 f.

vissa personer som står en nära på något sätt<sup>118</sup>, medan ”*routine corruption*”, rutinmässig korruption, är ett system där personer i beslutsställning tubbas med förmåner och där nepotism är allmänt förekommande. I den grova korruptionen slutligen, ”*aggravated corruption*” används mellanhänder i kontakten med beslutsfattare i offentliga organ och köpta beslutsfattare. Den sistnämnda typen förekommer sällan i så kallade medborgarsamhällen, ”*civic-culture-based communities*”, dit Sverige räknas.

Det problematiska i att låta en definition vara alltför snäv och enbart knuten till lagbestämmelser, är att den ofta inte helt täcker den offentliga beslutsfattarens förtroendeposition där det inte bara anses betydelsefullt vad som är lagligt eller olagligt, utan också vad som *uppfattas* som lagligt eller olagligt.<sup>119</sup> En modifikation av ovanstående är att utgå från *den allmänna opinionens krav*, vilken förutom klart olagliga handlingar också innefattar de handlingsmönster vilka uppfattas som korrupta av allmänheten.<sup>120</sup> Svårigheten här är att den allmänna opinionen är föränderlig, den är inte homogen, den kan manipuleras och frågan blir då vems normer som ska styra kriterierna för vad som är rätt och fel.<sup>121</sup> En ytterligare definition är den som utgår från *allmänintressets krav* eller samhällsintresset. Detta begrepp har som utgångspunkt den nytta eller den effekt som den maktutövande kan välja att tillföra samhällsintresset eller välja att tillföra sig själv. Korruption uppstår när egenintresset sätts framför allmänintresset. Detta synsätt har kritiserats för att begreppet allmänintresse samtidigt är både obestämt och mycket vidsträckt, vilket gör det svårt att ange tydliga gränser för vad som explicit skulle vara ett brott mot allmänintresset.<sup>122</sup> Den marknadsinriktade definitionen som inte behandlas närmare i denna uppsats, värderar inte korruption enbart som en negativ företeelse, utan i vissa fall till och med som ett hjälpmedel i improduktiva förvaltningsapparater.<sup>123</sup>

De ovanstående till viss del traditionella korruptionsdefinitionerna har fått kritik för att inte vara tillräckligt användbara. Det har därför uppkommit flera alternativa modeller varav en är att låta korruptionens beskaffenhet beskrivas av klassifikationer eller typologier där Arnold Heidenheimers modell<sup>124</sup> som låter korruptionen gradindelas i svart, grå och vit korruption<sup>125</sup> är en. Heidenheimer utgår här från hur korruptionsgraden uppfattas dels av samhällseliten<sup>126</sup> dels av allmänheten i stort. Den svarta korruptionen innefattar handlingar som både allmänheten och eliten fördömer och anser faller inom den brottsliga sfär som kan straffas enligt lagen. Inom den grå korruptionen är åsikterna mera ambivalenta. Vissa

---

<sup>118</sup> ... ”bending of official rules in favor of friends”...

<sup>119</sup> Sjölin, 2010, s. 35, red. Andersson m.fl.

<sup>120</sup> Sjölin, 2010, s. 34, red. Andersson m.fl.

<sup>121</sup> Sjölin, 2010, s. 35, red. Andersson m.fl.

<sup>122</sup> Heidenheimer, 1970, s. 4 f, red. Heidenheimer.

<sup>123</sup> Sjölin, 2010, s. 32 ff., red. Andersson m.fl.

<sup>124</sup> Heidenheimer, 1970, s. 26 ff.

<sup>125</sup> se även Brå, 2007:21, s. 17, 106, även Sjölin, 2010, s. 37, red. Andersson.

<sup>126</sup> Till samhällseliten räknas bl.a. de styrande i samhället.

grupper, oftast eliten anser att dessa handlingar är straffbara, andra inte och huvudparten kan mycket väl tycka att handlingen är dubbelbottnad (ambiguous). Den vita korrruptionen slutligen kan av vissa fortfarande betraktas som en form av korrruption, men varken eliten eller allmänheten skulle vanligen kräva att denna form av korrruption straffas, eftersom den upplevs som tillåtlig i de flesta fall.<sup>127</sup> I den grå korrruptionen avgörs otillbörligheten till stor del av vilken verksamhet det gäller, vilken personkategori det rör sig om och vilket skyddsintresse som finns. I den vita korrruptionen är handlingarna inte olagliga, men kan av vissa personer uppfattas som oetiska eller som ett utslag av dåligt omdöme. Handlingen övergår här från att vara otillbörlig till att vara olämplig.

En ytterligare klassifikation är att göra en uppdelning mellan den politiska korrruptionen i politikens inflödessida och förvaltningskorrruptionen i politikens utflödessida.<sup>128</sup> I definitionerna ovan representerar korrruptionen den undermåliga samhällsstyrningen och motpolen till detta är den goda samhällsstyrningen, eller ”good governance”, ett mycket vitt begrepp som täcker så gott som hela det politiska systemet.<sup>129</sup> Olika intressegrupper definierar god samhällsstyrning utifrån sina egna perspektiv, somliga ekonomer utifrån vad som ger en god ekonomisk utveckling<sup>130</sup>, medan vissa forskare inom samhällsvetenskapen vill förbehålla begreppet för den del av förvaltningen som hanterar politikens utflödessida, det vill säga den offentliga förvaltningen. I detta sistnämnda system tas bara hänsyn till omständigheter som på förhand fastställts politiskt eller juridiskt och det väsentliga är här en opartisk förvaltning som fattar objektiva beslut.<sup>131</sup> Denna objektivitet hos förvaltningen anser Rothstein med flera står över till och med effektiviteten hos förvaltningen som annars också är en mycket viktig faktor i dessa sammanhang.<sup>132</sup> Fördelen att resonera utifrån aspekten att korrruption uppstår när en tjänsteman i sin offentliga roll bryter mot objektivitetsprincipen för att skaffa sig själv fördelar, menar Rothstein är att en överträdelse av objektiviteten är en relativt universell handling, medan de uttryck som används i många definitioner, överträdelse (misuse) eller missbruk (abuse) av offentlig makt kan tolkas på helt olika sätt i olika kulturer.

### 3.2.2 Myndighetsutövning

*Blott den förtjänar makt som dagligen rättfärdigar den*, skriver Hammarskjöld<sup>133</sup>, men vad förstås under uttrycket makt? Makt kan antingen beskrivas som en förmåga till handling eller en tillgång till maktresurser.

---

<sup>127</sup> Heidenheimer, 1970, s. 26 f.

<sup>128</sup> Sjölin, 2010, s. 37, red. Andersson m.fl.

<sup>129</sup> Charron m.fl., 2011, s. 13 ff.

<sup>130</sup> Charron m.fl., 2011, s. 15.

<sup>131</sup> Rothstein, Teorell, 2008, s. 171 f.

<sup>132</sup> Rothstein, Teorell, 2008, s. 182.

<sup>133</sup> Hammarskjöld, 2002, s. 54.

Makt kan också vara en organisation, såsom en statsmakt, där maktutövningen utgör en funktion hos makten.<sup>134</sup> Makt kan vara formell i den meningen att en tjänsteman tilldelats ett självbestämmande, men makt kan också vara informell därigenom att en tjänsteman tillskansat sig makt, genom att bryta mot lagar och bestämmelser i så hög utsträckning att det i själva verket föreligger en form av *självstyre*.<sup>135</sup> Det är i detta sistnämnda fall som ett korrupt beteende kan skapas i den myndighetsutövande funktionen. Myndighetsutövning utgör en typ av makt som den myndighetsutövande tillämpar mot enskilda. Begreppet relaterar till hur en myndighet<sup>136</sup> ”utövar ett ensidigt juridiskt beslutsfattande med bindande verkan gentemot enskilda”<sup>137</sup> och kan mera utvecklat definieras som den befogenhet samhället har att utöva makt gentemot den enskilde, att ensidigt fatta beslut om medborgarens skyldigheter, förmåner och om åtgärder angående personlig egendom och självständighet.<sup>138</sup> Konstitutionsutskottet påpekar i ett betänkande att ”uttryck för den offentliga makten inte bara är förbud och påbud av olika slag utan också till exempel all offentlig sjukvård, social verksamhet, undervisning, bidrag och annat stöd som samhället lämnar olika medborgarkategorier”<sup>139</sup>.

I fråga om begreppet myndighetsutövning menar utredaren i betänkandet till ny förvaltningslag att ”förarbeten till de olika lagar där begreppet förekommer är utan skärpa, delvis motstridiga och i vart fall inte konsekvent synkroniserade” Där hävdas också att myndigheterna själva ofta inte känner till vad begreppet innebär, än mindre då medborgarna.<sup>140</sup> För att definiera begreppet går man tillbaka till tre uttryck i 1971 års förvaltningslag<sup>141</sup>;

- *Befogenhet*, som först och främst grundas på offentlighetsrättsliga stadganden i lagstiftningen och som föreskriver att myndigheten agerar enligt vissa normer. Detta gäller en ”befogenhet att bestämma om vissa förhållanden”.
- *Enskild*, denna befogenhet utövas mot enskild och inte till exempel mot andra myndigheter.
- *Bestämma*, ärendet ska ensidigt beslutas av myndigheten. Ingående av avtal är en civilrättslig handling och hör inte hit.<sup>142</sup>

I betänkandet påpekas att det kan vara svårt att bibehålla en åtskillnad mellan offentlig rätt och civil rätt och att tillämpningssvårigheterna framför allt gäller argumentationen runt maktutövningen och hur besluten binder den enskilde. Den definition som utredaren slutligen slår fast är att det ska

---

<sup>134</sup> Nationalencyklopedin, 1993.

<sup>135</sup> Erlingsson m.fl., 2008, s. 4.

<sup>136</sup> Myndighetsutövning förekommer dock inte bara hos myndigheter, även privaträttsliga subjekt kan med stöd av RF 12:2 utöva sådan makt.

<sup>137</sup> Staaf, Zanderin, 2007, s. 57.

<sup>138</sup> Strömberg, Lundell, 2006, s. 19 f.

<sup>139</sup> KU 1973:26 s. 59.

<sup>140</sup> SOU 2010:29, s. 101.

<sup>141</sup> ÄFL (1971:290), 3 §.

<sup>142</sup> SOU 2010:29, s. 99 ff.

gälla, ”ett i offentligrättsliga normer grundat beslutsfattande, som i väsentlig mån påverkar den enskildes personliga eller ekonomiska situation”.<sup>143</sup> Slutsatsen blir att begreppet som sådant inte bör användas i en ny förvaltningslag och det ifrågasätts också om det överhuvudtaget ska användas i lagstiftningen.<sup>144</sup>

Begreppet myndighetsutövning har ifrågasatts vid flera tillfällen, den så kallade tjänsteansvarskommittén med uppdrag att förutsättningslöst granska ansvarssystemet inom den offentliga sektorn, föreslog i sitt slutbetänkande bland annat att uttrycket skulle ersättas med en beskrivning av vad formuleringen innebär. För straffbarhet enligt 20 kap. 1 § BrB skulle då enligt kommittén krävas att ”ansvar inträder för den som åsidosätter lag eller annan författning, som gäller verksamhet för vars fullgörande det allmänna svarar och ej avser fråga som kan regleras i avtal...”<sup>145</sup>. I den efterföljande propositionen gjordes emellertid bedömningen att begreppet är centralt och införlivat med rättsordningen i flera lagrum. Något sarkastiskt avslutas resonemanget med att ”Mot den bakgrunden har det givetvis ett värde i sig att termen förekommer även i den straffbestämmelse som kriminaliserar sådana förfaranden som utgör oriktig myndighetsutövning”<sup>146</sup>. I sammanhanget påpekas också att det kan leda till tolkningssvårigheter för de rättstillämpande myndigheterna om uttrycket avskaffas.

