

2024-07-04
Fi2023/03160
Fi2023/03216
Fi2024/00096
m.fl., se bilaga**Finansdepartementet**Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att stödja arbetet mot korruption i offentlig förvaltning

Regeringens beslut

Regeringen beslutar att anta en ny handlingsplan mot korruption och otillåten påverkan (den nya handlingsplanen) i enlighet med *bilaga 2*.

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att, ta fram stöd för arbetet mot korruption i offentlig förvaltning och sprida information om stöden. Statskontoret ska även gemensamt med Brottsförebyggande rådet (Brå), Ekonomistyrningsverket, Konkurrensverket, Polismyndigheten och Upphandlingsmyndigheten, som tillsammans utgör forumet för samverkan mot korruption, utveckla arbetet i forumet. I det ingår att vid behov utveckla forumets arbete mot otillåten påverkan. Statskontoret ska därutöver följa upp utvecklingen av de statliga myndigheternas och kommunsektorns arbete mot korruption och otillåten påverkan enligt den nya handlingsplanen.

Statskontoret ska senast den 31 december 2025 till Regeringskansliet (Finansdepartementet) redovisa förslag till åtgärder för att stärka det korruptionsförebyggande arbetet, som tagits fram av de myndigheter som deltar i forumet för samverkan mot korruption. Statskontoret ska senast den 30 juni 2027 redovisa en uppföljning av myndigheternas arbete mot korruption till Regeringskansliet. Uppdraget ska senast den 30 september 2027 slutredovisas till Regeringskansliet.

Bakgrund

Statskontoret har sedan den 1 januari 2017 enligt förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret i uppgift att främja och samordna arbetet med en god förvaltningskultur i staten. Sedan den 1 maj 2024 har

myndigheten enligt samma förordning även i uppgift att främja och samordna arbetet mot korruption i staten.

Statskontoret har därutöver haft i uppdrag att 2021–2023 främja ett utvecklat arbete mot korruption i den offentliga förvaltningen (Fi2020/04691). I uppdraget ingick tre deluppdrag. Det första deluppdraget handlade om att främja insatserna för ett utvecklat arbete mot korruption genom att verka för att den av regeringen beslutade handlingsplanen mot korruption fick genomslag vid de statliga myndigheterna. Det skulle myndigheten göra genom att utveckla stöd för ett strukturerat arbetssätt mot korruption och stöd för analyser av korruptionsrisker. Statskontoret gavs även i uppdrag att inrätta ett forum för samverkan och utbyte av erfarenheter med myndigheter med särskild kompetens på korruptionsområdet. Vid sidan av Statskontoret ingår Brå, Ekonomistyrningsverket, Konkurrensverket, Polismyndigheten och Upphandlingsmyndigheten i forumet. Slutligen gavs Statskontoret i uppdrag att följa upp myndigheternas arbete mot korruption. Statskontoret slutredovisade uppdraget i december 2023.

Statskontoret gjorde i slutredovisningen av uppdraget bedömningen att myndigheternas arbete mot korruption som helhet utvecklas, men att det går långsamt. Vissa typer av myndigheter har särskilda utmaningar i det förebyggande arbetet mot korruption, t.ex. små myndigheter och myndigheter med stor geografisk spridning. Vidare bedömde Statskontoret att arbetet i forumet för samverkan har möjliggjort för myndigheterna att få en gemensam syn på arbetet mot korruption, och att denna grupp av myndigheter är central i det fortsatta arbetet mot korruption i den offentliga förvaltningen.

Statskontoret och Brå har också fått i uppdrag att stödja arbetet mot otillåten påverkan i den offentliga förvaltningen (Fi2024/01456). Myndigheterna ska inom ramen för uppdraget ta fram och sprida stödmaterial som kan användas för att förebygga och hantera otillåten påverkan i myndigheter under regeringen, kommuner och regioner.

Närmare om uppdraget

Statskontoret ska främja myndigheternas arbete mot korruption genom att utveckla befintliga stöd, ta fram nya stöd och genom uppsökande verksamhet sprida stöden till statliga myndigheter. Stöden ska anpassas efter myndigheternas olika verksamhet, storlek och risker, och tas fram i dialog med referensgrupper bestående av tänkta användare av stöden.

Informationen om stöden ska särskilt spridas till myndigheter med särskilt riskutsatt verksamhet och myndigheter som har ett särskilt behov av stöd. Stöden ska även kunna användas av, och spridas till, kommuner och regioner.

Statskontoret ska tillsammans med de övriga myndigheter som ingår i forumet för samverkan mot korruption utveckla arbetet i forumet på operativ och strategisk nivå. I det ingår att vid behov utveckla forumets arbete mot otillåten påverkan. Statskontoret ska även ta fram och förvalta en nationell webbplats som erbjuder användare en åtkomstpunkt för expertmyndigheternas samlade stöd för att motverka korruption och otillåten påverkan. Myndigheterna i forumet ska också bidra till arbetet med att ta fram en nationell webbplats och var och en ta fram förslag som regeringen kan vidta för att stärka det korruptionsförebyggande arbetet. Det kan t.ex. handla om att uppmärksamma behov av regeländringar, samverkan, myndighetsuppgifter och uppdrag. Författningsförslag ska dock inte tas fram. Även andra aktörer bör ges möjlighet att medverka i forumet när så bedöms vara relevant, t.ex. Arbetsgivarverket, Ekobrottsmyndigheten och Sveriges Kommuner och Regioner.

Statskontoret ska följa upp utvecklingen av de statliga myndigheternas arbete mot korruption och otillåten påverkan, och i en rapport redovisa dels detta arbete, dels de anställdas kännedom och uppfattning om myndigheternas arbete mot korruption och otillåten påverkan samt de anställdas erfarenheter av korruption och otillåten påverkan. Uppföljningen ska bl.a. utgå från de utgångspunkter för arbetet mot korruption som framgår av den nya handlingsplanen. Statskontoret ska även följa upp kommuners och regioners arbete med att skydda förtroendevalda mot hot och våld samt kommuner och regioners korruptionsförebyggande arbete inom ramen för den interna kontrollen.

Statskontoret ska i de delar av uppdraget som rör kommuner och regioner inhämta synpunkter från Institutet Mot Mutor, ett urval av kommuner och regioner, Sveriges Kommuner och Regioner samt Småkom.

I slutredovisningen av uppdraget ska Statskontoret redogöra för om det, inom ramen för arbetet med genomförandet av den nya handlingsplanen har uppkommit behov av ytterligare åtgärder för att utveckla arbetet mot korruption.

På regeringens vägnar



Erik Slottnet



Johan Davidsson

Kopia till

Justitiedepartementet/DÅ, KRIM och PO
Finansdepartementet/IEA SI, ESA, K, OU och SFÖ
Klimat- och näringslivsdepartementet/KN NIM G3
Arbetsgivarverket
Brottsförebyggande rådet
Ekobrottsmyndigheten
Ekonomistyrningsverket
Konkurrensverket
Polismyndigheten
Statskontoret
Sveriges Kommuner och Regioner
Upphandlingsmyndigheten

Bilaga 1
Fortsättning diarienummer

Fi2024/01375

Fi2024/01534



Regeringskansliet

Finansdepartementet

Handlingsplan mot korruption och otillåten påverkan 2024–2027

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Inledning | 3 |
| 1. Åtgärder i handlingsplanen | 6 |
| 1.1 Uppdrag att utveckla stöd, myndighetssamverkan och uppföljningen av arbetet mot korruption och otillåten påverkan i offentlig förvaltning | 6 |
| 1.2 Utredning om straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel | 7 |
| 1.3 Åtgärder mot intressekonflikter | 8 |
| 1.4 Åtgärder mot otillåten påverkan | 11 |
| 1.5 God förvaltningskultur och korruptionsbekämpning i staten | 19 |
| 1.6 Förutsättningar för korruptionsbekämpning i kommunsektorn | 21 |
| 1.7 Offentliga inköp | 24 |
| 2. Framtagandet och uppföljningen av handlingsplanen | 26 |
| 2.1 Centrala begrepp och mål | 26 |
| 2.2 Uppföljning av den tidigare handlingsplanen mot korruption | 29 |
| 2.3 Kunskapsinsamling | 32 |
| 2.4 Analys av korruptionsrisker, otillåten påverkan och internationella rekommendationer | 33 |
| 2.5 Uppföljning | 36 |

Inledning

Arbetet mot korruption och otillåten påverkan handlar i grunden om att säkerställa att den offentliga förvaltningen är välfungerande och vilar på grundläggande demokratiska principer om likabehandling och rättssäkerhet. För att upprätthålla ett högt förtroende för den offentliga förvaltningen måste medborgarna ha tilltro till att verksamheten bedrivs på ett korrekt sätt och att offentliga medel inte används på felaktiga grunder.

Av SOM-institutets undersökning för 2023 framgår hur viktigt medborgarna anser att frånvaron av korruption är för deras förtroende för det offentliga. På en fråga om vad som är mycket viktigt för att staten ska uppfylla sin del av samhällskontraktet placerade sig frånvaron av korruption på tredje plats – 87 procent av de tillfrågade ansåg att frånvaro av korruption var mycket viktigt – nära efter medborgarnas säkerhet och fria och rättvisa val.

För att möta allmänhetens berättigade krav på att offentlig verksamhet ska bedrivas på ett ansvarsfullt och korrekt sätt måste anställda i offentlig förvaltning agera sakligt och opartiskt och i enlighet med de lagar och principer som styr förvaltningen. Samtidigt främjar arbetet mot korruption och otillåten påverkan också en god och trygg arbetsmiljö, vilket bidrar till offentliga arbetsgivares förmåga att attrahera och behålla den kompetens som behövs i verksamheterna.

Den tidigare handlingsplanen mot korruption som gällde för 2021–2023 lade en bra grund för det fortsatta arbetet. Flera stöd för arbetet mot korruption i offentlig förvaltning har tagits fram, samverkan mellan expertmyndigheterna på området har ökat och en bred uppföljning av myndigheternas arbete mot korruption har inletts. Mot bakgrund av bl.a. den uppföljning som gjorts av arbetet mot korruption i den offentliga förvaltningen kan konstateras att mycket är välfungerande i myndigheternas arbete mot korruption, men att flera utmaningar i arbetet kvarstår. Samtidigt har nya hot kopplade till organiserad brottslighet och otillåten påverkan växt fram som ställer nya krav på arbetet.

