

Om mutor och jäv

VÄGLEDNING FÖR ANSTÄLLDA INOM KOMMUNER, LANDSTING
OCH REGIONER

REVIDERAD 2012-09-01

Till Dig som är verksam inom kommuner, landsting och regioner.

Inom kommuner, landsting och regioner arbetar vi på medborgarnas uppdrag och i deras intresse. Demokrati, rättssäkerhet och effektivitet är grundläggande värden för all offentlig verksamhet. Medborgarnas förtroende för kommuner, landsting och regioner fordrar att vi som verkar i denna inte låter oss påverkas av ovidkommande önskemål eller hänsyn i vårt arbete. Det är lätt att skada förtroendet för en verksamhet, men mödosamt och tidsödande att bygga upp det.

En anställd eller förtroendevald inom det offentliga får aldrig missbruka sin ställning. Vi har alla ett ansvar mot våra uppdragsgivare – medborgarna – att bekämpa korrupt beteende var det än må förekomma. På så sätt försvarar vi och stärker rättssamhället. Men vad är ”korrupt beteende”? Var går gränsen för muta eller jäv? Lagen ger oss inte alltid så tydliga anvisningar. Ett personligt ansvarstagande och den egna förmågan att göra etiska val måste många gånger ta vid. Denna vägledning vill vara ett stöd för det. Vi hoppas också att den ska stimulera till givande diskussioner på din arbetsplats.

Denna vägledning är en uppdatering av den vägledning som togs fram av Finansdepartementet och Sveriges Kommuner och Landsting 2006. Uppdateringen är föranledd av de lagändringar som trädde i kraft 1 juli 2012. Denna uppdaterade vägledning gäller enbart för kommuner, landsting och regioner.

En kod för näringslivet och därmed också kommunala- och landstingskommunala bolag förvaltas av Institutet Mot Mutor (IMM), där SKL är en av huvudmännen.

Sveriges Kommuner och Landsting

Bakgrund och syfte

I kommuner, landsting och regioner arbetar vi på medborgarnas uppdrag. Vi som är verksamma här har ett särskilt ansvar mot medborgarna att bekämpa mutor och andra former av korruption samt att i övrigt upprätthålla kraven på saklighet och opartiskhet. På så sätt rubbas inte medborgarnas förtroende och rättssamhället försvaras och stärks. Detta lägger ett stort ansvar på var och en av oss. Inom det offentliga handlägger vi ärenden och sköter andra uppgifter som ofta har stor betydelse för enskilda människor eller företag. En grundförutsättning är att vi aldrig agerar på ett sådant sätt att förtroendet för myndigheters, styrelser, nämnders eller förvaltningars saklighet eller opartiskhet kan rubbas. *En anställd eller förtroendevald ska inte ens kunna misstänkas för att låta sig påverkas av ovidkommande önskemål eller hänsyn i sitt arbete.*

Ett syfte med denna vägledning är att visa på riskerna med att över huvud taget ta emot gåvor och förmåner från personer eller företag som man har att göra med i tjänsten.

Ett annat syfte är att visa hur du kan resonera och agera när du stöter på frågor om mutor eller jäv.

Ett tredje syfte är att fungera som underlag för arbetsplatsdiskussioner där du och dina kollegor gör klart för er hur lagarna och myndighetens regler ska tillämpas i olika mut- och jävssituationer som skulle kunna uppkomma på arbetsplatsen.

KORRUPTION

korruption, missbruk av förtroendeställning till egen vinning, främst genom tagande av mutor. Nationalencyklopedin, www.ne.se

Vägledningen vänder sig till dig som är offentligt anställd, dvs. till dig som arbetar i kommun, landsting eller region och till dig som är förtroendevald inom samma verksamhet.

Verksamhet i kommuner, landsting och regioner spänner över skiftande områden och de anställda är verksamma under varierande förhållanden. Därför blir vägledningen med nödvändighet allmänt hållen.

Tagande av muta och givande av muta m.m.

Vad säger lagen?