Grundläggande måste, som ovan beskrivits, befogenheten att utöva myndighet ytterst kunna härledas ur lag eller annan författning. Att påstå sig utöva myndighet utan att ha befogenhet till detta, kan straffas enligt 17 kap. 15 § BrB som föregivande av allmän ställning. När en myndighet uppträder som jämbördig part i en avtalsförbindelse, som säljare, köpare eller arbetsgivare, är det inte fråga om myndighetsutövning. Det är tillräckligt om en motpart har laglig förmåga att bemöta myndighetens agerande med ett jämbördigt agerande för att det inte ska röra sig om myndighetsutövning.<sup>147</sup> I fall där det i ett avtal förekommer rättsregler som till viss del skiljer sig från de civilrättsliga reglerna, är detta förmodligen att betrakta som ett avtal av förvaltningsrättslig karaktär.<sup>148</sup> Har myndigheten initialt försökt komma överens med den enskilde i någon fråga och därefter när detta inte fungerade ensidigt tar ett beslut, är det i det ena fallet fortfarande fråga om ett civilrättsligt avtal och i det andra myndighetsutövning.<sup>149</sup> Begreppet myndighetsutövning förekommer bland annat i RF, i FL, i SkadestL, i LOA

---

<sup>143</sup> SOU 2010:29, s. 102.

<sup>144</sup> SOU 2010:29, s. 109 f.

<sup>145</sup> Ds Ju 1983:7, s. 254. I slutbetänkandet beskrivs en mängd olika situationer och rättsfall för att klargöra begreppets innebörd.

<sup>146</sup> Prop. 1984/85:117, s. 15.

<sup>147</sup> Holmqvist m.fl., 2005, s. 20:15. Som exempel tas här att det allmänna agerar som hyresvärd och därvid tillämpar för hyresgästen tvingande regler i avtalslagen eller hyreslagen. Dock menar författaren att agera enligt LOA eller med att stöd av avtal i kollektivavtal utdela en disciplinpåföljd, är att betrakta som myndighetsutövning.

<sup>148</sup> Holmqvist m.fl., 2005, s. 20:16.

<sup>149</sup> Holmqvist m.fl., 2005, s. 20:16.



samt i BrB och är avsett att ha i det närmaste samma betydelse i olika kontexter även om det som ovan beskrivits kan variera något.<sup>150</sup>

### 3.2.3 Legitimitet, objektivitet och integritet

Vilka omständigheter krävs för att ge makten legitimitet? Rothstein menar att den förhållandevis låga korruptionsnivån i Sverige har sin grund i bland annat ett starkt socialt kapital<sup>151</sup> mellan medborgarna, som formats av att svensk förvaltning en längre tid karakteriserats av ”opartiskhet, universalism och saklighet”<sup>152</sup>. Han påpekar att förutsättningarna inte alltid har varit sådana, korruptionen i landet var tidigare omfattande, det är de stora förändringarna i olika samhällsorgan som bidragit till att skapa en förvaltning med låg korruptionsnivå.<sup>153</sup> Sveriges statsförvaltning i början av 1800-talet beskrivs som ”klientelisk, oförutsägbar, i stora drag inkompetent och med dagens mått mätt svårt korrupt”<sup>154</sup>. På bara några årtionden 1840-70 genomfördes en mängd reformer som påverkade både beslutsfattande, myndighetsstruktur, utbildning, yttrandefrihet, jämställdhet, och ekonomi.<sup>155</sup> Därigenom förändrades inom en mycket kort tidsperiod merparten av den ekonomiska, politiska och sociala strukturen i Sverige. Rothstein konstaterar att förändringarna ovan inte genomfördes i direkt avsikt att bekämpa korruptionen, utan att detta blev en indirekt konsekvens av utvecklingen, men att reformerna har bidragit till den legitimitet som finns i den svenska statsförvaltningen idag.<sup>156</sup>

För att beskriva hur legitimiteten fungerar i praktiken, är det allmänt accepterat att den politiska inflödessidan, som bland annat består av lagstiftning och demokratiska val, måste fungera enligt demokratiska principer. Rothstein hävdar dock att det har större betydelse hur utflödessidan fungerar, det vill säga hur den politiska makten i realiteten utövas och hur de politiska besluten förverkligas i den offentliga förvaltningen. Han kritiserar bland annat SIDA som främst har haft det politiska inflödet som utgångspunkt i sitt stödarbete för demokrati i utvecklingsländerna.<sup>157</sup> Rothsteins uppfattning är att mycket få politiska processer äger rum utan påverkan från den offentliga förvaltningen och att vad som bestämmer det politiska systemets legitimitet inte kan lösas utan att politikens förvaltningsled ingår som en av de faktorer som måste beaktas.<sup>158</sup>

---

<sup>150</sup> Strömberg, Lundell, 2006, s. 19. Se även resonemanget ovan.

<sup>151</sup> Socialt kapital beskrivs av Charron m.fl. 2011, s. 33 som ”mellanmänsklig tillit och förekomsten av ömsesidiga nätverk”.

<sup>152</sup> Rothstein, 2010, s. 122 ff., red. Andersson m.fl. Rothstein använder här ”universalism” och ”saklighet” i betydelsen att ”likhet inför lagen” ska följas och att besluts personer i den offentliga förvaltningen endast ska ta hänsyn till förhållanden som är relevanta i det aktuella ärendet.

<sup>153</sup> Rothstein, 2010, s. 113 ff., red. Andersson m.fl.

<sup>154</sup> Rothstein, 2010, s. 122 f., red. Andersson m.fl.

<sup>155</sup> Rothstein, 2010, s. 118 f., red. Andersson m.fl.

<sup>156</sup> Rothstein, 2010, s. 121, red. Andersson m.fl.

<sup>157</sup> Rothstein, 2010, s. 124 ff., red. Andersson m.fl.

<sup>158</sup> Rothstein, 2005, s. 11.

Han menar också att just kravet på legitimitet har medfört att olika förvaltningsformer har bildats i vårt samhälle.<sup>159</sup> Han framhåller vidare att frågan om en organisationsform uppfattas som legitim, många gånger är avhängigt av om vi bedömer den som effektiv och ekonomiskt hållbar. Uppfattar vi systemet som improduktivt och oekonomiskt uppstår en bristande legitimitet. ”Nycklarna” till legitimitet är sammanfattningsvis enligt Rothsteins modell de tre ovannämnda kriterierna opartiskhet, universalism och saklighet.<sup>160</sup>

Lundquist framhåller att det ”alltid har förväntats ett särskilt beteende av offentligt anställda” och att kraven inte har förändrats mycket genom åren. Han påpekar att förvaltningens huvuduppgift är att bereda och tillämpa politikernas beslut och det är på det sättet förvaltningsetiken har vuxit fram.<sup>161</sup> Tjänstemännen får i sin offentliga roll följaktligen inte ”låta sig vägledas av andra intressen än dem de är satta att tillgodose och heller inte grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende”<sup>162</sup>. De förvaltningsrättsliga reglerna kan i vissa fall medge viss handlingsfrihet till lämplighetsbedömningar och i dessa fall träder objektivitetsprincipen in som en reglerande faktor. Lundquist menar att det karaktärsdrag vi främst förväntar oss hos en offentlig tjänsteman<sup>163</sup> är *integritet*, vilket yttrar sig i att denne alltid agerar i överensstämmelse med ämbetsidealen och visar civilkurage.<sup>164</sup> Han menar vidare att för att vara i stånd till etisk insikt krävs ett visst mått av moralisk mognad, eftersom tjänstemannen måste kunna förhålla sig till många olika etiska system.<sup>165</sup> Vad som i det enskilda fallet är ett korrekt agerande kan skifta allt efter situationens karaktär. Många etiska regler är allmängiltiga och kan förefalla uppenbara. I flera fall bryter den offentliga rollen dock helt med det som kan förväntas av samma person i privatlivet. Exempel på detta är tjänster och gentjänster samt omsorg om familj och vänner.<sup>166</sup> Kraven på hur tjänstemannen ska agera kan variera med vilken roll han befinner sig i, vilken relation han har till övriga aktörer och vilket sakområde det gäller.<sup>167</sup> Etik kan framstå som ett oprecist uttryck, men man ska påminna sig om att den svenska regeringsformen inleds med en målsättningsparagraf där de etiska inslagen är påtagliga.<sup>168</sup>

---

<sup>159</sup> Rothstein, 2005, s. 72.

<sup>160</sup> Rothstein, 2010, s. 122 ff., red. Andersson m.fl.

<sup>161</sup> Lundquist, 2005, s. 128, red. Rothstein.

<sup>162</sup> Strömberg, Lundell, 2006, s. 66 f.

<sup>163</sup> Lundquist använder här begreppet ämbetsman. Han anser att det bör återinföras som beteckning för den offentligt verksamme tjänstemannen, som ett led i ett reformarbete för att återupprätta ämbetsmannakårens värdighet. Se Lundquist, 1998, s. 11. I uppsatsen används genomgående anställd eller tjänsteman för att inte skapa förvirring.

<sup>164</sup> Lundquist 1998, s. 101. Civilkurage definieras här som att ”ämbetsmannen alltid står för det rätta och goda oavsett påtryckningar från mäktiga överordnade och intressenter”.

<sup>165</sup> Lundquist, 2005, s. 130, red. Rothstein.

<sup>166</sup> Sjölin, 2010, s. 47, red. Andersson m.fl.

<sup>167</sup> Lundquist, 2005, s. 141 f., red. Rothstein.

<sup>168</sup> Lundquist, 2005, s. 153, red. Rothstein. Inledningen av RF 1:2 lyder, ”Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet”.

JO har i flera fall konstaterat att myndigheter många gånger uppvisar klara brister i objektivitetshänseende och påpekar att tjänstemannen inte någon gång får låta sig påverkas av ovidkommande omständigheter, vare sig i beslutsfattandet eller i andra delar av förvaltningens verksamhet.<sup>169</sup> Ett överklagande grundat på ett åberopande att förvaltningen brustit i objektivitetshänseende i ett beslut så som kraven formuleras i 1 kap. 9 § RF, eller att en högre instans åberopar lagrummet som grund för att upphäva ett beslut, är dock ovanligt.<sup>170</sup>

### 3.2.4 Otillbörlighet

I 17 kap. 7 §, 20 kap. 2 §, liksom i 20 kap. 1 § 2 st BrB är otillbörlig förmån ett av rekviriten, uttrycket förmodas ha samma betydelse i de olika lagrummen. I förarbetena betonas att begreppet inte låter sig preciseras närmare i lagtexten, beroende på att de mutansvariga har väldigt olikartade förutsättningar i sina olika roller.<sup>171</sup> Vad som betraktas som otillbörligt förändras med vilket verksamhetsområde det rör sig om, vad saken berör, vilka personer som omfattas och i vissa fall förmånens ekonomiska eller känslomässiga värde. Tjänsteansvarskommittén anförde att den otillbörliga förmånen ska anses föreligga redan genom det oriktiga myndighetsbeslutet, oavsett om detta hunnit verkställas eller ej. Förmånen kan vara av både ekonomisk natur och annan beskaffenhet<sup>172</sup> och avsikten är vanligen att få den mutade att agera till förmån för ett visst beslut eller att denne ska åsidosätta en förpliktelse,<sup>173</sup> men också förmåner för att skapa vänskapsrelationer och gåvor i efterhand kan utgöra otillbörlig påverkan.<sup>174</sup> Det föreligger inga beviskrav på att förmånen verkligen har påverkat tjänstens utförande. Men även om tjänsten sköts och beslutet tas helt enligt regelboken kan förmånen anses otillbörlig.<sup>175</sup> Den ifrågavarande förmånen ska dock i princip vara inriktad på en åtgärd som hör till arbetstagarens tjänst. Sammantaget uttrycks detta i förarbetena, som att ”otillbörlig är varje transaktion som *objektivt sett* är ägnad att påverka funktionärens tjänsteutövning” och om förmånen inte tydligt har som mål att påverka tjänsteutövningen, är det även straffbart ”om transaktionen *allmänt sett* är ägnad att påverka funktionärens tjänsteutövning”.<sup>176</sup> En värdegräns går inte att fastställa då en sådan skulle ”göra det omöjligt att beakta det varierande behovet av integritetsskydd mellan olika verksamhetsformer, men en förmån av lågt värde anses innebära en låg risk och ska inte betraktas som otillbörlig”<sup>177</sup>. Otillbörligheten avgörs enligt förarbetena ”på grundval av en samlad bedömning av alla för det enskilda fallet betydelsefulla

---

<sup>169</sup> SOU 2010:29, s. 149.