I regeringens strategi mot organiserad brottslighet Motståndskraft och handlingskraft (skr. 2023/24:67) är ett av fem mål att otillåten påverkan inte ska få fäste i det svenska samhället. Otillåten påverkan är ett verktyg för den organiserade brottsligheten att ta kontroll och tillskansa sig fördelar. De kriminella är beroende av personer som i sin profession t.ex. fattar

myndighetsbeslut eller utfärdar intyg. Det kan leda till att aktörer utövar påverkan och försöker infiltrera myndigheter. Därutöver har förutsättningarna för att bedriva otillåten påverkan, t.ex. i form av uthängningar, stora mängder hot och trakasserier och spridning av desinformation, förändrats i och med den digitala utvecklingen.

Avdelningen för särskilda utredningar vid Polismyndigheten, som utreder misstänkta brott som t.ex. polisanställda, domare eller åklagare kan ha begått, bedömer i sin årsrapport från 2023 att korruption, insiderverksamhet och infiltration är ett växande problem i svensk offentlig förvaltning. Att otillåten påverkan, infiltration och korruption får fäste i Sverige måste motverkas.

En viktig del av arbetet mot otillåten påverkan handlar om att förebygga hot, våld och trakasserier som offentligt anställda drabbas av och som kan få dem att tveka inför att vidta åtgärder, undvika situationer eller agera så att deras oberoende kan ifrågasättas. Utöver att det kan få allvarliga konsekvenser för de anställda som drabbas, kan otillåten påverkan även innebära en risk för att de som vänder sig till myndigheten inte får det skydd och stöd som de är i behov av och har rätt till.

Korruption och otillåten påverkan kan finnas i alla delar av den verksamhet som kommuner och regioner ansvarar för. Det arbete som i dag pågår i kommuner och regioner för att motverka agerande som riskerar att skada förtroende, ekonomin och hota förtroendevalda och tjänstepersoner behöver stärkas. Kommuner och regioner behöver ges bättre förutsättningar att möta redan kända och nya utmaningar genom bl.a. lagstiftning och andra beslut på nationell nivå. Därtill behöver statliga myndigheters stöd till kommuner och regioner förbättras.

Myndigheter upphandlar varor och tjänster för stora summor. Tjänstemän med ansvar för inköp befinner sig ofta i en utsatt position om företag eller andra externa aktörer försöker påverka upphandlingsprocessen på ett otillbörligt sätt. Tilltron till det offentliga skadas allvarligt om det finns misstankar om korruption eller otillåten påverkan. Korruption och otillåten påverkan kan i förlängningen leda till att seriösa företag konkurreras ut till förmån för oseriösa företag. Den grundläggande principen om öppenhet och likabehandling är ett effektivt verktyg mot denna problematik och måste värnas.

Problem med korruption och otillåten påverkan behöver belysas och bekämpas i sin helhet. I budgetpropositionen för 2024 framhöll regeringen att den vill arbeta aktivt mot korruption i offentlig sektor och öka motståndskraften mot nya hot. Regeringen vill också fortsätta arbetet med att stärka de statsanställda i deras tjänstemannaroll. Därför aviserade regeringen att en ny handlingsplan ska tas fram, som ska ta ett brett grepp om arbetet mot korruption och otillåten påverkan.

Syftet med handlingsplanen mot korruption och otillåten påverkan 2024–2027 (den nya handlingsplanen), som riktar sig till den offentliga förvaltningen, är att möta bredden i de utmaningar som finns när det gäller korruption och otillåten påverkan. Följande områden har i svenska och internationella experters analyser av Sverige identifierats som särskilt viktiga i arbetet: utvecklad samverkan mellan expertmyndigheter och utvecklad uppföljning av myndigheternas arbete mot korruption och otillåten påverkan, en ändamålsenlig straffrättslig lagstiftning, ökad transparens när det finns risk för intressekonflikter, effektiva åtgärder mot otillåten påverkan, en god förvaltningskultur och stärkt korruptionsbekämpning i statliga myndigheter, stärkta förutsättningar för korruptionsbekämpning i kommuner och regioner och effektiva verktyg för att motverka korruption i samband med offentliga inköp.

I den första delen av den nya handlingsplanen presenteras de åtgärder som ingår i planen och som regeringen har vidtagit. I handlingsplanens andra del återfinns de överväganden som gjorts i framtagandet av planen.

Regeringen avser att kontinuerligt följa såväl genomförandet av åtgärderna i den nya handlingsplanen som utvecklingen på området i övrigt. I det arbetet avser regeringen fortsätta att inhämta kunskap från ett brett urval av aktörer med expertkunskap när det gäller korruption och otillåten påverkan.

1. Åtgärder i handlingsplanen

1.1 Uppdrag att utveckla stöd, myndighetssamverkan och uppföljningen av arbetet mot korruption och otillåten påverkan i offentlig förvaltning

- Statskontoret har getts i uppdrag att stödja arbetet mot korruption och otillåten påverkan i offentlig förvaltning.

Uppdraget till Statskontoret består av tre deluppdrag. Statskontoret ska ta fram stöd för arbetet mot korruption i offentlig förvaltning och sprida information om stöden. Statskontoret ska även tillsammans med övriga deltagande myndigheter utveckla arbetet i forumet för samverkan mot korruption. Statskontoret ska därutöver följa upp utvecklingen av de statliga myndigheternas och kommunsektorns arbete mot korruption och otillåten påverkan. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 september 2027.

Ett riktat och uppsökande främjandearbete mot korruption

Statskontoret ska inom ramen för uppdraget främja myndigheternas arbete mot korruption genom att utveckla befintliga stöd, ta fram nya stöd och genom uppsökande verksamhet sprida stöden till statliga myndigheter. Stöden ska anpassas efter myndigheternas olika verksamhet, storlek och risker, och tas fram i dialog med referensgrupper bestående av tänkta användare av stöden. Informationen om stöden ska särskilt spridas till myndigheter med särskilt riskutsatt verksamhet och myndigheter som har särskilt behov av stöd. Stöden ska även kunna användas av, och spridas till, kommuner och regioner.

Ökad samverkan mellan expertmyndigheter på området

Vidare ska Statskontoret tillsammans med de övriga myndigheter som ingår i forumet för samverkan mot korruption – Brottsförebyggande rådet (Brå), Ekonomistyrningsverket, Konkurrensverket, Polismyndigheten och Upphandlingsmyndigheten – utveckla arbetet i forumet på operativ och strategisk nivå. I det ingår att vid behov utveckla forumets arbete mot otillåten påverkan. Statskontoret ska även ta fram och förvalta en nationell webbplats som erbjuder användare en åtkomstpunkt för expertmyndigheternas samlade stöd för att motverka korruption och otillåten påverkan. Myndigheterna i forumet ska också bidra till arbetet med att ta fram en nationell webbplats och var och en ta fram förslag som regeringen kan vidta för att stärka det korruptionsförebyggande arbetet. Det kan t.ex. handla om

att uppmärksamma behov av regeländringar, samverka, myndighetsuppgifter och uppdrag. Författningsförslag ska dock inte tas fram. Även andra aktörer bör ges möjlighet att medverka i forumet när så bedöms vara relevant, t.ex. Arbetsgivarverket, Ekobrottsmyndigheten och Sveriges Kommuner och Regioner.

Utvecklad uppföljning av myndigheternas arbete mot korruption och otillåten påverkan

Statskontoret ska även följa upp utvecklingen av de statliga myndigheternas arbete mot korruption och otillåten påverkan, och i en rapport redovisa dels detta arbete, dels de anställdas kännedom och uppfattning om myndigheternas arbete mot korruption och otillåten påverkan samt de anställdas erfarenheter av korruption och otillåten påverkan. Statskontoret ska även följa upp kommuners och regioners arbete med att skydda förtroendevalda mot hot och våld samt kommuner och regioners korruptionsförebyggande arbete inom ramen för den interna kontrollen.

Statskontoret och Brå har också fått i uppdrag att stödja arbetet mot otillåten påverkan i den offentliga förvaltningen (se avsnitt 1.4).

1.2 Utredning om straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel

- En utredning har i uppdrag att se över den straffrättsliga lagstiftningen om korruption och tjänstefel.

I arbetet med att motverka korruption har den straffrättsliga lagstiftningen en central plats eftersom såväl själva kriminaliseringen som upptäckt och lagföring av brott har en förebyggande funktion. Genomgripande straffrättsliga lagstiftningsåtgärder i Sverige avseende korruptionsbrotten genomfördes senast 2012. Den reformen syftade till att åstadkomma en tydligare och mer ändamålsenlig lagstiftning. Reformen har dock varit föremål för kritik i några avseenden, bl.a. från OECD och Europeiska kommissionen. Framför allt är det frågor kopplade till straffbestämmelsernas utformning och de begränsade möjligheterna att lagföra personer för brott som begåtts utomlands som har fått kritik. Det kan också noteras att de brott som infördes 2012, dvs. handel med inflytande och vårdslös finansiering av mutbrott, inte har lett till någon lagföring genom åtal, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse.

Mot bakgrund av den tid som gått sedan 2012 års reform och den kritik som fortsatt riktas mot vissa delar av lagstiftningen finns det anledning att se över lagstiftningens effektivitet. Till detta kommer att brottsligheten, precis som samhället i övrigt, är i ständig förändring. Sedan 2012 års reform har antalet gränsöverskridande korruptionsfall stadigt ökat och under senare år har korruption dessutom alltmer kommit att associeras med organiserad brottslighet. Därtill kommer att lagstiftningsarbete pågår på EU-nivå om bl.a. förebyggande åtgärder och brottsbekämpande verktyg men även om definitioner av och påföljder för olika typer av korruptionsbrott.

Sammantaget är det angeläget att se över den straffrättsliga lagstiftning som syftar till att motverka korruption för att säkerställa att lagstiftningen har den effekt som avsetts. Det är också viktigt att säkerställa att lagstiftningen är modern och anpassad till vad som följer av Sveriges internationella åtaganden. Mot bakgrund av detta tillsattes i februari 2024 en utredning med uppdrag att se över den straffrättsliga lagstiftningen om korruption och tjänstefel (dir. 2024:14). Uppdraget ska redovisas senast den 25 juli 2025.