Sedan 1 juli 2012 finns lagreglerna om *tagande och givande av muta* i 10 kap. brottsbalken (BrB). De omfattar alla arbetstagare och uppdragstagare, oavsett om de är anställda i offentlig eller privat tjänst och oberoende av befattning eller anställningsform. Reglerna omfattar även förtroendevalda. Regler om åtal finns även i 20 kap. BrB och brottet *tagande av otillbörlig förmånvid röstning* finns i 17 kap. BrB.

Mutbrott begås när en arbetstagare eller uppdragstagare för sin egen eller för någon annans räkning tar emot en muta eller annan otillbörlig förmån för sin tjänsteutövning. Att begära en muta eller att låta sig bli utlovad en muta är också ett brott. Något orsakssammanhang behöver inte finnas mellan förmånen och det sätt på vilket arbetstagaren utför sitt arbete (10 kap. 5 a § BrB).

Givande av muta är att lämna, utlova eller erbjuda en otillbörlig förmån till arbets- eller uppdragstagare. Att acceptera en begäran från en tjänsteman eller förtroendevald om att få en otillbörlig förmån är också givande av muta (10 kap. 5 b § BrB).

Handel med inflytande är att ta emot, godta ett löfte om eller begära en otillbörlig förmån för att påverka annans beslut eller åtgärd vid myndighetsutövning eller offentlig upphandling. Likaså om man lämnar, utlovar eller erbjuder någon enotillbörlig förmån för att han eller hon ska påverka annans beslut eller åtgärd vid myndighetsutövning eller offentlig upphandling (10 kap. 5 d § BrB).

Tillbörligt och otillbörligt

Gränsen mellan en ”tillbörlig” och en ”otillbörlig” förmån är flytande och kan växla från tid till annan liksom mellan olika verksamhetsområden. Man kan konstatera att *domstolarna ställer särskilt höga krav på anställda i den offentliga sektorn*. Synnerligt strängt ser man på integritetskänsliga situationer såsom myndighetsutövning och offentlig upphandling. Några exempel på rättsfall finns sist i skriften.

En förmån kan vara otillbörlig även om den inte ges för att mottagaren ska handla på ett visst sätt. Den som är offentliganställd bör betrakta varje förmån som otillbörlig om den kan misstänkas påverka tjänsteutövningen.

Vid domstolsprövning görs alltid en samlad bedömning av alla omständigheter som har betydelse i det enskilda fallet. Det hjälper inte att som mottagare kunna visa att man inte låtit sig påverkas av förmånen.

Att fundera över

Frågor som du bör ställa dig om du erbjuds något av en utomstående part är:

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

Några typiska situationer där du bör tänka dig noga för är inför erbjudanden om gåvor, testamentsförordnanden, rabatter, provisioner, måltider, resor, konferenser, fritidserbjudanden, tjänster eller krediter, men även mer dolda förmåner som exempelvis inköp till "självkostnadspris". *Ett bra sätt att undvika svåra gränsdragningsproblem är naturligtvis att helt undvika att ta emot gåvor och förmåner.*

Ibland kan en givare komma att uppfatta det som oartigt av mottagaren att avböja en gåva eller belöning. Om värdet är mycket lågt kan det vara tillåtet att ta emot den. Men om den över huvud taget ska kunna tas emot måste det vara helt klart att den inte kan uppfattas som muta. Ibland kan även en gåva eller belöning utan ekonomiskt värde framstå som så attraktiv för mottagaren att den kan tänkas påverka dennes tjänsteutövning. Rena penninggåvor kan aldrig tas emot även om det skulle röra sig om små belopp.

Om du är osäker på hur ett erbjudande om en gåva eller förmån ska hanteras bör du ta upp frågan med din chef för bedömning. En otillbörlig gåva kan dock naturligtvis inte bli tillbörlig genom att en chef godkänner den.

Vid utlandsresor är det en bra utgångspunkt för det egna uppträdandet att de lagar, policies och etiska regler som gäller på hemmaplan även ska följas utomlands. Om den lokala lagstiftningen är strängare gäller naturligtvis den.