<sup>170</sup> SOU 2010:29, s. 151.

<sup>171</sup> Prop. 1975/76:176, s. 36.

<sup>172</sup> Ds Ju 1983:7, s. 253.

<sup>173</sup> Cars, 2001, s. 20.

<sup>174</sup> Brå 2007:21, s. 7.

<sup>175</sup> Cars, 2001, s. 45.

<sup>176</sup> Prop. 1975/76:176, s. 36.

<sup>177</sup> Prop. 1975/76:176, s. 35.

omständigheter”.<sup>178</sup> Rör det sig om mer än obetydliga värden ska även andra faktorer beaktas, som arten av mottagarens tjänst eller uppdrag. En särställning intar här ”personer som utövar myndighet eller annan väsentlig offentlig verksamhet”.<sup>179</sup> Det är inte befriande att en värdefull förmån räknas som ”allmän sedvänja” eller ”kutym” inom en viss verksamhet.<sup>180</sup> I betänkandet till ny mutlagstiftning betonas att lagtextens formulering ”muta eller annan otillbörlig belöning” inte avser belöningen i sig, *utan ska tillskrivas transaktionen i sin helhet*.<sup>181</sup> Vanligast förekommande otillbörliga förmåner är sådana av ekonomiskt värde och med både affektions- och ekonomiskt värde, som resor och konferenser. Det är svårast att bevisa förmåner med endast affektionsvärde, dit klubbmedlemskap, utmärkelser och sexuella tjänster räknas,<sup>182</sup> då dessa innebär en känslomässig förmån, för att tillfredsställa någons ”ärelystnad, fåfänga och njutningslystnad”.<sup>183</sup>

### 3.3 Sammanfattning

Uttrycket korruption förekommer inte i svensk lagstiftning, men används ofta i juridiska sammanhang. I svensk juridisk kontext är uttrycket begränsat till brott under mutlagstiftningen, medan det inom andra vetenskapsgrenar och utomlands används i en vidare betydelse. En offentlige tjänsteman som tar mutor missbrukar sin makt och sin position, men det kan finnas andra drivkrafter bakom det faktum att tjänstemannen låter ovidkommande förhållanden påverka hur han agerar i sin roll. Särskilt svårbedömda är de situationer där gästfrihet, sedvänja, tacksamhet och vänskap ska bedömas i förhållande till myndighetsfunktionen. Myndighetsutövning är ett omdiskuterat begrepp som kortfattat kan beskrivas som den form av makt som myndighet ensidigt utövar mot enskilda. Eftersom medborgaren ska kunna förlita sig på att denna makt utövas på ett rättssäkert och förutsägbart sätt, är det av stor betydelse att den myndighetsutövande tjänstemannen och förvaltningen i sin helhet åtnjuter medborgarnas förtroende. Viktiga förutsättningar är därför att den enskilde medborgaren uppfattar makten som legitim, vilket många gånger får sitt uttryck genom den politiska utflödessidan, alltså hur den politiska makten i realiteten utövas. Nyckelord är tjänstemannens objektivitet och integritet, där objektiviteten uttrycker att tillvägagångssättet vid tjänstens utövning inte ska påverkas av ovidkommande hänsyn, medan tjänstemannens integritet kort kan beskrivas som ett karaktärsdrag, vilket avhåller honom från att försätta sig i en felaktig roll. Otillbörlighet slutligen är ett centralt uttryck i korruptionssammanhang vilket återfinns både i mutlagstiftningen och i lagrummet om tjänstefel, uttrycket har av lagstiftaren avsiktligt inte preciserats närmare i lagtexten.

---

<sup>178</sup> Prop. 1975/76:176, s. 36.

<sup>179</sup> Prop. 1975/76:176, s. 36.

<sup>180</sup> Prop. 1975/76:176, s. 37.

<sup>181</sup> SOU 2010:38

<sup>182</sup> Brå, 2007:21, s. 80.

<sup>183</sup> Cars, 2001, s. 50.

# 4 Förvaltningen

## 4.1 Inledning

Regeringen har enligt 12 kap. 1 § RF det övergripande ansvaret för hur den verkställande delen av den statliga verksamheten bedrivs och har därför rätt att med olika styrningar reglera myndigheternas grundläggande funktion. Detta påverkar dock inte den tidigare nämnda självständighetsprincipen i 12 kap. 2 § RF, som verkar på ett annat plan. Regeringens departement har ansvar för de statliga myndigheterna inom sina verksamhetsområden och att dessa genomför de beslut som tagits av riksdag och regering. Riksdagen beslutar hur de statliga medlen ska användas, medan regeringskansliet utarbetar regleringsbrev och förordningar. Regleringsbreven är viktiga styrningsinstrument för regeringen, eftersom de ger direktiv om vilka resurser som står till myndighetens förfogande och hur anslagen ska disponeras. Här framgår också vilka mål en myndighet ska eftersträva i sin verksamhet och genom breven ges myndigheten ofta bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter. Regeringens förordningar reglerar på vilket sätt myndigheternas arbete ska bedrivas.<sup>184, 185</sup> Regeringen har genom dessa stadganden stora möjligheter att påverka hur myndigheternas arbete ska utövas. I vissa undersökningar har detta dock inte alltid visat sig fungera tillfredsställande i korruptionsförebyggande hänseende.<sup>186</sup>

## 4.2 Den statliga styrningen

### 4.2.1 Bakgrund

Förvaltningens ledning ansvarar för att myndighetens interna styrning och kontroll skapas och utformas så att lagar och förordningar efterlevs. Regeringen utser både myndighetens chef och dess styrelse och båda kan ställas till ansvar inför denna. Samhällsstyrningens kvalitet som diskuteras bland många forskare är en svårdefinierad storhet som egentligen innefattar hela det politiska systemet. Här kan det dock vara tillräckligt att se en god kvalitet i de offentliga institutionerna som motpol till korruption i de fall definitionen av denna är ”missbruk av förtroendeställning för egen vinning”. Dock måste det poängteras att frånvaro av korruption inte på något sätt automatiskt medför en god samhällsstyrning.<sup>187</sup> I flera studier har forskare som tidigare förklarat ekonomisk tillväxt med nationalekonomiska förklaringsmodeller, istället börjat se ekonomisk tillväxt som en följd av

---

<sup>184</sup> Strömberg, 1999, s. 46.

<sup>185</sup> Fakta hämtad från regeringens hemsida, <http://www.regeringen.se>.

<sup>186</sup> RiR 2006:8, s. 8.

<sup>187</sup> Charron m.fl. 2011, s. 13 f.

samhällsstyrningens kvalitet.<sup>188</sup> Även begreppet socialt kapital som beskrivs längre fram, avgörs snarare av samhällsinstitutionernas kvalitet än tvärtom.<sup>189</sup> Ett flertal studier har visat att den sociala välfärden, som omfattar flera olika mått på livskvalitet i ett samhälle i hög grad påverkas av kvaliteten på samhällsstyrningen. Ett korrumpert samhälle har både en negativ effekt på både den horisontella tilliten mellan människor och den vertikala tilliten till samhällsinstitutionerna.<sup>190</sup>

## 4.2.2 Förvaltningens funktion

*”Ett spöke hemsöker dagens demokratier. Det heter undermålig samhällsstyrning”<sup>191</sup>*

Förvaltningens styrning genom regeringen är som tidigare beskrivits en fundamental fråga för samhällets demokratiska funktion. Portalparagrafen i RF fastställer att all offentlig makt utgår från folket, vilket förutsätter att statsförvaltningen ingår i ett obrutet samband från demokratiska val, via riksdagen, till en väl fungerande förvaltning och en regering som är politiskt ansvarig inför folket. Förvaltningarna står i ett lydheidsförhållande till regeringen, utom i de fall de enligt tidigare beskrivning är självständig enligt 12 kap.2 § RF. Regeringen ansvarar dock fullt inför riksdagen när det gäller förvaltningarnas funktion även i de fall som omfattas av 2 §.<sup>192</sup>

Förvaltningen har de senaste årtiondena genomgått stora förändringar i sin funktion och den övergång som skett till resultatstyrning, medför att samspelet mellan förvaltningsmyndigheter och statsmakt har förändrats. För att förvaltningen ska kunna uppfylla sin funktion som regeringens förlängda arm och förverkliga de politiska målen, måste den statliga styrningen fungera.<sup>193</sup> Det finns möjligtvis en övertro på att själva formen representativ demokrati är tillräcklig för att ge upphov till ett demokratiskt samhälle.<sup>194</sup> Om detta vore verklighet skulle betoningen snarare ligga på hur makt förvärvas än hur den utövas.<sup>195</sup>

Samtidigt som förvaltningen förväntas vara ett redskap för att implementera de politiska reformer som stipuleras av statsmakterna, ska förvaltningens beslutsvägar fungera smidigt och effektivt och dess funktion ska vara rättssäker. I SOU 1997:57 beskrivs förvaltningens dilemma som att det av denna krävs, ”en förmåga att hantera mål- och värdekonflikter – exempelvis mellan effektivitet och rättssäkerhet – att prioritera utan stöd av någon given norm, att jämföra i grunden ojämförbara ting”<sup>196</sup>. Ett problem är enligt

---

<sup>188</sup> Charron, 2011, s. 24.

<sup>189</sup> Rothstein, 2003, s. 178.

<sup>190</sup> Charron m.fl., 2011, s. 27.

<sup>191</sup> Charron m.fl. 2011, s. 10, cit. Larry Diamond 2007:119. Urspr. eng. version: ”There is a spectre hunting democracy today. It is bad governance”.

<sup>192</sup> SOU 2007:75, s. 40.

<sup>193</sup> SOU 1997:57, s. 22.

<sup>194</sup> Charron m.fl., 2011, s. 11.

<sup>195</sup> Rothstein, Teorell, 2008, s. 441 f.