1.3 Åtgärder mot intressekonflikter

Övergångsrestriktioner

- Inom Regeringskansliet bereds förslag, bl.a. om att myndighetschefer vid förvaltningsmyndigheter under regeringen ska omfattas av övergångsrestriktioner, och om en generell tillämplig reglering för andra arbetstagare i offentlig verksamhet.

I Sverige finns ingen reglering för de flesta övergångar från offentlig till privat verksamhet. För den stora majoriteten av personer som har ett arbete eller uppdrag inom offentlig verksamhet innebär dock en övergång till privat verksamhet inte någon nämnvärd risk för intressekonflikter. Det finns en sådan risk för ett begränsat antal personer, framför allt för dem med de allra högsta befattningarna. Frågan om övergångsrestriktioner har tidigare uppmärksammats av ett antal internationella organ, bl.a. Gruppen av stater mot korruption (Greco). Regeringen anser att restriktioner vid övergångar från offentlig till privat verksamhet kan minska risken för intressekonflikter, och därmed korruption. Det är samtidigt viktigt att upprätthålla flexibiliteten på arbetsmarknaden, bl.a. vad gäller kompetensutveckling och utbyte mellan olika verksamheter. Attraktiviteten i de statliga anställningarna för en god kompetensförsörjning i staten måste också beaktas.

Den 1 juli 2018 infördes en reglering om övergångsrestriktioner för statsråd och statssekreterare genom lagen (2018:676) om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet (restriktionslagen). Enligt lagen får restriktioner i form av ämnesrestriktion eller karens meddelas i upp till tolv månader efter avslutad anställning eller uppdrag. Syftet med restriktionerna är att skydda staten och enskilda, för det fall statsrådet eller statssekreteraren förvärvat sådana kunskaper eller sådan information i sitt uppdrag att det genom annan framtida sysselsättning kan finnas en risk för ekonomisk skada för staten, otillbörlig fördel för någon enskild eller för att allmänhetens förtroende för staten skadas.

I juni 2022 fick en särskild utredare i uppdrag att utvärdera om den nuvarande restriktionslagen uppfyller sina syften, ta ställning till vilka som bör omfattas av en reglering om övergångsrestriktioner samt föreslå hur en sådan reglering bör utformas (dir. 2022:71). I augusti 2023 överlämnades betänkandet Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet (SOU 2023:45). Utredningen konstaterar bl.a. att den nuvarande lagen kan anses ha tjänat sina syften. Utredningen föreslår bl.a. att myndighetschefer vid förvaltningsmyndigheter under regeringen ska omfattas av övergångsrestriktioner. Utredningen föreslår också en reglering som innebär att även andra arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter under regeringen kan omfattas av övergångsrestriktioner samt att kommuner, regioner och kommunalförbund ska ges möjlighet att besluta att regleringen ska gälla för hela eller delar av deras verksamhet. Regeringen anser att det är viktigt att stärka förtroendet för det allmänna, bl.a. genom att förebygga att intressekonflikter uppstår. En utvidgad reglering om övergångsrestriktioner kan vara en viktig del i detta arbete. Förslagen bereds inom Regeringskansliet.

Insyn i partifinansiering och kontakter med lobbyister

- En parlamentariskt sammansatt kommitté har i uppdrag att göra en översyn av regleringen om insyn i finansiering av politiska partier.

Fram till 2014 reglerades insynen i finansieringen av partier genom frivilliga överenskommelser mellan riksdagspartierna. Mellan 2014 och 2018 reglerades frågan i stället i lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier. Enligt denna lag skulle partier som deltar i val till riksdagen eller Europaparlamentet, har mandat i dessa församlingar eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier redovisa hur de har finansierat sin politiska verksamhet. Den 1 april 2018 ersattes 2014 års

lag av lagen (2018:90) om insyn i finansiering av politiska partier. Genom denna lag utökades kravet på intäktsredovisning till även partier på regional och lokal nivå och för sidoorganisationer till partier. Det infördes också ett förbud mot att ta emot anonyma bidrag vars värde överstiger 0,05 prisbasbelopp.

I frågor som handlar om insyn i finansiering av partier har regeringen tidigare uttalat att det finns skäl att följa utvecklingen, bl.a. avseende anonyma bidrag (prop. 2017/18:55 s. 67–69). Greco har därutöver lämnat rekommendationer till Sverige på området. Även inom ramen för FN:s konvention mot korruption, som Sverige har tillträtt, har rekommendationer riktats till Sverige, däribland att tillämpningsområdet för lagen om insyn i finansiering av politiska partier ska utvidgas till att omfatta ett krav på att politiska partier ska redovisa utgifter.

I juni 2023 tillsatte regeringen en parlamentariskt sammansatt kommitté som fick i uppdrag att göra en översyn av regleringen om insyn i finansiering av politiska partier (dir. 2023:88). Översynen motiverades med att allmänheten har ett berättigat behov av insyn i hur partier, ledamöter och ersättare samt valkandidater finansierar sin verksamhet. Regleringen om insyn i finansieringen av politiska partier behöver, bl.a. för att undvika intressekonflikter, vara effektiv och ändamålsenlig. I kommitténs uppdrag ingår att överväga om regleringen behöver förtydligas eller kompletteras, bl.a. rörande s.k. anonyma bidrag. Kommittén ska lämna de författningsförslag som den bedömer vara motiverade och är oförhindrad att ta upp sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas. Kommittén, som antagit namnet 2023 års insynskommitté (Ju 2023:07), ska redovisa sitt arbete senast den 15 februari 2025.

Sverige saknar krav på insyn i vilka kontakter som politiska beslutsfattare har med lobbyister, t.ex. genom registrering av lobbyister och transparens kring vilka personer och organisationer som politiska företrädare träffar. Kontakter mellan politiska beslutsfattare å ena sidan och medborgare och olika intressegrupper å andra sidan är en integrerad del av det demokratiska styrelseskicket. Sådana kontakter är ett uttryck för yttrandefriheten och bidrar till det demokratiska systemets legitimitet och förmåga att fatta beslut på goda och genomlysta grunder. På samma sätt som ekonomiskt stöd till partier, ledamöter, ersättare och valkandidater kan ge upphov till intressekonflikter kan dock kontakter mellan politiskt förtroendevalda och olika

intressegrupper leda till misstanke om att politiska beslut i det dolda påverkas i en viss riktning. I kommitténs uppdrag ingår därför även att överväga om det finns behov av att ytterligare stärka transparensen i det politiska beslutsfattandet genom en reglering som ställer krav på transparens och insyn i kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister.

1.4 Åtgärder mot otillåten påverkan

Ökad kunskap om otillåten påverkan

- Brå har haft i uppdrag att studera vad möjliggörare eller insiders har för roll och funktion för brottslig verksamhet som begås av kriminella nätverk.
- Brå har i uppdrag att studera otillåten påverkan som utövas av systemhotande aktörer och grupperingar.

För att kunna vässa det förebyggande arbetet behövs det mer och fördjupade kunskaper. Regeringen gav i regleringsbrevet för 2023 Brå i uppdrag att studera vad möjliggörare eller insiders har för roll och funktion för brottslig verksamhet som begås av kriminella nätverk. Uppdraget redovisades i mars 2024. Brå konstaterar i rapporten *Möjliggörare för kriminella nätverk – Om möjliggörare i kommunal, statlig och privat sektor (2024:2)* att många personer i kriminella nätverk tycks ha ett stort intresse av att ha möjliggörare och att dessa förekommer inom rättsväsendet, flera förvaltningsmyndigheter, kommuner, bank- och finansbranschen, fastighetsförmedlingar, bolagsbildningar, bokförings- och redovisningstjänster, juridiska tjänster, säkerhets- och bevakningsbranschen och transportsektorn. Resultaten av Brås studie visar att det är svårt att veta hur personlig integritet ska värderas mot samhällsintresset i dessa frågor. Dessa bedömningar styr både användningsområdet och omfattningen av bakgrundskontroller. Studien indikerar att det kan behövas utvidgade möjligheter för arbetsgivare att säkra bevis. Det handlar exempelvis om att analysera loggar eller göra analyser av innehåll på arbetsgivarens egna verktyg – datorer och telefoner – som disponerats av personer som misstänks vara möjliggörare.

Brå har också fått i uppdrag att studera systemhotande aktörer och grupperingar som utövar otillåten påverkan mot förtroendevalda, politiska partier och beslutande församlingar (Ju2023/00880). Brå ska särskilt fokusera på otillåten påverkan från aktörer och grupperingar inom den organiserade brottsligheten och i kriminella nätverk. Därutöver ska Brå ge en

bild av några delar av de kommunala verksamheter som är särskilt sårbara för otillåten påverkan. Brå ska också lämna förslag på åtgärder som kan vidtas av relevanta aktörer. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 april 2025.

Stärkt kontroll och säkerhetsarbete

- En särskild utredare har i uppdrag att föreslå förändringar av processen för säkerhetsprövningar.
- En utredare har i uppdrag att i ett s.k. snabbspår se över om kommunerna i fler fall än i dag ska kunna kontrollera anställda och personer som erbjuds anställning eller uppdrag inom kommunerna mot belastningsregistret och misstankeregistret.
- Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten har i uppdrag att bl.a. redovisa vilka åtgärder som vidtagits och vilka åtgärder som planeras på kort sikt för att förstärka säkerhetsarbetet. Domstolsverket har tidigare haft ett likalydande uppdrag.
- Förslag om att regler om avstängning av statligt anställda ska föras in i lagen (1994:260) om offentlig anställning har remitterats.

Det generella säkerhetsarbetet och det systematiska arbetsmiljöarbetet är viktiga verktyg för att förebygga och skapa robusthet mot otillåten påverkan. Att skapa medvetenhet kring frågorna är en nödvändig komponent i det arbetet. Ett tryggt arbetsklimat minskar också risken för sårbarheter i verksamheten.