Det kan någon gång hända att du erbjuds en gåva som egentligen är för dyrbar att acceptera men där sedvanligt umgänge förutsätter att den tas emot. Du bör då snarast lämna gåvan till behörig chef för beslut om hur myndigheten ska ta hand om den.

Uppmärksamma mutförsök och andra oegentligheter

Om du i ditt arbete blir utsatt för försök till påverkan som känns otillbörliga bör du genast meddela det till din chef eller annan lämplig överordnad. Vi förväntas som offentligt anställda leva upp till högt ställda krav på saklighet och opartiskhet i vårt arbete. Vi har anledning att förvänta oss att även andra på vår arbetsplats lever upp till samma höga krav. Lojaliteten mot uppdraget och mot uppdrags-givaren – ytterst medborgarna – innebär att vi inte heller stillatigande ska acceptera tecken på oegentligheter i vår närhet.

Därför bör du agera om du skulle få reda på att någon eller några av dina kollegor låter sig påverkas på ett otillbörligt sätt eller tar otillbörliga hänsyn i sin tjänsteutövning. Du kan exempelvis informera lämplig överordnad. Vidare finns alltid möjligheten att vända sig till myndighetens ledning, internrevisionen eller till polis och åklagare.

Vid domstolsprövning görs alltid en samlad bedömning av alla omständigheter som har betydelse i det enskilda fallet. Det hjälper inte att som mottagare kunna visa att man inte låtit sig påverkas av förmånen.

Yttrandefrihet, meddelarfrihet och anmälningsskyldighet

Arbetstagare inom det offentliga kan utnyttja den grundlagsfästa yttrandefriheten och delta i den offentliga debatten. Till yttrandefriheten är knuten meddelarfriheten som främst innebär att offentligt anställda kan lämna uppgifter till massmedia utan risk för repressalier.

Arbetstagare i kommunal- och landstingskommunal verksamhet har i vissa fall även en *skyldighet* att anmäla missförhållanden. Bland annat i socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen och skollagen finns exempel på sådan anmälningsskyldighet.

Jäv och andra intressekonflikter

Vad säger lagen?

Lagreglerna om jäv för anställda och förtroendevalda i kommuner, landsting och regioner finns i 6 kap. 24-27 §§ kommunallagen. Reglerna talar om när en anställd eller förtroendevald ska anses ha ett sådant intresse i ett ärende att hans eller hennes opartiskhet kan ifrågasättas.

Jävsreglerna gäller vid all ärendehantering och riktar sig till den som på något sätt kan påverka dess utgång. Reglerna gäller inte bara den som beslutar i ett ärende, utan gäller även den som bereder ett ärende.

När är man jävig?

Klara fall av jäv är

- om du eller någon närstående är sökande i ärendet eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för dig eller en närstående.

Du kan också vara jävig om det finns någon annan särskild omständighet som skulle kunna rubba förtroendet för din opartiskhet, till exempel om du är

- vän eller ovän med någon som är part eller intressent i ärendet,
- ekonomiskt beroende av en part eller intressent,
- engagerad i saken på ett sådant sätt att misstanke lätt kan uppkomma att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning.

I myndigheters verksamhet förekommer ibland situationer som inte är entydiga eller enkla att bedöma ur jävssynpunkt. Det kan finnas omständigheter som helt enkelt inte "känns bra" och som därför kan ifrågasättas. I denna gråzon av olika förhållanden, bindningar eller intressekonflikter mellan dig som tjänsteman eller förtroendevald och någon part i ärendet kan omständigheterna vara av den karaktären att myndighetens trovärdighet skulle kunna skadas även om det inte är fråga om jäv i lagens mening.

I alla sådana fall kan en försiktighetsprincip tillämpas som innebär att det kan vara bäst att avstå från att delta i hanteringen av ärendet "för säkerhets skull".