<sup>196</sup> SOU 1997:57, s. 23.

denna utredning som rör förvaltningspolitik, att näringslivets resultatstyrning använts som mall och fått stort inflytande på hur verksamheten i förvaltningarna bedrivs. Detta har lett till oväntade komplikationer och i rapporten framhävs att den statliga verksamhetens karaktär som ”flerdimensionell” gör att de svårigheter som uppstått är tämligen komplicerade och att i grunden inte avhjälpas av fler kontrollåtgärder. Det saknas också tillräcklig kunskap om vilka effekter en förändrad förvaltningsstruktur får i längden.<sup>197</sup> Gränserna mellan privat och offentlig verksamhet har många gånger blivit oklar genom att myndighetsuppdrag i ökande utsträckning läggs ut på privata aktörer, samtidigt som förvaltningen bitvis bolagiseras. Även internationaliseringen, främst genom EU:s inflytande sätter sin prägel. Att myndigheten splittras upp mellan olika intressen kan leda till att förvaltningskulturen försvagas, att möjligheterna till en ändamålsenlig styrning minskar och att de övergripande målen förloras ur sikte.<sup>198</sup> Resultatet av en mer komplicerad och specialiserad förvaltning där många beslut tas mellan experter och tjänstemän utan att vara politiskt förankrade, kan i förlängningen leda till ett tjänstemannastyre, utan tillräcklig insyn och synkronisering med politiska mål. Ett statsråd uttalar sig i rapporten att myndighetstjänstemännen många gånger mera ser sig som myndighetsrepresentanter än som regeringens representanter, trots att deras utgångspunkt borde vara att de arbetar hos en myndighet som representanter för staten Sverige.<sup>199</sup>

### 4.2.3 Förvaltningens självstyre

Av RF framgår att statsförvaltningen är en typisk del av demokratin och därigenom indirekt har ett ansvar inför medborgarna.<sup>200</sup> Tjänstemännen ingår i ett samspel med en mängd olika aktörer, men har enligt grundlagen vissa fasta principer att förhålla sig till. Enligt grundlagen framgår dessutom att förvaltningarna har en stor självständighet i sina beslut. Utan att alltför ingående definiera begreppet ansvar, kan man konstatera att ledare många gånger får stå till svars även inför beslut som de själva inte själva har fattat. Det finns även en skillnad mellan olika typer av ansvar, där det politiska ansvaret, till skillnad från det juridiska ansvaret, inte kan utkrävas i domstol. Det politiska ansvaret utkrävs på valdagen, men den som ”står till svars” är inte förvaltningen, utan regeringen.<sup>201</sup>

Förbudet mot att politiker interagerar med förvaltningens självständighet framgår som tidigare nämnts av 12 kap. 2 § RF. Förhållandet mellan statsmakten och förvaltningarna började diskuteras för flera decennier sedan när den demokratiska styrningen bedömdes som otillfredsställande. Detta ledde till debatter om hur myndigheternas integritet förhindrar politikernas

---

<sup>197</sup> SOU 1997:57, s. 23 f.

<sup>198</sup> SOU 1997:57, s. 25 ff.

<sup>199</sup> SOU 1997:57, s. 28.

<sup>200</sup> SOU 1997:57, s. 32.

<sup>201</sup> Statskontoret 2003:11, s. 16.

möjligheter att styra dessa.<sup>202</sup> Samtidigt som statsråd ofta anklagas för ministerstyre, förs åsikten fram att förvaltningarna genom utökade kompetenser och formlösa förfaranden får en självständighet som inte står i samklang med RF:s syften.<sup>203</sup> Styretredningen menar att den politiska avsikten utformas genom ”visionära eller övergripande mål” som inte är användbara i den faktiska myndighetsstyrningen. Utredaren anser att det måste ankomma på Regeringskansliet att analysera dessa mål och tolka hur de kan formuleras till konkreta uppdrag som är möjliga för myndigheten att verkställa.<sup>204</sup> *Risken är att politik och förvaltning felaktigt framställs som två separata funktioner, där politiken står för de beslut som är innehåller politiska värderingar, medan förvaltningarnas beslut är rent tekniska, en följd av regeringens starka politiska styrning och utan egen politisk innebörd.*<sup>205</sup> Att förvaltningens uppgift verkligen är rent administrativ är en realistisk tanke och att många beslut fattas av tjänstemän utan att någon kan utkräva ett politiskt ansvar av dem är ett demokratiskt dilemma. Rothstein menar att det inte är ovanligt att politiska beslut fattas i ett ”ansvarsmässigt tomrum”, något han kallar ”demokratins svarta hål”.<sup>206</sup>

#### 4.2.4 Förordningar för myndigheternas styrning

*Myndighetsförordningen (2007:515)*, tidigare verksförordningen (1995:1322), ålägger enligt 4 § myndigheten att besluta om en arbetsordning där bland annat föreskrifter om myndighetens organisation, delegering av beslutanderätt och handläggning av ärenden inom myndigheten ska framgå. Det ska också enligt samma lagrum säkerställas att det finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett tillförlitligt sätt. Om regeringen har beslutat, ska det även enligt 9 § finnas ett insynsråd, som borgar för att insynen i myndigheten fungerar enligt demokratiska principer. *Internrevisionsförordningen (2006:1228)* utgör en ram för intern kontroll inom myndigheten och ska borga för att myndighetens verksamhet är rättssäker. Regeringens instruktion till myndigheten beskriver vilka uppgifter myndigheten har och hur ledningsformen ser ut. Myndighetens arbetsordning och instruktioner är en viktig del av verksamheten, eftersom de beskriver hur beslutsordningen är uppbyggd och vem eller vilka som fattar besluten. Det kan ha betydelse i de fall oklarheter angående integriteten hos beslutspersonen föreligger. *Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll* ska säkerställa att myndigheten hushållar med statens medel och att det finns planerings-, styr-, och rapporteringssystem som är effektiva. I promemorian till denna poängteras betydelsen av hur grundläggande det är för den statliga verksamhetens legitimitet och förtroende hos allmänheten, att myndigheten klarar av att implementera de politiskt fattade besluten och samtidigt hushålla på ett bra sätt med statens

---

<sup>202</sup> SOU 1997:57, s. 32.

<sup>203</sup> SOU 1983:39, s. 46.

<sup>204</sup> SOU 2007:75, s.15.

<sup>205</sup> Statskontoret 2003:11, s. 18 f.

<sup>206</sup> Rothstein, 2010, s. 118.



medel och i övrigt leva upp till allmänhetens förväntningar bland annat vad gäller att ärendehantering är rättssäker.<sup>207</sup> Slutligen åläggs varje myndighet enligt *förordning (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering* (riskhanteringsförordningen) att göra en riskbedömning, det vill säga, identifiera risker för skador och förluster i sin verksamhet och företa lämpliga åtgärder för att minimera dessa. I Riksrevisionsverkets granskning av ett urval statliga myndigheter<sup>208</sup> som ansågs vara speciellt riskutsatta, gjordes hos myndigheten själv bedömningen att risken för mutor och annan otillbörlig påverkan var obetydlig och att den interna kontrollen fungerade bra. RiR:s inspektion visade dock att det inte hade gjorts någon riskbedömning avseende mutor på ledningsnivå och av de regler mot mutor som fanns i verksamheten gjordes ingen uppföljning av efterlevnaden. Kontrollfunktioner saknades eller var felaktigt konstruerade för att kunna uppdaga oegentligheter. Sammantaget var skyddet mot otillbörlig påverkan av myndigheten dåligt konstruerat och detta visade sig vid en utökad kontroll också vara fallet med andra granskade myndigheter.<sup>209</sup> Det hade varken gjorts en riskbedömning hos myndigheterna själva eller hos regeringskansliet avseende risken för korruption i myndigheternas verksamhet, samtidigt som regeringen har uttalat att den statliga verksamheten ska vara befriad från korruption.<sup>210</sup> Enligt undersökningen saknas till stor del direktiv och regleringar från regeringen och de regelverk som finns är otydliga, allmänt hållna och har inte uppfattats som bindande av de berörda myndigheterna.

#### **4.2.5 Statliga institutioner och vissa organisationer**

*Riksdagens ombudsmän, JO*, utses av riksdagen att granska hur domstolar och andra myndigheter följer lagar och förordningar samt i övrigt uppfyller sina åtaganden. JO kontrollerar inte regeringen, enskilda statsråd eller riksdagens ledamöter som har egna granskningsorgan. JO är ett opolitiskt organ som är helt självständigt gentemot regeringen. En granskning inleds oftast efter klagomål från allmänheten, men också egna initiativärenden samt inspektioner hör till JO:s arbetsuppgifter. Målet med verksamheten är att åtgärda brister i lagstiftningen samt att höja kvaliteten på myndigheternas arbete. Det är inte möjligt att överklaga JO:s uppfattning i ett ärende, eftersom denna inte är formellt bindande. Om det framkommer att en straffbar handling föreligger kan JO dock som särskild åklagare väcka åtal mot en anställd för tjänstefel eller annan brottslig handling i tjänsten och i lindrigare fall kan initiativ tas till ett disciplinförfarande enligt 14 § LOA.<sup>211</sup> *Justitiekanslern* är en myndighet under regeringen och utövar främst tillsyn över domstolar och myndigheter för dennas räkning. Inrättningen hanterar

---

<sup>207</sup> Ds 2006:15, s. 17.

<sup>208</sup> RiR 2006:8, de granskade myndigheterna var Apoteket AB, Banverket och Läke-medelsförmånsnämnden.

<sup>209</sup> RiR 2006:8 s. 7 f.

<sup>210</sup> RiR 2006:8 s. 8.

<sup>211</sup> Information från JO:s hemsida, [www.jo.se](http://www.jo.se).

också skadeståndsanspråk mot staten och agerar som åklagare i tryck- och yttrandefrihetsmål. En av många uppgifter är också att vara regeringens juridiska rådgivare. Myndigheten sammanfattar själv sitt uppdrag som varande ”statens jurist”, med uppgift att värna rättssäkerhet, integritet och yttrandefrihet i den offentliga verksamheten.<sup>212</sup> *Finansdepartementet* handhar bland annat utveckling och uppföljning av statliga revisions- och kontrollfrågor, medan *Justitiedepartementet* ansvarar för lagstiftning på områden som rör korruption och implementering av vissa internationella konventioner i svensk lagstiftning. Departementet är också språkrör för Sverige i det internationella arbetet mot korruption inom EU, i Europarådet och i FN.<sup>213</sup> *Brottsförebyggande rådet* är en myndighet under Justitiedepartementet, som bland annat har till uppgift att sprida kunskap om brottsförebyggande arbete och brottslighet.<sup>214</sup> *Riksrevisionen* är en statlig oberoende myndighet under riksdagen vars uppdrag är att granska den statliga organisationen. Det finns också flera organisationer som verkar mot korruption. *Institutet mot mutor* är en ideell organisation som tillkom redan 1923, dess syfte är att verka för god sed inom näringslivet och i övriga samhället när det gäller påverkan av beslutsfattare och att motverka mutor.<sup>215</sup> *Transparency International* är ett globalt nätverk med ett nittiototal självständiga föreningar, varav en i Sverige.<sup>216</sup>

## 4.3 Sammanfattning

Regeringen styr förvaltningsmyndigheterna och är ansvarig för att de fungerar i enlighet med sitt syfte. Den politiska inflödessidan, hur makten förvärvas samt utflödessidan, hur makten utövas, är båda viktiga parametrar för samhällets demokratiska funktion. Samtidigt som förvaltningen implementerar de politiska besluten, ska den också vara effektiv och rättssäker, vilket i vissa fall kan vara ett dilemma. De senaste åren har förvaltningskulturen förändrats vilket har lett till omställningar som är komplicerade i förhållande till det förvaltningspolitiska uppdraget. Det finns en omfattande kritik att förvaltningen i viss mån har blivit egennyttig och att dess självständighet enligt 12 kap. 2 § RF lett till allt för stor autonomi och ett självstyre som inte står i samklang med de politiska mandaten. Regeringen har dock, som ovan beskrivits, möjlighet att genom olika styrningsmekanismer påverka hur myndighetens arbete fungerar, utan att i ett senare skede riskera att interferera med dess självständighet. Myndigheten själv ska förhålla sig till ett antal förordningar, där det bland annat ingår att riskbedöma verksamheten och vidta åtgärder mot de risker man identifierar, ett ansvar som ett antal granskade myndigheter kritiserats för att inte ha genomfört tillfredsställande.

---

<sup>212</sup> Information från JK:s hemsida, [www.jk.se](http://www.jk.se).