En viktig del av det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan och infiltration handlar om att arbetsgivare ska ha de verktyg som krävs för att kunna genomföra noggranna rekryteringsprocesser som minskar risken att anställa personer som inte är lämpliga för anställningen. Många arbetsgivare genomför bakgrundskontroller av de sökande innan de börjar på arbetsplatsen. Det handlar exempelvis om att kontrollera den sökandes identitet, arbetslivserfarenhet och utbildning. Vissa myndigheter inom exempelvis vården och skolväsendet kan därutöver få tillgång till uppgifter i belastningsregistret och misstankeregistret om en sökande. Möjligheten att kontrollera om en anställd gjort sig skyldig till eller misstänks för brott är dock begränsad till vissa verksamheter och de uppgifter som arbetsgivaren får ta del av gäller oftast särskilt allvarliga brott. Tillgången till uppgifter i misstankeregistret är mer begränsad än tillgången till uppgifter i belastningsregistret. Den som anställs eller på annat sätt ska delta i säkerhetskänslig

verksamhet ska därutöver säkerhetsprövas enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585). Säkerhetsprövningen, som för anställningar placerade i säkerhetsklass innefattar en registerkontroll, ska göras innan deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten påbörjas och därefter följas upp löpande.

I juni 2023 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att se över och föreslå förändringar av processen för säkerhetsprövningar (Ju 2023:11). Uppdraget innehåller i huvudsak tre delar: vilket underlag som ska ingå vid en säkerhetsprövning och vilka krav som ska ställas på detta underlag, om säkerhetsprövningsbeslut ska gå att överklaga samt om det ska finnas en möjlighet att stänga av en statligt anställd när denne inte längre godkänns vid säkerhetsprövningen. Syftet med översynen av de olika frågorna kopplade till säkerhetsprövningar är att stärka regleringen på personalsäkerhetsområdet, ge verksamhetsutövare tydliga förutsättningar för sitt säkerhetsskyddsarbete samt öka rättssäkerheten och förutsebarheten för såväl enskilda som verksamhetsutövare. Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2024.

Otillåten påverkan och infiltration har aktualiserats inte minst i landets kommuner. Det är därför angeläget att se över utrymmet för kommuner att göra kontroller mot till exempel belastningsregistret. I februari 2024 fick därför en utredare i uppdrag att se över om kommunerna i fler fall ska kunna kontrollera anställda och personer som erbjuds anställning eller uppdrag inom kommunerna mot belastningsregistret och misstankeregistret (Ju 2024:A). Utredningen ska redovisas senast den 31 oktober 2024.

Den systemhotande organiserade brottsligheten blir alltmer mångfasetterad och komplex. Otillåten påverkan är ett sätt för den organiserade brottsligheten att ta kontroll, tillskansa sig fördelar och begå brott mot välfärdsystemen och andra offentlig stödsystem. De kriminella är beroende av personer som i sin profession t.ex. fattar myndighetsbeslut eller utfärdar intyg. Enligt den myndighetsgemensamma lägesbilden för organiserad brottslighet som publicerades 2023 har de kriminella nätverken i flera regioner ökat sin förmåga att utnyttja möjliggörare i legala verksamheter såsom banker, myndigheter och låneinstitut. Även vårdsektorn är drabbad.

En viktig del i arbetet mot den organiserade brottsligheten är den nationella strategi mot organiserad brottslighet som regeringen beslutade i februari 2024 (skr. 2023/24:67). Strategin syftar till att ge en tydligare inriktning för arbetet mot organiserad brottslighet och reducera de sårbarheter som brottsligheten utnyttjar. Den nationella strategin formulerar problembilder, anger inriktningar för åtgärder, pekar ut centrala aktörer och redogör för det viktigaste arbetet som pågår och som behöver vidtas framöver. I strategin lyfts fem mål som ska vara vägledande i arbetet. Ett av dessa områden är att bygga robusthet mot otillåten och otillbörlig påverkan.

I syfte att stärka säkerhetsarbetet gav regeringen i november 2023 Åklagarmyndigheten (Ju2023/02375) och Ekobrottsmyndigheten (Ju2023/02376) i uppdrag att bl.a. redovisa vilka åtgärder som vidtagits och vilka åtgärder som planeras på kort sikt för att förstärka säkerhetsarbetet, bl.a. när det gäller medarbetarskyddet och verksamhetens skydd mot otillåten påverkan ur ett bredare perspektiv. Uppdragen ska slutredovisas i november 2024. Regeringen har sedan tidigare gett Domstolsverket ett likalydande uppdrag (Ju2023/01589). Utifrån kartläggningen ska Domstolsverket identifiera hur myndigheten kan utveckla sitt stöd till domstolarna i det förebyggande säkerhetsarbetet. Uppdraget redovisades i mars 2024 och bereds nu inom Regeringskansliet.

Det är som redan konstaterats mycket viktigt att värna om förtroendet för den offentliga förvaltningen. Om en statligt anställd misstänks för brott eller uppvisar ett beteende som innebär att hans eller hennes saklighet eller opartiskhet kan ifrågasättas kan fortsatt arbete innebära flera risker. För att upprätthålla förtroendet för myndigheternas verksamheter och statsförvaltningen i stort, behöver det vara möjligt för en statlig arbetsgivare att kunna stänga av en anställd i vissa situationer. Det kan röra situationer när fortsatt arbete skadar förtroendet för myndigheten, hindrar verksamhetens behöriga gång eller försvårar en fortsatt utredning. Förslag på lagändringar för att möjliggöra sådan avstängning har lämnats i promemorian Regler om avstängning av statligt anställda. Promemorian har remitterats.

Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården och Åklagarmyndigheten har hemställt om författningsändringar som innebär utökade möjligheter till kontroller av belastnings- och misstankeregistren i ärenden om anställning och vid uppdrag hos myndigheterna. Hemställningarna har remitterats.

Ett stärkt skydd för offentliganställda och förtroendevalda

- Den 1 augusti 2023 trädde lagändringar i kraft som bl.a. innebär att bestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman också gäller om någon förgriper sig mot en utövare av viss samhällsnyttig funktion i hans eller hennes tjänsteutövning.
- Den 1 januari 2024 trädde en ny lag om ordningsvakter i kraft som innebär en mer flexibel och utökad användning av ordningsvakter samt att ordningsvakter har fått fler befogenheter.
- Den 30 april 2024 trädde lagändringar i kraft som innebär att polisanställda som arbetar mot den organiserade brottsligheten i vissa fall ska kunna använda en annan uppgift än sitt namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder.
- Brå har i uppdrag att kartlägga omfattningen och konsekvenserna av trakasserier, hot och våld mot politiskt förtroendevalda under mellanvalsåret 2024.
- Förslag om bl.a. ett förstärkt straffrättsligt skydd för tjänstemän mot våld, hot och trakasserier bereds i Regeringskansliet.
- Socialstyrelsen har i uppdrag att motverka ryktesspridning och desinformation om socialtjänsten.

Många anställda inom den offentliga förvaltningen fattar beslut som är av stor betydelse för dem som berörs av beslutet. Det gör att en del personer använder otillåten påverkan i syfte att förmå de anställda att fatta felaktiga beslut, att avstå från att ingripa eller från att genomföra kontroller. Effekterna av detta kan vara allvarliga, t.ex. att ett barn inte får skydd och stöd från socialtjänsten.

Det förebyggande arbetet är centralt, men kan inte ge ett heltäckande skydd. Det straffrättsliga skyddet för de som utsätts behöver därför vara starkt. Den 1 augusti 2023 trädde lagändringar i kraft som stärker det straffrättsliga skyddet för journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner (prop. 2022/23:106, bet. 2022/23:JuU27, rskr 2022/23:249). Genom ändringarna infördes bl.a. en ny straffskärpningsgrund för brott som begåtts mot en person på grund av att han eller hon eller någon närstående yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik. Lagändringarna innebär också att bestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman nu även omfattar hälso- och sjukvårdspersonal, socialtjänstpersonal, räddningstjänstpersonal och utbildningspersonal inom skolväsendet och högskolan.

Under avsnitt 1.6 redogörs för departementspromemorian Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner som bl.a. innehåller förslag som syftar till att stärka skyddet mot hot och våld för kommunal- och regionråd.

Regeringen har utöver detta i regleringsbrevet för 2024 gett Brå i uppdrag att kartlägga omfattningen och konsekvenserna av trakasserier, hot och våld mot politiskt förtroendevalda under mellanvalsåret 2024. Resultaten ska jämföras med resultaten från de tidigare kartläggningar som Brå har genomfört och redovisat i rapporten Politikernas trygghetsundersökning. Uppdraget ska redovisas senast den 6 november 2025.

Polisanställda är i hög grad utsatta för våld, hot, trakasserier och otillåten påverkan från aktörer inom den organiserade brottsligheten. Syftet är att bl.a. försöka hindra polisanställda från att fatta vissa beslut och fullgöra sitt uppdrag. Den 24 april 2024 beslutade riksdagen om lagändringar som innebär att anställda vid Polismyndigheten som arbetar mot den organiserade brottsligheten i vissa fall ska kunna använda en annan uppgift än namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder, samt att sekretess ska gälla för uppgifter som kan bidra till upplysning om identiteten på den anställde vid Polismyndigheten (prop. 2023/24:102, bet. 2023/24:JuU28, rskr. 2023/24:163). Lagändringarna trädde i kraft den 30 april 2024 och kommer att gälla under en tidsbegränsad period om fem år.

Den 11 januari 2024 överlämnade Utredningen om åtgärder för att minska offentliganställdas utsatthet sitt betänkande till regeringen (SOU 2024:1). Utredningen har bl.a. haft i uppdrag att överväga och lämna författningsförslag i syfte att minska offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier. Utredningen föreslår ett flertal straffrättsliga förändringar, bl.a. att bestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman ska utvidgas och förtydligas samt att maximistraffen skärps för bl.a. våld eller hot mot tjänsteman och angrepp mot tjänsteman (nuvarande förgripelse mot tjänsteman). Det föreslås även att ett nytt brott – förolämpning mot tjänsteman – ska införas samt att upprepade fall av våld eller hot mot tjänsteman, angrepp mot tjänsteman och förolämpning mot tjänsteman ska kunna utgöra olaga förföljelse. Utredningen lämnar även ett förslag som innebär att det i vissa fall ska vara möjligt att underlåta att ange beslutsfattarens namn i en under rättelse om ett beslut. Förslaget innebär inte någon inskränkning i den

enskildes rätt att på begäran få del av namnet på beslutsfattaren. Vidare lämnar utredningen förslag som rör sekretess inom personaladministrativ verksamhet. Betänkandet har remitterats och bereds nu i Regeringskansliet.