Verkan av jäv

Om du är jävig får du inte delta i handläggningen av ärendet eller uppdraget. Det innebär att du normalt inte får vidta någon åtgärd i ärendet över huvud taget. Den som är jävig får inte heller närvaravid det nämndsammanträde när ärendet behandlas och/eller beslutas.

Om du känner till någon omständighet som kan antas utgöra jäv mot dig ska du självmant meddela detta, normalt till din chef. Är du tveksam om jäv föreligger bör du ta upp frågan till diskussion.

Om du skulle delta i ett ärendes handläggning fast du är jävig kan du orsaka försening av det eftersom ett beslut i ärendet kan överklagas på grund av jävet.

Ansvar för att lagarna följs

Det ingår i kommunens, landstingets eller regionens ansvar för sin verksamhet att informera sina anställda och förtroendevalda om de lagar som gäller och hur de ska tillämpas inom den egna myndigheten. I frågor som rör mutor och jäv har många organisationer kompletterat lagstiftningen med särskilda riktlinjer för sin egen verksamhet. Det är angeläget att man skapar förutsättningar för återkommande arbetsplatsdiskussioner om hur regler och riktlinjer ska tillämpas.

Det är ditt ansvar att sätta dig in i och följa de lagar och riktlinjer som gäller. Det innebär bland annat att i diskussion med dina chefer och kollegor aktivt medverka till att tillämpningen av regler och riktlinjer på din arbetsplats uppfyller högt ställda etiska krav.

Några rättsfall

En kvinna som arbetade inom hemtjänsten fick reda på att ett äldre par som hon arbetade hos skulle sälja sin bil. Kvinnans dotter fick köpa bilen för 3 000 kronor, trots att den värderats betydligt högre. Hovrätten fällde vårdbiträdet för mutbrott och dottern för medhjälp.

Hovrätten för Nedre Norrland, mål nr B 918-03, dom 2004-06-10

En före detta kommundiensteman dömdes för bland annat grovt mutbrott och grov trolöshet mot huvudman sedan han instruerat en byggare att fakturera kommunen för kostnader för sitt privata bygge. Byggaren, som varit upphandlad av kommunen, fick även själv stå för kostnader för bygget.

Norrköpings tingsrätt, mål nr B 3193-10, dom 2011-12-09

Den tekniske chefen vid det kommunala bostadsbolaget dömdes av tingsrätten för grovt mutbrott till sex månaders fängelse efter att ha tagit emot 23,8 ton tegel – värt 85 000 kronor – av ett byggbolag. Teglet användes till bygget av mannens privata villa. Mannen betalade endast för frakten och syftet var att bolaget skulle gynnas i kommande upphandlingar. Att mannen hade haft en särskild ställning och ett övergripande ansvar för upphandlingar gör att brottet kvalificeras som grovt.

Hovrätten ansåg vid en helhetsbedömning att det varit fråga om en otillbörlig belöning som haft samband med tjänsteutövning. Vid bedömning av om brottet var att betrakta som grovt ansåg hovrätten att den aktuella förmånen varken kunde sägas vara obetydlig eller betydande.

Hovrätten ansåg inte att chefen allvarligt hade missbrukat sin förtroendeställning, inte heller att avsikten med gåvan var att rubba den fria konkurrensen. Hovrätten ansåg varken att det var självklart att verksamhet som bedrivs i ett kommunalägt aktiebolag ska betraktas som väsentligt offentlig verksamhet och därmed utgöra ett centralt skyddsområde för samhället, eller att chefen haft en tjänst av beskaffenhet som kräver särskilt integritetsskydd som medför att varje otillbörlig belöning är att bedöma som grov oavsett omständigheterna i övrigt.

Preskriptionstiden för mutbrott av normalgraden är fem år. Eftersom gärningen ägde rum under våren 2003 och åtalet väcktes först den 18 januari 2011 var brottet preskriberat och hovrätten lämnade åtalet utan bifall.