<sup>213</sup> [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

<sup>214</sup> [www.bra.se](http://www.bra.se).

<sup>215</sup> IMM, *Farliga förmåner*, s. 32, 2006.

<sup>216</sup> [www.transparency.org](http://www.transparency.org), [www.transparency-se.org](http://www.transparency-se.org).

# 5 Mekanismer mot korruption

## 5.1 Inledning och korruptionssituationen i Sverige

Omfattningen av korruptionsbrotten kan bara uppskattas på grundval av olika faktorer, som domar i korruptionsmål och perceptioner, varken muttagare eller bestickare bidrar i allmänhet till att brotten uppdagas. Sverige betraktas internationellt som relativt lindrigt drabbat av korruption, de data som ligger till grund för denna bedömning kan till stor del härledas ur olika mätningar. En av dessa är TI:s Perception Index, som grundar sina bedömningar på hur olika institutioner och till exempel i landet verksamma affärsmän, *upplever* korruptionssituationen. I 2011 års mätning placerade sig Sverige på en fjärdeplats<sup>217</sup> efter Nya Zeeland, Danmark och Finland, medan länder som Italien och Grekland vars svaga ekonomiska situation till viss del förorsakats av en bristande handlingskraft mot korruption, befinner sig på plats 69 respektive 80.<sup>218</sup>

Mutlagstiftningen och jävsbestämmelserna i förvaltningslagen är som tidigare nämnts under omarbetning. Mutlagstiftningens översyn beror till stor del på krav från IMM, som också efterlyst en kod för näringslivet för att klarlägga vilka regler som gäller i fråga om förmåner. Rättsväsendets funktioner anpassar sig fortlöpande till den rådande situationen och inom åklagarmyndigheten har det skapats en särskild korruptionsenhet medan det inom polisen rekryterats en specialenhet som ska arbeta nära åklagarväsendet med korruptionsrelaterade frågor.<sup>219</sup> Mutlagstiftningen talar om muta eller annan otillbörlig belöning. Den tolkning korruptionsenheten gör av vilka brott som ska handläggas där, medför att det förutom givande och tagande av muta också ingår andra lagöverträdelser, där den gemensamma nämnaren är maktmissbruk, träffande kallad ”korruptionens innersta kärna”<sup>220</sup>. Också brott som till exempel tjänstefel och trolöshet mot huvudman utreds av enheten, även om dessa förfaranden bara innefattar en parts handlande.<sup>221</sup> Tjänstefel kan vara en alternativ åtalsgrund till mutbrott och i vissa fall kan samma person ha gjort sig skyldig till båda brotten, då handläggs de av praktiska skäl samtidigt vid enheten. Enheten har också ansvar för ”brott som innefattar högre ledningspersoners missbruk av förtroendeställning eller annan brottslighet som har direkt samband med korruptionsbrottslighet” vilket gör att åtalsgrunden tjänstefel kan behandlas även i de sammanhangen.<sup>222</sup>

---

<sup>217</sup> Ju högre upp på listan desto lägre uppfattas korruptionsgraden vara.

<sup>218</sup> [www.transparency-se.org](http://www.transparency-se.org).

<sup>219</sup> <http://www.polisen.se/>.

<sup>220</sup> Brå 2007:21, s. 144.

<sup>221</sup> Brå 2007:21 s. 20 f.

<sup>222</sup> Mailsvar från Alf Johansson, chefåklagare, Korruptionsenheten, 2011-10-31.

## 5.2 Bakomliggande förhållanden

### 5.2.1 Att mäta korruption

Det kan i vissa fall ifrågasättas hur man mäter korruption, många av de etablerade institut som publicerar rapporter om korruptionsgraden i olika länder som Transparency International, baserar inte dessa på egna vetenskapliga mätningar, utan utgår i sina rapporter bland annat från internationellt verksamma företagens *uppfattningar* (perceptioner) om graden av korruption i olika länder, vilket kan medföra vissa felkällor.<sup>223</sup>

Sverige ligger som nämnts bra till i korruptionsstatistiken, men att mäta korruptionsnivån via perception som det beskrivs ovan har kritiserats, bland annat därför att man genom dessa mätningar inte får någon information om på vilken nivå den upplevda korruptionen finns, vilket gör det svårt att utnyttja den inhämtade kunskapen. Uppfattningar är inte heller vetenskaplig fakta, utan kan vara felaktiga till exempel beroende på vilken utbildning och orientering personen har som gör bedömningen. Likaså kan denne ha påverkas av tidigare mätningar, vet man att ett land är korrupt är risken stor att man resonerar utifrån detta när man gör sin bedömning.<sup>224</sup> Domstolarnas avgöranden är av skäl som redan beskrivits inte representativa för den verkliga brottsstatistiken, eftersom många brott sker i det fördolda. Att antalet domar ökar i korruptionsmål är inte ett säkert tecken på att korruptionen ökar, det kan vara rättsväsendet som är mera effektivt, det kan vara massmedia som är mera aktiv och det kan vara enskilda medborgare som har en ökad uppmärksamhet på problemet.<sup>225</sup> Ett alternativ till perceptionsbaserade mätningar är att utgå från den eventuella erfarenhet som en person själv har av korruption. I mätningar har överensstämmelsen mellan de beräkningar som gjorts enligt den perceptionsbaserade modellen och de som gjorts enligt den ovannämnda modellen, haft en relativt hög korrelation, men det har ändå varit så pass stor skillnad att det framgår att man mäter olika saker. Det intressanta är att mätningarna i de mest korrupta länderna visar lägre korrelation och även om den tillfrågade enligt perceptionsmodellen upplever att korruptionen är hög, har man ofta själv sällan varit *utsatt* för korruption.<sup>226</sup>

### 5.2.2 Tillit, socialt kapital och sociala fällor

Det är som tidigare beskrivits, inte bara *hur* förvaltningen fungerar, utan också hur allmänheten *uppfattar* att förvaltningen fungerar som är av betydelse för organisationens trovärdighet. För att man ska känna tillit till en person eller en institution krävs att man uppfattar dessa objekt som

---

<sup>223</sup> Andersson, Bergh, Ehrlingsson, 2010, s. 17, red. Andersson m.fl.

<sup>224</sup> Teorell, 2010, s.66 ff., red. Andersson m.fl.

<sup>225</sup> Teorell, 2010, s. 73, Andersson m.fl.

<sup>226</sup> Teorell, 2010, s. 70 f., red. Andersson m.fl.

*pålitliga*.<sup>227</sup> Därför är det viktigt att ta hänsyn till de gråzoner som omgärdar korruptionsbegreppet och beakta också icke-rättsliga, informella normer, det vill säga allmänhetens syn på vad som innefattas i begreppet korruption.<sup>228</sup> Socialt kapital definieras som ”mellanmännisklig tillit och förekomsten av ömsesidiga nätverk” och beskrivs vara grunden för allmänhetens förtroende till sina medmänniskor och till makten i allmänhet.<sup>229</sup> I Sverige finns en hög så kallad *generaliserad tillit*, denna uppgår enligt gjorda undersökningar till nästan 70 procent.<sup>230</sup> Enligt andra undersökningar har fastställts att det finns ett positivt samband mellan det förtroende vi har för våra medmänniskor och förtroendet vi känner för samhällsinstitutionerna.<sup>231</sup>

*Socialt kapital* beskrivs av Putnam som en medborgargemenskap ”med hög grad av samarbete, förtroende, ömsesidighet, medborgerligt engagemang och kollektiv trivsel” och han menar att ”socialt kapital i form av förtroende, normer och nätverk är självförstärkande och ackumulativa” och leder till ett effektivare samhälle där samarbetet mellan medborgarna underlättas.<sup>232</sup> Mönstret introducerades av Putnam som teoretisk modell i hans verk ”Making Democracy Work”<sup>233</sup> och har kommit att användas på bred bas i demokratidebatten, bland annat i Demokratiutredningens ”en uthållig demokrati”<sup>234</sup> Det som gör denna modell intressant är att den inte bara försöker definiera fungerande demokrati som tidigare utifrån relativt begränsade parametrar som valdeltagande eller lika rösträtt, utan istället utifrån vad den demokratiska processen verkligen uträttar, det vill säga politikens genomslag i samhällslivet.<sup>235</sup> Rothstein bygger vidare på Putnams resonemang och menar att en fungerande demokrati handlar ”inte bara om graden av demokratisk legitimitet i de beslut som parlamentariska församlingar och regeringar fattar, utan också om de faktiskt lyckas genomföra dem i någotsånär rimlig överensstämmelse med reformprogrammets intentioner”.<sup>236</sup> Här görs alltså en koppling mellan politikens inflödessida med dess utflödessida. När de valda församlingarna inte kan fatta beslut som går att genomföra eller när dessa förlorat kontrollen över de verkställande organen, då fungerar de facto inte de demokratiska principerna.<sup>237</sup>

Putnam visar i sin studie att ju fler som engagerar sig i olika slags sociala verksamheter som frivilligorganisationer och föreningar, desto bättre fungerar demokratin och samhället, eftersom den enskilde medborgaren

---

<sup>227</sup> Rothstein, 2003, s. 100.

<sup>228</sup> Andersson, 1999, s. 42.

<sup>229</sup> Charron m.fl., 2011, s. 33.

<sup>230</sup> Andersson, Bergh, Erlandsson, 2010, s.17, red. Andersson m.fl.

Frågan som besvarades var om man i allmänhet kan lita på andra personer.

<sup>231</sup> Rothstein, 2003, s. 178.

<sup>232</sup> Putnam, 2011, s. 199.

<sup>233</sup> Sv. Den fungerande demokratin.

<sup>234</sup> SOU 2000:1.

<sup>235</sup> Rothstein, 2003, s. 79.

<sup>236</sup> Rothstein, 2003, s. 79.

<sup>237</sup> Rothstein, 2003, s. 80.

utvecklar ett bredare perspektiv på tillvaron än bara till den egna välfärden och därigenom förstår och agerar mera till det allmännas bästa. Putnams förklaring till detta är att dessa engagemang skapar ett socialt kapital, som sedan ger utslag även på samhället i stort. Ett stort socialt kapital medför tillit till andra och underlättar olika mellanmännsliga transaktioner.<sup>238</sup> Rothstein kritiserar dock delvis Putnams modell och menar att aktivitet i frivilliga sociala nätverk och mellanmännslig tillit visserligen bör ingå i definitionen av socialt kapital, men ändå särskiljas som två olika begrepp eftersom de i vissa fall kan påverka varandra. Dessutom påpekar han att inte alla nätverk ökar tilliten i samhället och anger det så kallade ”Hells Angels-syndromet” och även andra sammanslutningar av, åtminstone i de här sammanhangen, tvivelaktig karaktär<sup>239</sup> som exempel. Rothstein anser istället att socialt kapital sammanfattar både en kvalitativ och en kvantitativ dimension. Den kvantitativa dimensionen representeras av de sociala kontakterna, det nätverk en person förfogar över, medan den kvalitativa dimensionen ger uttryck för karaktärsdragen hos de sociala nätverken, det vill säga graden av tillit, vilken i sin tur inkluderar en form av risktagande gentemot andra människor och är förenat med egenskaper som pålitlighet och trovärdighet.<sup>240</sup> Detta leder vidare till hur det sociala kapitalet går att koppla till politiska institutioner som regeringen, politiska partier och riksdagen. Undersökningar har visat att förtroendet för de ovan nämnda inrättningarna har minskat påtagligt i Sverige under flera år, samtidigt som den sociala tilliten fortsatt ligger på en i stort sett oförändrad nivå.<sup>241</sup> Förvaltningsleden i samhället, som sjukvård, universitet och polis som hanterar den enskilde medborgarens vardag på ett mer påtagligt sätt än ovanstående institutioner och ligger oförändrat relativt högt i alla mätningar av social tillit genom åren. Rothstein konstaterar att ”det sociala kapitalet både kan skapas och förstöras genom statens olika sätt att organisera de offentliga institutioner som skall genomföra den offentliga politiken” och detta kallar han ”den kausala mekanismen”. Han delar upp denna mekanism i tre av varandra avhängiga beståndsdelar, där det första steget relaterar till en individs minskade förtroende för korrupt offentlig verksamhet som i sin tur påverkar hur han kommer att betrakta också sina medmänniskor som ohederliga och i slutändan anpassa sitt eget handlande till hur samhället fungerar i allmänhet eftersom allt annat handlande är olönsamt.<sup>242</sup>

Detta leder vidare till den *sociala fällans logik*, vilken kan beskrivas som att även en person som i grunden vill agera korrekt fortsätter att agera fel, eftersom denne är övertygad om att alla andra gör på samma sätt och att ett hederligt handlande ”inte lönar sig”.<sup>243</sup> Rothstein beskriver det på följande vis, ”att icke-samarbete lönar sig på kort sikt bättre för individen än vad samarbete gör, samtidigt som icke-samarbete gör att alla förlorar på lång

---

<sup>238</sup> Rothstein, 2003, s. 80 f.