Den 1 januari 2024 trädde en ny lag om ordningsvakter i kraft (prop. 2022/23:91, bet. 2022/23:JuU23, rskr. 2022/23:216). Den nya lagen skapar förutsättningar för en mer flexibel och ökad användning av ordningsvakter, bl.a. har en helt ny tillståndsprocess för att använda ordningsvakter införts. För tillstånd krävs att det finns behov av att ordningsvakter medverkar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller främja trygghet i den verksamhet, på den plats eller inom det område som ansökan avser. Det kan exempelvis handla om ett socialtjänstkontor som i förebyggande syfte behöver ordningsvakter för att skapa trygghet i sina lokaler.

Regeringen har gett Socialstyrelsen i uppdrag att bl.a. föra en löpande dialog med relevanta civilsamhällesorganisationer, trossamfund och andra aktörer i fråga om socialtjänstens arbete med barn, unga och familjer (S2022/03244). Syftet är att nå ut med information till relevanta målgrupper för att motverka ryktesspridning och desinformation. Uppdraget ska slutredovisas senast den 10 december 2026.

Stärkta stödinsatser till offentliga aktörer

- Statskontoret och Brå har i uppdrag att stödja arbetet mot otillåten påverkan i den offentliga förvaltningen.
- Arbetsgivarverket har i uppdrag att verka för att stödja, skapa goda förutsättningar för och främja erfarenhetsutbyte mellan statliga myndigheter i deras arbete mot hot, våld och trakasserier som riktas mot statsanställda.
- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har beviljats medel för att stödja och utveckla kommuners och regioners systematiska arbete för att förebygga och hantera hot och hat mot förtroendevalda.

Hot, våld och trakasserier kan innebära allvarliga arbetsmiljöproblem. Redan risken för att utsättas kan skapa stor oro hos anställda. Offentliganställda arbetar i demokratins tjänst och ska kunna känna sig trygga på arbetet. Hot, våld och trakasserier ska aldrig tolereras. Särskilt bekymmersamt är de handlingar som syftar till att påverka anställda att agera osakligt eller partiskt i sin tjänsteutövning. En god och trygg arbetsmiljö är en grundläggande

förutsättning för att anställda ska kunna utföra sina uppdrag effektivt och i förlängningen också för attraktiviteten i offentlig anställning.

Arbetsgivaren har huvudansvaret för arbetsmiljön i verksamheten och ska därför på ett systematiskt sätt utreda risker för otillåten påverkan och genomföra åtgärder för att förebygga dessa. När väl påverkansförsöket inträffat är det viktigt att ha tydliga rutiner att följa, samt att erbjuda stöd till de som utsatts.

Det bedrivs i dag ett omfattande arbete på myndigheterna, men fler åtgärder behöver vidtas. Statliga myndigheter, kommuner och regioner har efterfrågat mer stöd i arbetet mot otillåten påverkan, bl.a. vid de expertforum som regeringen anordnat under framtagandet av denna handlingsplan. Regeringen har därför beslutat om två nya uppdrag till Statskontoret och Brå respektive Arbetsgivarverket för att ytterligare stärka statliga myndigheter, kommuner och regioners förmåga att förebygga och hantera hot, våld, trakasserier och otillåten påverkan som riktas mot offentliganställda.

Statskontoret och Brå har i juni 2024 fått i uppdrag att stödja arbetet mot otillåten påverkan i den offentliga förvaltningen (Fi2024/01456). Inom ramen för uppdraget ska Statskontoret göra en översyn och analys av redan framtaget stödmaterial på området. Med utgångspunkt i befintligt material ska Statskontoret och Brå ta fram och sprida stödmaterial till myndigheter under regeringen, kommuner och regioner. Materialen ska vara lätta att använda och omfatta kunskap och stöd som är praktiskt tillämpbara i arbetet med att förebygga och hantera otillåten påverkan i den offentliga förvaltningen. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 maj 2026.

Arbetsgivarverket har i regleringsbrevet för 2024 fått i uppdrag att verka för att stödja, skapa goda förutsättningar för och främja erfarenhetsutbyte mellan statliga myndigheter i deras arbete mot hot, våld och trakasserier som riktas mot statsanställda. Verket har en central roll i att samordna och utveckla den statliga arbetsgivarpolitiken och har bl.a. i uppgift att svara för sådan information, rådgivning och utbildning som arbetsgivare på det statliga området behöver.

Därutöver har Sveriges Kommuner och Regioner beviljats medel från regeringen för att stödja och utveckla kommuners och regioners systematiska arbete för att förebygga och hantera hot och hat mot förtroendevalda (se

även avsnitt 1.6 för fler åtgärder vad gäller förtroendevalda). Redovisning ska ske senast den 31 mars 2025.

1.5 God förvaltningskultur och korruptionsbekämpning i staten

God förvaltningskultur

- På regeringens uppdrag har Statskontoret tagit fram och tillhandahåller en introduktionsutbildning för nyanställda inom staten.
- En särskild utredare har i uppdrag att se över den straffrättsliga lagstiftningen om korruption och tjänstefel.

Den svenska förvaltningsmodellen innebär att myndigheterna har ett omfattande ansvar för att tolka sina uppdrag och utforma sina verksamheter. En viktig aspekt av detta arbete är att utveckla en god förvaltningskultur, som bygger på att alla statsanställda agerar enligt den gemensamma statliga värdegrunden som omfattar principer om demokrati, legalitet, objektivitet, fri åsiktsbildning, respekt samt effektivitet och service. Det är viktigt att stärka förmågan hos alla statsanställda att agera sakligt och opartiskt och i enlighet med de lagar och principer som styr statsförvaltningen.

Sedan januari 2017 har Statskontoret enligt instruktion i uppgift att främja och samordna arbetet med en god förvaltningskultur i staten. I linje med detta arbete fick myndigheten i februari 2022 i uppdrag att utveckla och tillhandahålla en webbaserad introduktionsutbildning för statligt anställda (Fi2022/00504). Vid utformningen av utbildningen skulle Statskontoret hämta vägledning från riksdagens tillkännagivande (Fi2018/01688) och beakta Tillitsdelegationens (Fi2020/02978) analyser och slutsatser när det bedömdes relevant. Genom utbildningen får de nyanställda kunskaper om de regler och förutsättningar som styr arbete i staten. Sådan förståelse skapar förutsättningar för att nya tjänstemän ska känna sig trygga i sin roll och kunna agera i enlighet med den statliga värdegrunden. Regeringen avser att hålla sig informerad om användningen av introduktionsutbildningen i myndigheterna.

Regeringen avser fortsätta arbetet med att stärka de statsanställda i deras tjänstemannaroll. Ansvar för den statliga arbetsgivarpolitiken är delegerad till de statliga myndigheterna som arbetsgivare. Regeringen har formulerat mål och följer löpande upp myndigheternas arbete. Statskontorets introduktionsutbildning bidrar till uppfyllandet av delmålet att statsanställda

ska ha kunskap om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen och rollen som statsanställd.

En god förvaltningskultur bidrar även till att motverka korruption och otillåten påverkan på alla nivåer inom statsförvaltningen. Detta motsvarar allmänhetens berättigade krav på att offentlig verksamhet ska bedrivas på ett ansvarsfullt och korrekt sätt. Med detta krav följer att offentlig maktutövning måste medföra ansvar när det begås felaktigheter inom den offentliga sektorn. Frågan om ett utvidgat straffrättsligt ansvar för tjänstefel har vid flera tidigare tillfällen varit föremål för utredningar. Regeringen bedömer att det kan finnas anledning att nu överväga att skärpa och utöka det straffrättsliga tjänstefelsansvaret. I det uppdrag som en särskild utredare har att se över den straffrättsliga lagstiftningen om korruption och tjänstefel (se även avsnitt 1.2) ingår att ta ställning till om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör utvidgas och att oavsett utredarens ställningstagande, lämna författningsförslag som innebär att tjänstefelsansvaret utvidgas till att omfatta även annat än åtgärder som vidtagits vid myndighetsutövning, samt att lämna andra nödvändiga författningsförslag. Uppdraget ska redovisas senast den 25 juli 2025.

Korruptionsbekämpning i staten

- Statskontoret har getts i uppgift att främja och samordna arbetet mot korruption i staten.
- Förslag om ett tillägg i myndighetsförordningen som tydliggör myndighetsledningens ansvar för att förebygga korruption har remitterats.

Statskontoret slutredovisade i december 2023 uppdraget att främja arbetet mot korruption i den offentliga förvaltningen. I sin slutrapport gjorde Statskontoret den övergripande bedömningen att de statliga myndigheternas arbete mot korruption utvecklas, men att detta går långsamt.

För att säkerställa en långsiktighet i det korruptionsförebyggande arbetet, och ge Statskontoret förutsättningar att bättre planera sin verksamhet, har regeringen i april 2024 i förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret gett myndigheten i uppgift att främja och samordna arbetet mot korruption i staten. Genom att förtydliga uppgiften i myndighetens instruktion stärks förutsättningarna för ett långsiktigt arbete.

För att förtydliga det ansvar som myndighetsledningarna för förvaltningsmyndigheter under regeringen har för att förebygga korruption har en promemoria tagits fram med förslag till tillägg i myndighetsförordningen (2007:515) om att det i myndighetsledningens ansvar för att säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt, ingår att förebygga att verksamheten utsätts för korruption, otillbörlig påverkan, bedrägeri och andra oegentligheter. Syftet är att förtydliga det ansvar som myndighetsledningarna för förvaltningsmyndigheter under regeringen har för att förebygga korruption. Promemorian Förslag till reglering som tydliggör myndighetsledningars ansvar för det korruptionsförebyggande arbetet har remitterats.

Den 1 januari 2019 infördes en ny bestämmelse i förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll om att myndigheter, som en del av processen för intern styrning och kontroll, ska förebygga att verksamheten utsätts för korruption, otillbörlig påverkan, bedrägeri och andra oegentligheter. I och med att myndighetsledningarnas ansvar för det korruptionsförebyggande arbetet sedan 2019 uttrycks i förordningen om intern styrning och kontroll, men inte i myndighetsförordningen, finns det en otydlighet i fråga om vilka krav på att förebygga att verksamheten utsätts för korruption som ställs på de myndigheter som inte ska tillämpa förordningen om intern styrning och kontroll. Genom det föreslagna tillägget i myndighetsförordningen tydliggörs myndighetsledningens ansvar för att förebygga korruption.