Göteborgs tingsrätt, mål nr B 14942-10, dom 2011-04-28, samt Hovrätten för Västra Sverige, mål nr B 2778-11

En kvinna arbetade inom hemtjänsten i en kommun och mannen var en av hennes 50 brukare. Kvinnan fick 50 000 kronor utbetalat till sig vid ett antal olika tillfällen. När uppgiften nådde arbetsledningen skiljdes kvinnan från tjänsten och hon åtalades för mutbrott. Kvinnan hann betala tillbaka 9 000 kronor innan mannen avled, men hon förklarade också att hon var införstådd med att hon var skyldig dödsboet de resterande 41 000 kronorna. Även om det endast var ett lån var lånet mycket förmånligt och även om sköterskan och brukaren också utvecklade en privat vänskapsrelation, var det genom hennes anställning inom hemtjänsten som de två fick kontakt med varandra.

Tingsrätten dömde kvinnan till mutbrott. För straffansvar är det inte nödvändigt att konstatera att en förmån faktiskt haft betydelse för en funktionärs handlande. I förarbetena har uttalats, att varje transaktion som objektivt sett är ägnad att påverka funktionärens tjänsteutövning är att betrakta som otillbörlig. Avsikten är att ge ett långtgående skydd för vad man kallat tjänstens integritet.

Värmlands tingsrätt, mål nr B 6624-10, dom 2011-07-07

Innehavaren av en byggnadsfirma betalade för två Ålandsresor, tio luncher och tre kafébesök till ett sammanlagt belopp om 6 450 kr för en bostadsanpassningsbidragshandläggare vid kommunen. Byggnadsfirman betalade även för färjebiljetter, mat och dryck till ett sammanlagt belopp om 1 404 kr för en biträdande chef vid upphandlingsenheten inom samma kommun.

Tingsrätten bedömde förmånerna som otillbörliga, då det varit fråga om nöjesresor samt att handläggaren och biträdande chefen i egenskap av kommunala tjänstemän måste iaktta en mycket stor restriktivitet med att motta förmåner av denna art från en av kommunens större uppdragstagare. Byggnadsfirmans innehavare dömdes för bestickning till dagsböter, handläggaren till villkorlig dom och dagsböter och den biträdande chefen till dagsböter.

Norrköping tingsrätt, mål nr B 1393-05, samt Göta Hovrätt, mål nr B 3081-05

Ett kommunägt utbildningsbolag bjöd in till och arrangerade älgjakt för arbetstagare inom företag, landstings- och kommunal verksamhet, länsarbetsnämnd, skatteförvaltning m.m. Kostnaden för älgjakten, vilka inkluderade kostnader för jaktupplåtelse, fällavgift för älgar samt enklare kost och logi, betalades av utbildningsbolaget.

Sammanlagt 11 personer i utbildningsbolaget åtalades för bestickning alternativt medhjälp till bestickning. Åtal för bestickning ogillades av tingsrätten men bifölls av hovrätten.

Lycksele tingsrätt, mål nr B 339-01/2001 samt RH 2003:56 (ej prövningstillstånd)

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

Östersunds tingsrätt, mål nr B 1784-98/2001 (ej prövningstillstånd)

Institutet mot Mutor har en rättsfallsbank där domar från år 2000 och senare refereras, www.institutetmotmutor.se

Om mutor och jäv

Vägledning för anställda inom kommuner, landsting och regioner

Om mutor och jäv är en vägledning för anställda inom kommuner, landsting och regioner som ger en förklaring till hur lagen ser på mut- och jävsituationer. Den innehåller även några exempel på rättsfall.

Denna vägledning är en uppdatering av den vägledning som togs fram av Finansdepartementet och Sveriges Kommuner och Landsting 2006. Uppdateringen är föranledd av de lagändringar som trädde i kraft 1 juli 2012. Denna uppdaterade vägledning gäller enbart för kommuner, landsting och regioner.

Upplysningar om innehållet
Ann Sofi Agnevik, annsofi.agnevik@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2012
Beställningsnummer: 5275
Text: Ann Sofi Agnevik

Ladda ner på www.skl.se/publikationer. Beställningsnummer 5275