<sup>239</sup> Rothstein, 2003, s. 98.

<sup>240</sup> Rothstein, 2003, s. 110 f.

<sup>241</sup> Rothstein, 2003, s. 172 f.

<sup>242</sup> Rothstein, 2003, s. 189.

<sup>243</sup> Rothstein, 2003, s. 14.

sikt<sup>244</sup>. Detta fenomen åskådliggörs i ”allmänningen”, vilken framställs som ett för alla tillgängligt område där den enskilde individen först och främst handlar utifrån ett egenintresse och utnyttjar tillgången så långt han kan utan någon tanke på återväxt, eftersom den mark han inte själv utnyttjar annars skulle förbrukas av andra. ”Alla förlorar långsiktigt när de kortsiktigt försöker maximera den egna nyttan”<sup>245</sup>, en företeelse som brukar benämnas ”*allmänningens tragedi*”. I forskningssammanhang har visats att brukare kan vara villiga att begränsa användningen av allmänningen genom regler i de fall där de uppfattar andra brukares avsikt att göra samma sak som trovärdig, vilket förutsätter att det finns en grundläggande tillit i gruppen.<sup>246</sup> Ett mänskligt agerande är alltså enligt dessa teser rationellt på olika sätt, beroende på vilka förutsättningar som finns och beteendet kan också appliceras på korruptionens verkningssmekanism.

### 5.2.3 Korruptionens dynamik och prevention

Det har konstaterats att transparensen och handlingsutrymmet många gånger är negativt korrelerade med varandra inom den offentliga sektorn. På låg nivå i förvaltningen är kontrollen av verksamheten ofta störst, medan handlingsutrymmet är begränsat. På chefsnivå är handlingsutrymmet ofta stort, men insynen är liten.<sup>247</sup> I en undersökning har också visats att av dem som är formellt misstänkta för brott och där ett ärende inletts av Korruptionsenheten är 60 % offentligt anställda, medianåldern är 53 år, 80 % är män och drygt 50 % har en hög befattning.<sup>248 249</sup>

En allmänt vedertagen metod att upptäcka korruptionsbrott är via så kallade ”whistleblowers”, ”visselpipor” eller ”väckarklockor”, personer som slår larm i de fall det upptäcks oegentligheter inom förvaltningen eller annan verksamhet. Svensk lag har ett omfattande skydd för den som lämnar uppgifter vidare<sup>250</sup> i och med meddelarfriheten i 1 kap. 1 § 3 st TF. Det är också förbjudet för offentliga arbetsgivare att efterforska källan. Meddelarskyddet har dock sina brister i privata sammanhang och om uppgiften lämnas till myndighet. Det förekommer att uppgiftslämnare utsätts för kraftiga repressalier från arbetsgivare och arbetskamrater<sup>251</sup>. Det har på senare tid ställts krav från flera håll att rätten stärks så att den som slår larm om oegentligheter kan förlita sig på ett fullgott rättsligt skydd, eftersom detta många gånger är den enda möjligheten att avslöja missförhållanden. I våra grannländer till exempel Norge, har skyddet skärpts

---

<sup>244</sup> Rothstein, 2003, s. 82.

<sup>245</sup> Rothstein, 2003, s. 82.

<sup>246</sup> Rothstein, 2003, s. 83 f.

<sup>247</sup> Papakostas, 2009, s. 123.

<sup>248</sup> Övriga knappt 50 % fördelar sig mellan tjänstemän i medelhög och låg befattning.

<sup>249</sup> Brå 2007:21, s. 65

<sup>250</sup> Vissa inskränkningar för meddelandefriheten finns, vilket bl.a. framgår av 1:1 3 st.

<sup>251</sup> Se Lundquists uttalande i samband med utdelningen av Årets visselpipa 2010 på IMM:s hemsida.

betydligt sedan några år och där ligger flera fall nu i Högsta Domstolen.<sup>252</sup> Europarådets konvention mot korruption ålägger stater att ge skydd åt visselpipor och FN:s konvention mot mutor tillråder samma sak. Mutbrottsutredningens betänkande slår fast att även om det finns ett visst skydd i Sverige i form av anställningstrygghet och meddelarfrihet, så finns det i andra länder ett skydd mot repressalier från arbetsgivare och det skulle vara lämpligt att förstärka skyddet även här.<sup>253</sup> Andersson framhävde redan 1999 att frågor som borde lyftas fram i den parlamentariska debatten är ”effekterna av lobbyism, insyn, genomskinlighet i politik och förvaltning, möjligheter till kontroll och att slå larm, offentlighetsprincipen och hur dessa funktioner ska stärkas”<sup>254</sup>. På Transparency Internationals hemsida, definieras ”transparency”, “as a principle that allows those affected by administrative decisions, business transactions or charitable work to know not only the basic facts and figures but also the mechanisms and processes. It is the duty of civil servants, managers and trustees to act visibly, predictably and understandably”<sup>255</sup>.

Korruptionens verkliga omfattning är inte känd eftersom antalet anmälda eller lagförda brott inte bedöms vara representativa för brottslighetens verkliga omfattning. De inblandade anmäler själva främst i de fall där de tackar nej till att motta eller lämna en muta.<sup>256</sup> Ju högre upp i hierarkin maktmissbruk förekommer desto mer svårupptäckt är det främst av den orsaken att personer på hög nivå oftast är minst övervakade, vilket styrks av den statistik som visar att speciellt höga chefer oftast misstänks för korruption, se ovan.<sup>257</sup> Vid NOPSA:s konferens 2008 presenterades material som visade att ju mindre detalj- och regelstyrt ett system är, desto större är risken att det drabbas av korruption. Detta kan gälla att individen ges fler snarare än färre möjligheter att tillgripa resurser genom korrupt beteende, att handlandet ger stor snarare än låg avkastning, vinst eller fördelar, att tillsynsmekanismerna är otillräckliga och att de personer som ägnar sig åt sådan verksamhet har möjlighet att självständigt genomföra sina uppgifter utan större insyn.<sup>258</sup> En särskild risk för en subtil form av korruption kan ses där det är kutym att visa gästfrihet och tacksamhet. Det är så vitt man känner till, ovanligt att svenska tjänstemän tar emot eller kräver muta för service som ingår i tjänsten. Det är mera vanligt att mutgivaren belönar ett visst beslut eller utlämnad information i efterhand. Också gåvor av olika slag för att utveckla goda relationer tillhör det som brukar benämnas ett ”svenskt korruptionsmönster”.<sup>259</sup> Andersson påpekar att det inte bara är viktigt att studera maktmissbruket i sig, utan också dess förutsättningar och

---

<sup>252</sup> Se t.ex. SOU 2010:38, s. 171, JK:s remissyttrande med Dnr. 45041080 och SIEPS 2011:5, s. 64. Radio P1 ”Publicerat” 20111118, kl.15.35 ”Hög tid för svensk visselblåsarlag?”.

<sup>253</sup> SOU 2010:38, s. 171.

<sup>254</sup> Andersson, 1999, s. 34.

<sup>255</sup> [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

<sup>256</sup> Brå, 2007:21, s. 28.

<sup>257</sup> Brå, 2007:21, s. 65 f.

<sup>258</sup> Erlingsson, m.fl. 2008, s. 4 f.

<sup>259</sup> Brå, 2007:21, s. 49.



därigenom skapa sig en bild av vilken potential som finns för att negativa mönster kan utvecklas i framtiden.

I en rättsstat förutsätts att det finns en grundrespekt för stiftade lagar och andra bestämmelser, eftersom de är utgångspunkten för förutsägbarhet och rättssäkerhet i samhället. Även en egenetik hos tjänstemannen samt i vissa fall en professionsetik kan fungera kompletterande.<sup>260</sup> Ett samhälles ryggrad kan dock bara inte vila på en förtröstan att de anställdas etiska insikt och handlande är tillfredsställande, utan det krävs fastlagda normer och kontroller för att det inte ska förekomma tvivel om vilka regler den myndighetsutövande har att förhålla sig till. Det har diskuterats huruvida en kodifiering av förvaltningsetiken skulle vara en lösning. Detta skulle göra det känt vilka regler som berörda förutsätts känna till och en vakenhet inför etiska frågor och deras hantering.<sup>261</sup> Nackdelen med detta är att den också måste hantera frågor utanför de uppenbart brottsliga handlingarna och risken blir då att den antingen blir så allmängiltig att den förlorar all substans eller att den blir alltför specialiserad.<sup>262</sup> Utredningen, ”statlig förvaltning i medborgarnas tjänst”, framför att det inte vore meningsfullt att formulera en särskild etisk kod för tjänstemän, utan ”istället bör värderingar och förhållningssätt som är centrala för den statliga verksamheten, såsom saktighet, objektivitet, rättssäkerhet och lojalitet mot överordnade mål stärkas. I utbildningen av statstjänstemän bör detta vara en huvuduppgift”.<sup>263</sup> Även om vissa strategier mot korruption är allmängiltiga, måste just de som gäller för en specifik verksamhet anpassas till dennas unika förutsättningar. I Brå:s rapport konstateras att korruption skulle kunna förhindras i många fall om myndigheter kunde ta fram riktlinjer som är brottsförebyggande och anpassade till den egna verksamheten samt att dessa tydligt kommuniceras till arbetstagarna samtidigt som efterlevnaden också kontrolleras.<sup>264</sup> COSO-modellen är en amerikansk modell som omarbetats av RiR för att passa svenska förhållanden. Den bygger på sex kriterier;

- Kontrollmiljön ska vara funktionell och ledningens ståndpunkter inom korruptions känsliga områden klart definierade med skriftliga anvisningar, så att inga missförstånd kan uppstå.
- Det ska ha gjorts en riskbedömning, som även inkluderar vilket korruptionshot som föreligger och hur detta kan hota verksamheten.
- Övergripande kontrollåtgärder skapas genom regler och riktlinjer och efterlevnaden övervakas genom kontroller.
- Ansvar och arbete fördelas på ett genomtänkt sätt.
- Gällande regelverk och praxis kommuniceras aktivt till personalen.
- Samtliga punkter ovan följs upp regelbundet.<sup>265</sup>

---

<sup>260</sup> Lundquist, red. Rothstein, 2001, s. 146 f.

<sup>261</sup> Lundquist, red. Rothstein, 2001, s. 143.

<sup>262</sup> Lundquist, red. Rothstein, 2001, s. 144.

<sup>263</sup> SOU, 1997:57, s.18.

<sup>264</sup> Brå, 2007:21, s. 13.