1.6 Förutsättningar för korruptionsbekämpning i kommunsektorn

- Förslag om att en skyldighet i kommunallagen införs för kommuner och regioner att förebygga ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld för vissa förtroendevalda har remitterats.
- Även förslag om att den interna kontrollen i kommuner och regioner ska förebygga fel och oegentligheter i verksamheten har remitterats.
- Statskontoret har i uppdrag att föreslå åtgärder för att förbättra kommuners och regioners kontroll och uppföljning av privata utförare i syfte att motverka välfärdsbrottslighet, oseriösa aktörer och korruption.
- En särskild utredare har i uppdrag att bl.a. lämna flera alternativa författningsförslag för kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet.

Kommuner och regioner har ett omfattande ansvar för samhällsservicen, t.ex. välfärd, plan och byggfrågor och miljö- och hälsoskydd. En stor andel av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster genomförs i kommuner och regioner. De har dessutom en roll som myndighetsutövare för olika former av bidrag och tillstånd. Den kommunala självstyrelsen, beslutsrätten i folkvalda församlingar och den kommunala beskattningsrätten utgör viktiga delar av den svenska decentraliserade samhällsmodellen. Med hänsyn till den centrala ställning som kommuner och regioner har i den offentliga förvaltningen är det av stor vikt att allmänheten har förtroende för deras verksamhet. Förtroendet för det offentliga, och i förlängningen för demokratin, skadas av korruption och otillåten påverkan. Sådant agerande innebär även skada för ekonomin och utgör ett hot mot förtroendevalda och tjänstepersoner som verkar i kommuner och regioner. Hot och våld mot förtroendevalda är systemhotande och riskerar i förlängningen att underlätta för kriminell verksamhet och undergräva demokratin. I departementspromemorian Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner (Ds 2024:10) föreslås att en skyldighet i kommunallagen införs för kommuner och regioner att förebygga ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld för vissa förtroendevalda. Förslaget syftar till att stärka skyddet mot hot och våld, samtidigt som det bedöms stärka den lokala demokratin och ha en brottsförebyggande effekt. Departementspromemorian har remitterats.

Utmaningarna i arbetet mot korruption inom den kommunala sektorn skiljer sig från motsvarande arbete inom den statliga sektorn. Kommuner och regioner ansvarar för en stor bredd av verksamheter som kan bedrivas i olika former, t.ex. kan driften överlämnas till kommunala bolag eller till privata utförare genom avtal. Vidare bedrivs vissa verksamheter med nära och dagliga kontakter med brukare och företag.

Regeringen gav i juli 2022 Statskontoret i uppdrag att analysera och förbättra förutsättningarna för att motverka korruption i kommensektorn.

Statskontoret konstaterade i den efterföljande rapporten Nya utmaningar och gamla problem – om korruption i kommuner och regioner (2023:13) att korruption kan förekomma inom alla delar av kommuners och regioners verksamhet, men att vissa delar kan vara mer utsatta än andra. Enligt SCB:s enkätundersökning från 2022 upplever en förhållandevis liten andel av invånarna, 17 procent, att kommunen de bor i är fri från korruption. Företrädare som har ledande befattningar i kommuner och regioner anser att

det nu är vanligare med korruption i något fler kommunala sektorer än tidigare. Byggsektorn och upphandlingar anses fortfarande vara särskilt riskutsatta men nya riskområden, som välfärdsbrottslighet och otillåten påverkan, har tillkommit.

Kommuner och regioner behöver, enligt Statskontoret, utveckla sina arbetssätt mot korruption för att bättre möta nya utmaningar men också för att hantera redan kända problem. Bland annat behöver arbetet bedrivas riskbaserat och utifrån en bred definition av uttrycket korruption. Endast hälften av de politiker och tjänstepersoner som svarat på den enkät som Statskontoret genomfört anser att det korruptionsförebyggande arbetet är levande i hög eller mycket hög grad. Statskontoret betonar att kontinuitet är en viktig förutsättning för att arbetet ska bli mer strukturerat vilket i sin tur kan bidra till att det förebyggande arbetet utvecklas. Statskontoret lämnar även tio rekommendationer för hur kommuner och regioner kan förbättra sitt arbete mot korruption.

Korruption och otillåten påverkan måste bekämpas på alla nivåer. Det arbete som i dag pågår i kommuner och regioner för att motverka agerande som riskerar att skada förtroende, ekonomin och hota förtroendevalda och tjänstepersoner behöver stärkas. Kommuner och regioner behöver ges bättre förutsättningar att möta redan kända och nya utmaningar genom bl.a. lagstiftning och andra beslut på nationell nivå. Därtill behöver statliga myndigheters stöd till kommuner och regioner förbättras.

Korruption kan finnas i alla delar av den verksamhet som kommuner och regioner ansvarar för. I insatser på området bör ansatsen därför vara att korruptionsförebyggande arbete behöver bedrivas brett, samtidigt som särskilt fokus bör riktas mot verksamheter med stor risk. Förändringar i risker behöver fångas upp utan att den förebyggande inriktningen förloras. Arbetet mot korruption bör vidare så långt som möjligt integreras i befintliga processer, bl.a. i kommuners och regioners system för intern kontroll. När kommuner och regioner fullt ut använder den interna kontrollen som ett förebyggande verktyg mot fel och oegentligheter förbättras förutsättningarna att upptäcka och förebygga sådana ageranden som kan orsaka ekonomisk eller annan skada. I ovan nämnda departementspromemoria föreslås att den interna kontrollen i kommuner och regioner ska förebygga fel och oegentligheter i verksamheten. Förslaget innebär att kommuner och regioner i högre omfattning kan förebygga, upptäcka och åtgärda t.ex. korruption,

otillåten påverkan, bedrägerier, välfärdsbrottslighet och andra förtroendeskadliga ageranden som kan leda till skada. Ett prioriterat och systematiskt uppföljnings- och kontrollarbete ökar chansen för att identifiera korruption och kan även fungera förebyggande. Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att föreslå åtgärder för att förbättra kommuners och regioners kontroll och uppföljning av privata utförare i syfte att motverka välfärdsbrottslighet, oseriösa aktörer och korruption (Fi2024/01533). Statskontoret ska bl.a. föreslå ändringar i kommunallagen i syfte att skärpa och förbättra kommuners och regioners kontroll och uppföljning av privata utförare. Uppdraget ska redovisas i april 2025.

I syfte att motverka felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott gav regeringen i maj 2023 en särskild utredare i uppdrag att bl.a. lämna flera alternativa författningsförslag för kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet (dir. 2023:63). Uppdraget ska redovisas i december 2024.

Den utvärdering som Greco genomför i kommande utvärderingsrunda av integritetsstärkande och korruptionsförebyggande åtgärder ger regeringen möjlighet att överväga ytterligare förbättringar i stödet till arbetet i kommuner och regioner (se avsnitt 2.4).

1.7 Offentliga inköp

- Regeringen bereder förslag om att samla uppgifter om leverantörer från olika register så att det blir enklare att kontrollera den leverantör som ska utföra ett uppdrag.
- Kammarkollegiet har fått i uppdrag att öka möjligheten till digitalt stöd vid avrop från ramavtal.
- Myndigheten för digital förvaltning (Digg) har fått i uppdrag att ta fram ett utbildningskoncept för hur upphandlade myndigheter och enheter kan öka användningen av e-handelssystem.
- Statens servicecenter har fått i uppdrag att främja ökad användning av digitala beställningar och stärka förmågan till inköpsanalys i statsförvaltningen.

Den offentliga förvaltningen upphandlar varor och tjänster för närmare 900 miljarder kronor. Tjänstemän med ansvar för inköp befinner sig ofta i en utsatt position om företag försöker påverka upphandlingsprocessen på ett otillbörligt sätt.

Korruption kan leda till att seriösa företag konkurreras ut till förmån för oseriösa företag, inklusive företag med koppling till organiserad brottslighet. Kontrollen av och möjligheten att utesluta en leverantör behöver därför förbättras.

Öppenhet är ett effektivt verktyg mot kriminalitet och korruption. Takten i digitaliseringen av inköpsprocesserna behöver öka för att förbättra möjligheterna att upptäcka oegentligheter. Regeringen har därför i juni 2024 gett Kammarkollegiet i uppdrag att öka möjligheten till digitalt stöd vid avrop från ramavtal (Fi2024/01374 [delvis]). Regeringen har även i juni 2024 gett i uppdrag till Digg att ta fram ett utbildningskoncept för hur upphandlande myndigheter och enheter kan öka användningen av e-handelssystem (Fi2024/01381). Vidare har Statens servicecenter i juni 2024 getts i uppdrag att ta fram en pilotutbildning för att öka användningen av digitala beställningar samt att analysera förutsättningarna för att tillhandahålla en tjänst som möjliggör kategoribaserad styrning av statliga myndigheters inköpsverksamhet (Fi2024/01374 [delvis]). Fler öppna data och ökad insyn och kontroll ökar möjligheten att upptäcka och motverka korruption vid inköp.

Möjligheten att ingripa kraftfullt mot otillåtna direktupphandlingar är en viktig markering mot korruption. Sedan den 1 januari 2024 har Konkurrensverket fått utökade befogenheter som tillsynsmyndighet. Myndigheten får bl.a. som första instans fatta beslut om upphandlingsskadeavgift. Konkurrensverket kan nu ingripa mot fler otillåtna direktupphandlingar i syfte att främja konkurrens och motverka korruption. Vidare har taket på upphandlingsskadeavgiften höjts från 10 till 20 miljoner kronor.

Inköpsanalyser är ett viktigt stöd för att identifiera risker i inköpsverksamheten. Genom att följa upp inköpen med en inköpsanalys kan myndigheter identifiera avvikelser i inköp som kan bero på otillåtna direktupphandlingar och ett korrupt beteende. För att öka andelen myndigheter som genomför inköpsanalyser har Ekonomistyrningsverket på regeringens uppdrag utrett hur inköpsanalyser kan påverka effektiviteten i statliga myndigheters inköpsverksamheter. Uppdraget har redovisats i rapporten *Inköpsanalyser effektiviserar statlig inköpsverksamhet* (ESV 2023:48).