<sup>265</sup> RiR, 2006:8, s. 61.

Eftersom brottsförutsättningar både kan ses som en individs benägenhet att begå brott och en situation som inbjuder till brott, är det rimligt att man i ett brottsförebyggande arbete utgår från att bekämpa den ena eller båda dessa förutsättningar.<sup>266</sup> Den anställdes arbetsbeskrivning ska vara tydlig och nödvändig dokumentation måste vara organiserad, framför allt med tanke på offentlighetsprincipens betydelse, vilket är viktigt för att både insyn och genomskinlighet ska fungera.<sup>267</sup> Privatpersoner och journalister utgör 55 % av de så kallade visseblåsarna<sup>268</sup> och saknas insyn, hejdas den granskning som lagen vill värna. Att mer än en person deltar i handläggningen ökar också möjligheten att upptäcka ett felaktigt beteende och gör det mindre attraktivt att utöva påtryckningar.<sup>269</sup> Slutorden blir Lundquists; de grundläggande värdena förändras ständigt och de kan enligt denne inte ses som en form av ”genetiskt arv”, utan måste ständigt ”förstås, förankras, förklaras, försvaras och utvecklas”<sup>270</sup>.

## 5.3 Sammanfattning

Sverige betraktas i förhållande till andra länder som relativt lindrigt drabbat av korruption, men insikten om att fenomenet finns har ökat de senaste åren. Metoder att mäta korruption ska tolkas försiktigt, då det oftast är olika aktörers upplevelser av företeelsen som mäts och inte fenomenet i sig. Frågan om huruvida allmänheten uppfattar förvaltningen som pålitlig, är grundläggande för om dess åtgärder ska betraktas som legitima. Socialt kapital definieras som ”mellanmänsklig tillit och förekomsten av ömsesidiga nätverk” och avspeglas i tilliten till de offentliga institutionerna. Forskningsresultat visar att det finns ett positivt samband mellan korruptionsnivån och graden av social tillit. I Sverige finns en hög generaliserad tillit och förtroendet för vissa förvaltningar som sjukvård och polis är stort, medan det är betydligt lägre och ständigt sjunkande för de politiska institutionerna. Sociala fällor kan betraktas som motsatsen till den sociala tilliten. Allmänningens tragedi uppstår där den enskilde handlar i eget intresse och utnyttjar en tillgång så långt det går, eftersom han förutsätter att alla andra gör på samma sätt, vilket kortsiktigt ger honom fördelar men långsiktigt innebär en förlust för samtliga. Transparensen i förvaltningen är en av förutsättningarna för att utomstående ska kunna kontrollera dess funktion och ett sätt att öka denna är att ge ett förbättrat rättsligt skydd åt så kallade visselpipor, något som framhävs både i utredningar och inom forskningen. Den så kallade COSO-modellen som kan användas i korruptionsförebyggande syfte inom institutionerna bygger på information, riskbedömning, kontroll, arbetsfördelning och uppföljning.

---

<sup>266</sup> Brå, 2005:5 s. 7.

<sup>267</sup> Brå, 2007:21, s.13 och 46.

<sup>268</sup> Brå, 2007:21, s. 28.

<sup>269</sup> Brå, 2007:21, s. 43.

<sup>270</sup> Lundquist, red. Rothstein, 2001, s. 55.

## 6 Avslutande analys

Ämnet för uppsatsen har visat sig vara mycket omfattande, det har varit en utmaning att hitta relevanta källor för att kunna ge en, så långt det går inom dessa ramar, täckande bild av korruptionsproblematiken inom den offentliga sektorn, hur fenomenet ska definieras och hur det förhåller sig till befintliga lagar, förvaltningens funktion och dess tjänstemän samt vissa med företeelsen behäftade teorier. Den juridiska och samhällsvetenskapliga korruptionsdebatten rör sig i olika plan, dock har båda mycket att tillföra varandra. Det har varit en målsättning att dra nytta av kunskapen inom de två områdena på ett lämpligt sätt, utan att alltför mycket hamna på ett abstrakt plan. Det underlag som finns att tillgå i frågan är mycket heterogent, med olika värderingar, synsätt och avgränsningar av vad som hör till ämnet och hur det ska definieras. Det har av utrymmesskäl inte varit möjligt att alltför ingående diskutera enskilda problem. Frågeställningarna vilka samhällsfenomen och regler som påverkar den objektiva myndighetsutövningen, hur dessa uttryck definieras och hur korruptionsförebyggande åtgärder återspeglar samhällets funktioner är de sammanhang som har studerats.

Efter att ha studerat de centrala lagar som reglerar hur den offentliganställda tjänstemannen ska förhålla sig i sin myndighetsutövning, betydelsen av de begrepp som relaterar till objektiviteten i myndighetsutövningen, förvaltningens funktion som förutsättning för att ge dessa uttryck en konkret innebörd samt slutligen vilka ytterligare faktorer i samhället som är betydelsefulla för korruptionens mekanism och prevention, är cirkeln sluten. Naturligtvis gör uppsatsen inte anspråk på att behandla ämnet uttömmande, denna är ett försök att förstå ämnets karaktär, dess verkningsmekanismer och hur samhället genom lagstiftning och andra åtgärder hanterar problemet.

För att få en överblick över korruptionsproblematiken krävs i första hand en enhetlig, till lagstiftningen anpassad definition av korruption. Visserligen definieras uttrycket juridiskt i Sverige synnerligen snävt, men som det framförs i uppsatsen finns det både utomlands och inom andra vetenskapliga områden i Sverige en annan syn på begreppsbestämningen. Varför den svenska korruptionsdefinitionen skiljer sig från många andra länders, har inte motiverats eller framgått någonstans av i texterna och jag har inte heller själv kunnat se någon fördel med detta. Objektivitetsprincipen kan till viss del ses som en antites till korruptionsdefinitionen i dess extensiva bemärkelse, så som det har beskrivits i uppsatsen. Principen beskrivs indirekt eller direkt i de lagar som är skapade att motverka ett förtroendeskadligt beteende och därmed beskrivs i de sammanhangen också delvis motsatsvis korruptionsuttrycket. Det finns med ovanstående motivering ingen anledning att begränsa definitionen av korruption till endast mutlagstiftningen. Rothstein et al. utgår delvis från samma synsätt när de menar att korruption uppstår där tjänstemannen i sin offentliga roll bryter mot objektivitetsprincipen för att skaffa sig själv fördelar och att

denna definition är att föredra framför en formulering som bygger på överträdelse eller missbruk av offentlig makt, av den orsaken att det senare beteendet definieras på olika sätt i olika länder.<sup>271</sup>

I myndighetsutövningen är omständigheterna specifika, att skydda sig mot mutor är inte tillräckligt, vilket också framgår av de övriga lagar som framlagts i uppsatsen. Utgår man förenklat som Leijonhufvud föreslår, från att korruption är ett maktmissbruk indelat i tvåparts- och enpartsförfaranden, där det förra betecknar de traditionella mut- och bestickningsbrotten med annat otillbörligt gynnande, medan det senare innefattar vinningsbrott och annat maktmissbruk i den offentliga rollen,<sup>272</sup> kan detta ses som en ram för de särskilda brott som utgör ett hot mot objektiviteten i beslutsfattandet och som sedan självfallet måste utvecklas vidare.

Mutlagstiftningen är främst förknippad med ekonomiska fördelar, men ett mutbrott kan också utgöras av immateriella förmåner och av ett betänkande till lagstiftningen framgår att ”varje förmån som normalt är av beskaffenhet att kunna utgöra ett verksamt bestickningsmedel”<sup>273</sup> har potentialen att utgöra en muta. Man har i lagstiftningen inte velat ange någon beloppsgräns vid vilken en förmån kan definieras som otillbörlig, men fastslår att föremål av ringa värde inte kan anses utgöra en otillbörlig förmån<sup>274</sup>, med reservation för de tillfällen där den sammanlagda avvägningen ger en annan bedömning. I betänkandet till ny FL ges förslaget att avskaffa jävsformen ”ombudsjäv”, då det i utredningen inte anses att ”betalning i samband med ett uppdrag, dessutom utan att precisera vilka summor det handlar om, särskilt skulle påverka integriteten hos en handläggare. Man menar här att ett stort engagemang i en fråga skulle kunna åstadkomma större skada i objektivitetshänseende.<sup>275</sup> Det är naturligtvis svårt att säkert uttala sig om var gränsen går för vilka medel som i det enskilda fallet bidrar till att skapa en otillåten situation. Ett engagemang i en fråga, politisk eller ideell, kan säkert många gånger utgöra en stark drivkraft som påverkar hur tjänstemannen agerar i sin roll. Också mycket ringa förmåner kan framkalla ett behov av att av artighet återgälda med tacksamhet och kan därigenom vara olämpliga. Även icke-materiella förmåner som kanske endast har ett affektionsvärde, där målet är att tillfredställa någons ”ärelystnad, fåfänga och njutningslystnad”<sup>276</sup>, måste betraktas som en risk. Ser man till den lagstiftning som finns, är jävsbestämmelserna i FL tämligen omfattande i sin bedömning av vilka yttre faktorer som kan utgöra en risk för att ovidkommande hänsyn ska påverka beslutsförloppet och generalklausulen kan användas i de fall en särskild omständighet råder som kan påverka förtroendet för tjänstemannens objektivitet. Betänkandet till ny förvaltningslag fullföljer förslag från tidigare förarbeten att formulera om

---

<sup>271</sup> Rothstein, Teorell, 2008, s. 182.

<sup>272</sup> Leijonhufvud, JT 1996/97, s. 945.

<sup>273</sup> SOU 1974:37, s. 141.

<sup>274</sup> Prop. 1975/76:176, s. 35.

<sup>275</sup> SOU 2010:29, s. 344.

<sup>276</sup> Cars, 2001, s. 50.

vissa delar, så att det inte för en jävsituation krävs att nyttan eller skadan av ärendets utgång måste vara synnerlig för att den ska beaktas. Detta tas som intäkt för att även en lägre grad av presumtiv påverkan kan vara betydelsefull. Även bisysslereglerorna bortser från att ge den ekonomiska dimensionen en avgörande roll i och med att en bisyssla kan vara förbjuden oavsett om den är avlönad eller ej.

Att mutbrottet enligt förslaget till ny mutlagstiftning placeras under de ekonomiska brotten med hänvisning till att utredaren anser att mutbrott i första hand är ett sådant brott, överensstämmer dåligt med både forskningsrön och allmänna uppfattningar att mutor inte bara i förvaltningssammanhang, men också inom näringslivet främst skadar samhällsstrukturerna, även om detta naturligtvis i förlängningen också kan få ekonomiska konsekvenser. En mer ändamålsenlig lösning är att som JK föreslår placera mutbrottet under 17 kap. om brott mot allmän verksamhet m.m. eller som IMM förordar i ett särskilt kapitel eller i en egen lag.<sup>277</sup> Med tanke på den dignitet som brottet har och den omfattning som bestämmelserna bör ges, är det viktigt att brottet får en ändamålsenlig placering. Ytterligare förslag som att räkna grovt brott till artbrotten är ännu en markering av brottets betydelse.<sup>278</sup>

Att tjänsteförseelse endast prövas i disciplinärt förfarande inom myndigheten av personalansvarsnämnden, kan ses som en fara för att många brott aldrig kommer att granskas rättsligen. Vilken effekt detta i längden får för rättspraxis är okänt. JO:s remissförslag att återinföra tjänstemissbruk som rubriceringar i en ny lag 1989, var ett nytänkande. Tjänstemissbruk definierades här som ett allvarligt fall där tjänstemannen missbrukat sin ställning och detta fått allvarliga följder och beskrevs ”fylla en lucka mellan mutbrottet och trolöshetsbrotten i BrB 10 kap.”<sup>279</sup> medan missbruk definierades som ”ett starkt moment av otillbörlighet i form av tillgodoseende av helt ovidkommande intressen”<sup>280</sup> Liknande ”luckor” finns enligt min åsikt mellan reglerna om tjänstefel och mutbrott både i den form som mutbrottsbestämmelserna föreligger idag och i den nya form som föreslås, där det särskilda skyddsintresse som tillkommer den offentliga sektorn, som det beskrivs i JK:s kritik, inte närmare definieras. Orsaken till detta tomrum är hur mutbrottsbestämmelserna är utformade. Likaså uppstår mellan jävsreglerna och övrig relevant lagstiftning en otydlighet. Jävsreglerna är en form av ordningsregler och ska inte vara straffsanktionerade. Ett brott mot dessa centrala och viktiga normer får relativt lindriga följder för den jävige, vid en överträdelse kan det felaktigt tagna beslutet behöva tas om eller i grövre fall tillämpas reglerna om tjänstefel. Förslaget att nuvarande överklagandeförbud i 12 § FL tas bort så att jävsfrågor ska kunna överklagas särskilt i de fall där någon vid myndighetsutövning förmodas vara jävig, och kan möjligtvis vara en början

---

<sup>277</sup> JK:s remissyttrande, s. 1 f. och IMM:s remissyttrande till betänkandet mutbrott.

<sup>278</sup> JK:s remissyttrande, s. 1 f. och IMM:s remissyttrande till betänkandet mutbrott.

<sup>279</sup> JO 1989/90, s. 403 f.

<sup>280</sup> JO 1989/90, s. 405.

att närma reglerna till annan lagstiftning. I betänkandet motiveras förslaget med att det ”är ett grundläggande rättssäkerhetsintresse att få sin sak prövad av opartiska personer”.<sup>281</sup> Även förslaget att den som endast misstänker att han kan vara jävig ändå är skyldig att ange detta är en förbättring jämfört med tidigare, även om den praktiska betydelsen av den föreslagna ändringen möjligen är begränsad.

I förslaget till ny förvaltningslag ingår också i uppdraget att kodifiera viktiga grundsatsar som proportionalitets-, objektivitets- och legalitetsprinciperna. Att objektivitetsprincipen och andra viktiga principer klart bör framgå åtminstone i de lagar där de är normgivande är naturligtvis önskvärt. Det är förmodligen inte särskilt vanligt att i förvaltningsarbetet hänvisa till objektivitetsprincipen i RF, men ser man till de uttalanden som JO gjort och den rättspraxis som finns<sup>282</sup> är det tydligt att normen har en naturlig plats som användbar grundläggande regel och då inte endast på ett ideologiskt plan, utan också rent praktiskt som vilken rättsregel som helst. Det upplevs därför som ändamålsenligt, att som det föreslås i betänkandet, kodifiera bland annat denna för att öka medvetenheten om och tillämpningen av lagrummet. I de fall rättsregeln kränkts ska den självklart kunna åberopas i en process, utan att det högtravande ska röra sig om ett grundlagsbrott i vissa speciellt allvarliga fall. Visserligen anses principen uttryckt både i mutlagstiftningen, reglerna om bisysslor och tjänstefel samt i jävsbestämmelserna, men även om detta är fallet så är en mer tydlig och framträdande placering önskvärd för att på ett naturligt sätt framhäva dess betydelse. I betänkandet till ny förvaltningslag påpekas också att i samtliga övriga nordiska länder återges objektivitetsprincipen i jävsbestämmelserna och det vore värdefullt om inte bara grundlagen utan även förvaltningslagen som central bestämmelse för den offentliga myndigheten slår fast att regeln gäller samt att den alltid ska iakttas.<sup>283</sup>

I förvaltningen är det nödvändigt att tjänstemännen utbildas särskilt för sin roll, de kontrollsystem som nämnts i uppsatsen måste utvecklas, användas och följas upp. Kunskapen om och tillämpningen av viktiga principer måste öka och insikten om korrupcionens väsen spridas i förvaltningen. Skyddet för de så kallade visselpiporna kräver en förbättring och även den rollen behöver förtydligas så att det klart framgår vilken särskild funktion en uppgiftslämnare har.

Regeringens styrning av myndigheterna måste ske med föresatsen att myndigheten inte utvecklar en självständighet som går utanför RF:s ramar. Ett tjänstemannastyre, en stat i staten, är oacceptabelt ur demokratisk synpunkt och om tjänstemännen mera ser sig som myndighetsrepresentanter än som företrädare för det demokratiska systemet i Sverige, är detta inte i enlighet med de politiska målen. Till den politiska rollen hör att ett politiskt ansvar ska kunna utkrävas, vilket inte fungerar om förvaltningsbesluten

---

<sup>281</sup> SOU 2010:29, s. 350 f. samt 635 f.

<sup>282</sup> SOU 2010:29, s. 151 ff.

<sup>283</sup> SOU 2010:29, s. 153 ff.

fattas i det som av Rothstein benämns som ett ”ansvarsmässigt tomrum”<sup>284</sup>. Samhällsstyrningens kvalitet är en viktig faktor av flera skäl, många forskningsrapporter pekar på att denna inte förbättras enbart med införandet av representativ demokrati, utan till och med i vissa fall försämras i dessa fall till följd av ökande korruption.<sup>285</sup> Även om korruptionsnivån i Sverige anses låg i nuläget, har många förvaltningar inte analyserat hur riskutsatt verksamheten är, vilket gör att situationen snabbt kan förändras. Att medborgarna i så hög grad har en minskande tilltro till de politiska institutionerna är ett stort problem. En försvagning både av det sociala kapitalet och tilliten till samhällsorganen, i kombination med en låg riskmedvetenhet och en svagt fungerande styrning av förvaltningen kan utan tvekan vara inkörsporten till en framtida ökande korruption i samhället.

Jag avslutar med Lundquists ord i föregående kapitel där han konstaterar att grundläggande värden inte kan ses som ett genetiskt arv, utan ständigt måste ”förstås, förankras, förklaras, försvaras och utvecklas”<sup>286</sup>. Dessa ord tycker jag väl representerar den grundsyn som har presenterats i uppsatsen.

---

<sup>284</sup> Rothstein, 2010, s. 118.

<sup>285</sup> Charron, m.fl., 2011, s. 11.

<sup>286</sup> Lundquist, red. Rothstein, 2001, s. 55.

# Käll- och litteraturförteckning

## Förarbeten m.m.

### Statens offentliga utredningar

- SOU 1974:37 Mutansvarskommitténs betänkande, Mut- och bestickningsansvaret
- SOU 1983:39 Politisk styrning – administrativ självständighet
- SOU 1997:57 I medborgarens tjänst: En samlad förvaltningspolitik för staten, Finansdepartementet
- SOU 2000:1 Demokratiutredningens betänkande, En uthållig demokrati
- SOU 2007:75 Att styra staten - regeringens styrning av sin förvaltning
- SOU 2010:29 En ny förvaltningslag
- SOU 2010:38 Mutbrott

### Propositioner

- Prop. 1975/76:176 Om ändring i brottsbalken m.m.
- Prop.1984/85:117 Om vissa frågor rörande tjänsteansvaret i offentlig verksamhet m.m.
- Prop. 1988/89:113 Om ändring i brottsbalken (tjänstefel)
- Prop. 2000/01:147 Offentliganställdas bisysslor

### Övrigt offentligt tryck

- Dir. 2009:15 Kommittédirektiv för en modernare mutbrottslagstiftning och en kod för beslutspåverkan inom näringslivet
- Ds 1999:62 Hederlighetens pris – ESO-rapport om korruption, Finansdepartementet, 1999
- Ds 2006:15 Intern styrning och kontroll i staten
- Ds Ju 1983:7 Tjänsteansvar i offentlig verksamhet
- IMM:s remissyttrande över betänkandet mutbrott
- JK:s remissyttrande över betänkandet mutbrott (2010:38), Dnr 45041080.
- JO:s ämbetsberättelse 1989/90
- Statskontoret 2003:11, Statskontorets PM 2003-11-23, dnr. 2003/391/5

### Litteratur

- Andersson, Staffan, Bergh, Andreas, Erlingsson, Gissur Ó, Sjölin, Mats, (red.), Korruption, maktmissbruk och legitimitet. Nordstedts, Stockholm, 2010
- Cars, Thorsten, Mutbrott, bestickning och korruptiv marknadsföring, Nordstedts Juridik AB, uppl.2:1, Stockholm 2001
- Hammar skjöld, Dag, Vägmarken, Norhaven Paperback a/s, Viborg, 2002, 1 uppl., 1963
- Heidenheimer, Arnold, red. 1970, Political Corruption, readings in Comparative Analysis, Holt, Rinehart and Winston, Inc.
- Heidenheimer, Arnold & Johnston Michael, red. 2002, Political Corruption, Concepts and Contexts, tredje tryckningen 2007, Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey



Hellners, Tryggve, Malmqvist, Bo, Förvaltningslagen med kommentarer, Nordstedts Juridik, 2 uppl., Stockholm, 2007

Holmqvist, Lena, Leijonhufvud, Madeleine, Träskman, Per Ole, Wennberg, Suzanne, Brottsbalken, En kommentar, del II, Nordstedts Juridik AB, Stockholm, 2005

Lundquist, Lennart, Demokratins väktare, Studentlitteratur, Lund, 1998

Papakostas, Apostolis, Misstro, tillit och korruption – det offentligas civilisering, Studentlitteratur AB, Lund, 2009

Putnam, Robert D., Den fungerande demokratin, SNS Förlag, Stockholm 2011

Rothstein, Bo, Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik. SNS Förlag, 3 uppl., Stockholm, 2010

Rothstein, Bo (red.), Politik som organisation, SNS förlag, 3 uppl., Stockholm, 2001

Rothstein, Bo, Sociala fällor och tillitens problem, SNS förlag, Stockholm, 2003

StAAF, Annika, Zanderin, Lars, Förvaltningsrätt – en introduktion för professionsutbildningar, Liber AB, 2007

Strömberg, Håkan, Lundell, Bengt, Allmän förvaltningsrätt, Liber AB, 23 uppl., Malmö, 2006

Svenska Akademiens Ordlista, 2000

### **Annat tryck**

Andersson, Staffan, Corruption in Sweden, Research Report, Umeå, University Printing Office, 2002:1

Brå, 2007, Motverka otillåten påverkan

Brå, rapport 2005:18, Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner

Brå, rapport 2007:21, Korruptionens struktur i Sverige

Charron, Nicholas, Lapuente, Victor, Rothstein, Bo, Korruption i Europa, En analys av samhällsstyrningens kvalitet, SIEPS 2011:5, EO Grafiska AB, Stockholm

Erlingsson, Gissur Ó, Sjölin, Mats, Andersson, Staffan, Bergh, Andreas, Hur korrupt är en icke-korrupt stat?, Uppsats presenterad vid NOPSA:s möte, Tromsö, 6-9 aug. 2008

Nationalencyklopedin, 1993

Riksrevisionsverket, revisionsrapport 2006:8, Skydd mot korruption i statlig verksamhet

### **Tidskrifter**

Leijonhufvud, Madeleine, Korruption – ett svenskt problem?, Juridisk Tidskrift 1996/97, s. 940-963

Rothstein, Bo, Teorell, Jan, What is Quality of Government?, Journal of Policy and Administration 21, s. 165-190

### **Internet**

[www.bra.se](http://www.bra.se)

[www.jk.se](http://www.jk.se)

[www.jo.se](http://www.jo.se)

[www.polisen.se](http://www.polisen.se)

[www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

[www.transparency.org](http://www.transparency.org)

[www.transparency-se.org](http://www.transparency-se.org)