2. Framtagandet och uppföljningen av handlingsplanen

2.1 Centrala begrepp och mål

Centrala begrepp

Korruption

Det finns inte någon svensk rättslig definition av begreppet korruption. Inte heller i internationell rätt, såsom den bl.a. uttrycks både i Europarådets straffrättsliga konvention mot korruption och i Förenta nationernas konvention mot korruption, definieras begreppet. I stället definieras vissa handlingar som länderna som tillträtt konventionen uppmanas att kriminalisera. Korruption används i stället ofta, både internationellt och i Sverige, som ett samlingsbegrepp för att beskriva otillbörliga handlingar där någon utnyttjar sin ställning för att gynna sig själv eller andra. I svensk rätt finns en bred uppsättning regler som syftar till att motverka korruption och stärka integriteten i den offentliga förvaltningen.

Regeringen har i skrivelsen Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters skydd mot korruption (skr. 2012/13:167) uttalat att det är viktigt att arbetet mot korruption i den offentliga förvaltningen utgår från en bred definition av vad som är korrupt beteende. I skrivelsen konstaterar regeringen att vissa handlingar kan vara straffbara, t.ex. givande och tagande av muta, men även handlingar som omfattas av andra straffbestämmelser eller som inte är straffbara kan uppfattas som korrupta. Det konstateras att utgångspunkten för regeringens arbete mot korruption i den offentliga sektorn därför ska vara att korruption innebär att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller annan. Riksdagen delade regeringens bedömning att åtgärder mot korruption bör utgå från en bred definition av korruption (bet. 2013/14:KU4, rskr. 2013/14:53). I regeringens handlingsplan mot korruption 2021–2023 upprepades att arbetet mot korruption i den offentliga förvaltningen bör utgå från en bred definition av begreppet korruption (Fi2020/04961).

Utifrån den ovan nämnda definitionen av korruption för offentlig sektor kan korruption äga rum som ett resultat av påverkansförsök eller otillbörliga erbjudanden från utomstående, men också utan inblandning av någon extern part.

Otillåten påverkan

Begreppet otillåten påverkan introducerades i Brås rapport Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner – från trakasserier, hot och våld till

amorös infiltration (Brå 2005:18). I rapporten avses med otillåten påverkan allvarliga trakasserier och hot samt våldssituationer mot person eller egendom, som utöver att vara ett stort arbetsmiljöproblem riskerar att påverka den enskilda tjänstepersonens myndighetsutövning och som därför i förlängningen kan utgöra ett hot mot demokratin. Med otillåten påverkan avses också i rapporten korruption i form av otillbörliga erbjudanden. I rapporten Otillåten påverkan mot myndighetspersoner – En uppföljning (2016:13) anges de vanligaste formerna för otillåten påverkan: trakasserier, hot, våld, skadegörelse, otillbörliga erbjudanden och otillbörliga relationer.

Med otillåten påverkan i den offentliga förvaltningen avses att en extern part utför handlingar i syfte att påverka en tjänsteperson att i sin myndighetsutövning eller tjänsteutövning agera osakligt eller partiskt. Otillåten påverkan kan ske antingen genom handlingar som är straffbara eller på annat sätt olagliga eller genom handlingar som endast är otillbörliga.

Möjliggörare

En särskild form av otillåten påverkan är påverkan genom s.k. möjliggörare. Brå avgränsar i rapporten Möjliggörare för kriminella nätverk – Om möjliggörare i kommunal, statlig och privat sektor begreppet möjliggörare till en individ som använder sitt yrke eller sin arbets- eller uppdragsgivares lokaler, fordon eller mandat för att hjälpa personer i kriminella nätverk (Brå 2024:2). Andra benämningar för samma aktörer kan t.ex. vara insiders eller infiltratörer. Även egenföretagare i branscher där det finns en tydlig branschetisk kod, eller i branscher med yrkesspecifika samfund med disciplinnämnder, kan agera möjliggörare.

Genom möjliggörare i den offentliga förvaltningen kan en extern part utöva påverkan eller tillskansa sig information. Möjliggörare kan t.ex. användas för att förmedla information om känsliga personuppgifter eller möjliga brottsupplägg, underlätta logistik, skapa legitima fasader eller underlätta felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. En extern part kan exempelvis vara kriminella nätverk.

Den nya handlingsplanen bidrar till flera av riksdagens och regeringens mål

Åtgärderna i den nya handlingsplanen bidrar till uppfyllandet av flera av riksdagens och regeringens mål. Målet för den statliga förvaltningspolitiken är bl.a. att statsförvaltningen ska vara rättssäker och effektiv (prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315). I skrivelsen

Regeringens förvaltningspolitik (skr. 2013/14:155) anger regeringen att frånvaron av korruption har en stor betydelse för den offentliga sektorns legitimitet och funktionssätt, samt att en låg grad av korruption är centralt för effektivitet och rättssäkerhet i förvaltningen. Arbetet mot korruption är således en integrerad del av arbetet för att uppfylla det förvaltningspolitiska målet.

Arbetsgivarpolitiken är en del av förvaltningspolitiken och utgör ett viktigt instrument för att stödja effektiva verksamheter samt säkerställa en långsiktig kompetensförsörjning i statlig sektor. Regeringens mål för arbetsgivarfrågor är en samordnad statlig arbetsgivarpolitik som säkerställer att myndigheterna har kompetens för att fullgöra sina uppgifter. Detta mål utgår från den långtgående delegeringen av arbetsgivarpolitiken i staten som utgör en viktig komponent i regeringens styrning av statsförvaltningen och beslutades av riksdagen 1994 (prop. 1993/94:77, bet. 1993/94:KU19, rskr. 1993/94:264, bet. 1994/95:KU3, rskr. 1994/95:7 och 8). Regeringens delmål för de statliga arbetsgivarna bidrar till det övergripande målet och inkluderar att arbetsmiljön i staten ska vara god och att de statsanställda ska ha kunskap om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen och rollen som statsanställd. Den introduktionsutbildning som Statskontoret tagit fram för nyanställda inom staten syftar till att stärka deras förmåga att hantera den särskilda roll som statsanställda har. Övriga åtgärder mot korruption och otillåten påverkan bidrar generellt till en god arbetsmiljö och en god förvaltningskultur.

I skrivelsen Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet (skr. 2023/24:67) beslutades målet att otillåten och otillbörlig påverkan inte ska få fäste i det svenska samhället, vare sig i offentlig eller privat verksamhet. I arbetet med målet ingår att värna integriteten i det offentliga beslutsfattandet samt att förebygga hot från insidan i form av insiders och infiltratörer. Åtgärderna i strategin syftar till att öka medvetenheten och kunskapen om otillåten påverkan i den offentliga förvaltningen, samt att öka skyddet för de som utsätts för otillåten påverkan.

Utifrån det riksdagsbundna målet för den statliga förvaltningspolitiken har regeringen preciserat målet för den offentliga upphandlingen. Enligt detta ska den offentliga upphandlingen vara effektiv, rättssäker och ta tillvara konkurrensen på marknaden, samtidigt som innovativa lösningar främjas samt miljöhänsyn och sociala hänsyn beaktas (prop. 2014/15:1 utg.omr. 2).

Det innebär bl.a. att korruptionsrisker behöver beaktas i alla inköpsprocesser.

2.2 Uppföljning av den tidigare handlingsplanen mot korruption

Handlingsplanen mot korruption 2021–2023

Syftet med handlingsplanen mot korruption 2021–2023 var att skapa förutsättningar för ett mer effektivt och strukturerat arbete mot korruption. I förlängningen skulle handlingsplanen bidra till att minska riskerna för korruption och de förtroendeskador som korruptionen medför. Handlingsplanen riktade sig framför allt till statliga förvaltningsmyndigheter. Den kunde också användas som utgångspunkt för att förebygga korruption och förtroendeskador i kommuner och regioner samt inom kommunala bolag. Vidare berördes även de statligt ägda bolagen. Handlingsplanen lade därmed grunden för ett sammanhållet och strukturerat arbete mot korruption i hela den offentliga förvaltningen.

I handlingsplanen identifierades följande utgångspunkter och delar av ett effektivt och strukturerat arbete mot korruption:

- kontrollmiljö och tydligare ansvarsförhållanden
- riskanalyser och riskmedvetenhet
- kunskaper och etiska förhållningssätt
- rutiner för hantering av misstankar om korruption
- samverkan och utbyte av erfarenheter.

I myndigheternas fortsatta arbete mot korruption är dessa utgångspunkter alltså centrala. Det är ett arbete som hela tiden behöver utvecklas, följas upp och utvärderas.

Handlingsplanen utgjorde en del av ett uppdrag till Statskontoret. I uppdraget ingick tre deluppdrag. Statskontoret skulle främja arbetet mot korruption, bl.a. genom att utveckla stöd som bidrog till effektiva och strukturerade arbetsätt mot korruption. Statskontoret skulle även inrätta ett forum för samverkan för att ge myndigheter med särskild kompetens i fråga om arbete mot korruption möjlighet att utbyta erfarenheter. Slutligen skulle Statskontoret även lämna lägesbilder som syftade till att följa och beskriva utvecklingen av myndigheternas arbete mot korruption.

Uppdraget till Statskontoret slutredovisades av myndigheten i december 2023 genom rapporten Steg för steg – myndigheternas arbete mot

korruption är under utveckling (2023:20). I rapporten görs bedömningen att arbetet mot korruption som helhet går framåt, men att det går långsamt.

I slutredovisningen av uppdraget gav Statskontoret ett antal rekommendationer till regeringen. I den nya handlingsplanen går regeringen helt eller delvis vidare med flera av dessa förslag. Det handlar t.ex. om att ge Statskontoret i uppgift att tillhandahålla ett långsiktigt stöd till myndigheterna i deras arbete mot korruption i myndighetens instruktion och att ge Statskontoret i uppdrag att fortsätta att följa upp myndigheternas arbete mot korruption.

Uppföljning av handlingsplanen mot korruption 2021–2023

Ett stabsbiträde anställdes under hösten 2023 på Finansdepartementet, avdelningen för offentlig förvaltning för att följa upp Statskontorets arbete för en god förvaltningskultur och för att främja myndigheternas arbete mot korruption. Arbetet med uppföljningen genomfördes september–december 2023. Uppföljningen avsågs användas i regeringens övergripande styrning av Statskontoret och för att följa upp handlingsplanen mot korruption 2021–2023. Den utgör därmed en del av underlaget till den nya handlingsplanen.

Vid sidan av skriftliga underlag bygger uppföljningen på intervjuer med ledningen för Statskontoret och ett urval av dess medarbetare, en enkät som Statskontoret genomförde i dialog med Finansdepartementet samt intervjuer med medarbetare vid åtta myndigheter av olika storlek och med olika typer av verksamhet.

Resultat från enkätundersökningen

Den enkätundersökning som genomförts visar att 96 procent av de svarande känner till Statskontorets uppgift att främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten. Även Statskontorets webbplats förvaltningskultur.se förefaller vara väl känd bland de statliga myndigheterna. På frågan om hur ofta man besöker denna webbplats svarade 64 procent någon gång om året och 25 procent en gång i månaden. Endast 9 procent uppgav att de aldrig hade besökt denna sida.

Av de stöd som Statskontoret tagit fram är det myndighetens handböcker, filmer, dilemma- och diskussionsövningar samt dess digitala introduktionsutbildning som används mest. Färre känner till eller har använt stödmaterialiet för att analysera korruptionsrisker och möjligheten till besök av

Statskontoret på myndigheten. Domstolar, vissa lärosäten och små myndigheter med under 150 årsarbetskrafter hör till dem som i låg utsträckning använder sig av stöden.

En majoritet av dem som har använt stöden svarar i enkäten att de tycker att stöden helt och hållet eller i ganska hög utsträckning motsvarar behoven. Störst andel nöjda har den digitala introduktionsutbildningen. Nästan alla som har använt utbildningen – 95 av 99 svarande – har uppgett att den motsvarar behoven helt och hållet eller i ganska hög utsträckning. Det är också många som är nöjda med filmerna på webbplatsen om t.ex. den statliga värdegrunden och Statskontorets besök på myndigheten för workshop och föreläsning. En lägre andel är nöjda med seminarierna, föreläsningarna och workshopparna inom ramen för nätverket mot korruption.

Resultat från intervjuerna

Intervjuerna bekräftar och fördjupar bilden från enkätundersökningen att många av Statskontorets stöd uppskattas av myndigheterna. Följande framhålls för att utveckla arbetet ytterligare.

Flera av de intervjuade myndighetsrepresentanterna uppger att Statskontoret borde ha en mer proaktiv och uppsökande roll. Det gäller både arbetet med en god förvaltningskultur och arbetet mot korruption, men särskilt beträffande det korruptionsförebyggande arbetet.

En tydlig bild från alla åtta myndigheter är att det finns behov av stöd som är praktisknära och enkla att arbeta med. Flera av myndighetsrepresentanterna uttrycker önskemål om att Statskontoret ska ta fram mer differentierade stöd tillsammans med verksamhetsföreträdare i myndigheterna, eftersom myndigheterna har väldigt olika behov av stöd.

Flera av myndighetsrepresentanterna uppger att forumet för samverkan mot korruption fungerar väl, att erfarenhetsutbytet är givande och att mötena är effektiva. Myndigheterna uppger att forumet har utvecklats över tid, men att det främst används som en kontaktyta för omvärldsbevakning och erfarenhetsutbyte. Myndigheterna i forumet har också fått lämna underlag till Statskontorets lägesbild om vilka frågor de ser som viktiga framöver.

Slutsatser och rekommendationer

Statskontoret bedöms genom uppdragen på korruptionsområdet ha bidragit till ett mer strukturerat arbete mot korruption, vilket var syftet med handlingsplanen mot korruption 2021–2023. Uppföljningen visar att det är viktigt att Statskontoret framöver följer upp, utvecklar och riktar sina främjandeinsatser för en god förvaltningskultur och mot korruption till områden där de gör bäst nytta.

Mot bakgrund av uppföljningen har stabsbiträdet lämnat ett antal rekommendationer inför arbetet med den nya handlingsplanen. Regeringen har valt att gå vidare med ett flertal av dessa, t.ex. genom ett nytt uppdrag till Statskontoret (se avsnitt 1.1) och genom en ändring i myndighetens instruktion (se avsnitt 1.5).

2.3 Kunskapsinsamling

I arbetet med den nya handlingsplanen har stor vikt lagts vid att inhämta information och synpunkter från ett brett urval av aktörer med kunskap om, och erfarenheter av, arbetet mot korruption i den offentliga förvaltningen. Kunskapsinsamlingen har genomförts dels genom rundabordssamtal, dels genom samråd inom ramen för Open Government Partnership (OGP).

Rundabordssamtal

Följande samtal och möten har Regeringskansliet bjudit in till med ett särskilt fokus på korruption och otillåten påverkan:

- Rundabordssamtal med civilminister Erik Slottner om trakasserier, hot och våld mot statsanställda den 8 februari 2023. Vid samtalet deltog företrädare för statliga myndigheter och arbetsgivarorganisationer på det statliga området.
- Rundabordssamtal med justitieminister Gunnar Strömmer om otillåten påverkan mot partier och offentligt beslutsfattande den 22 februari 2023. Vid samtalet deltog företrädare för statliga myndigheter, politiska partier, SKR samt civilsamhället.
- Rundabordssamtal med civilminister Erik Slottner inför framtagandet av den nya handlingsplanen den 15 november 2023. Vid samtalet deltog företrädare för statliga myndigheter, SKR, politiska partier samt för forskar- och civilsamhället.
- Rundabordssamtal med civilminister Erik Slottner och justitieminister Gunnar Strömmer inför framtagandet av den nya handlingsplanen den

15 februari 2024. Vid samtalet deltog företrädare för statliga myndigheter, kommuner och regioner, arbetsgivarorganisation på det statliga området, SKR, företag på upphandlingsområdet och civilsamhället.

- Fortsättningsmöte efter rundabordssamtalen inför framtagandet av den nya handlingsplanen på tjänstemannanivå den 13 mars 2024 med fokus på offentlig upphandling. Vid mötet deltog företrädare för statliga myndigheter.

Open Government Partnership

Sverige är sedan 2011 medlem i OGP, som är ett internationellt samarbetsorgan som verkar för större öppenhet, en mer medborgarcentrerad utveckling och större utnyttjande av ny teknik inom den offentliga förvaltningen. Inom ramen för sitt medlemskap åtar sig varje land att ta fram nationella handlingsplaner. Handlingsplanerna utarbetas i en öppen samrådsprocess tillsammans med civilsamhället. Under våren 2023 beslutades Sveriges nuvarande handlingsplan för OGP 2023–2025. Handlingsplanen mot korruption och otillåten påverkan 2024–2027 utgör ett av Sveriges åtaganden i handlingsplanen för OGP 2023–2025.

I arbetet med framtagandet och genomförandet av handlingsplanen för OGP har samråd med företrädare för civilsamhället hållits vid följande tillfällen: den 19 oktober 2022, den 22 februari och den 12 december 2023 samt den 30 maj 2024.

2.4 Analys av korruptionsrisker, otillåten påverkan och internationella rekommendationer

Val av områden för åtgärder

I budgetpropositionen för 2024 aviserade regeringen att den avsåg ta fram en ny handlingsplan som tar ett brett grepp om arbetet mot korruption och otillåten påverkan. Vid framtagandet av den nya handlingsplanen har därför fokus lagts på flera olika områden som regeringen – eller andra aktörer på nationell och internationell nivå – i sina analyser av Sverige, har identifierat som särskilt viktiga.

Nedan redovisas ett urval av de analyser som gjorts av risker för korruption och otillåten påverkan i Sverige och ett urval av internationella rekommendationer riktade till Sverige på korruptionsområdet. Dessa har, vid sidan av bl.a. de ovan redovisade samtalen och mötena legat till grund för valet av

fokusområden i den nya handlingsplanen. De områden som har identifierats i arbetet med handlingsplanen som särskilt viktiga är: en ändamålsenlig straffrättslig lagstiftning, ökad transparens när det finns risk för intressekonflikter, effektiva åtgärder mot otillåten påverkan, en god förvaltningskultur och stärkt korruptionsbekämpning i statliga myndigheter, stärkta förutsättningar för korruptionsbekämpning i kommuner och regioner och effektiva verktyg för att motverka korruption i samband med offentliga inköp.

Analys av korruption och otillåten påverkan i Sverige

Det finns ett större antal rapporter om korruption och otillåten påverkan från t.ex. myndigheter, utredningsväsendet, civila samhällets organisationer och granskningsorgan. De nedanstående rapporterna utgör exempel på de underlag som legat till grund för valet av områden för åtgärder i den nya handlingsplanen.

Statskontoret

- Steg för steg – myndigheternas arbete mot korruption är under utveckling. Slutrapport (2023:20).
- Nya utmaningar och gamla problem. Om korruption i kommuner och regioner (2023:13).

Brå

- Politikernas trygghetsundersökning 2023 – förtroendevaldas utsatthet och oro för trakasserier, hot och våld under valåret 2022 (2023:14).
- Utsatthet bland förtroendevalda. Delredovisning: Otillåten påverkan av systemhotande aktörer (2023).
- Möjliggörare för kriminella nätverk. Om möjliggörare i kommunal, statlig och privat sektor (2024:2).
- Otillåten påverkan mot myndighetspersoner (2016:13).

Myndighetsgemensam satsning mot organiserad brottslighet

- Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2023 (2024).

OECD

- Public Governance Monitor of Sweden (OECD 2023).

Internationella rekommendationer riktade till Sverige

Korruption är ett gränsöverskridande problem och det är därför nödvändigt med internationellt samarbete. Flera internationella överenskommelser har därför ingåtts sedan 1990-talet och Sverige har anslutit sig till flera av konventionerna, däribland Europarådets konventioner om korruption, FN:s konvention om korruption och OECD:s konvention om bekämpande av bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsförbindelser. Till varje konvention finns kopplat en utvärderingsmekanism. Sveriges arbete mot korruption har vid flera tillfällen utvärderats av Europarådet, FN och OECD. Sedan 2022 utvärderas också Sveriges arbete mot korruption av Europeiska kommissionen i institutionens rättsstatsrapporter. Nedan följer en redovisning av ett urval av de rekommendationer som getts till Sverige av Europarådet, FN, OECD och kommissionen.

Insyn i partifinansiering

Greco har lämnat rekommendationer till Sverige när det gäller insyn i partifinansiering. Även inom ramen för FN:s konvention mot korruption har rekommendationer som rör partifinansiering riktats till Sverige. Bland annat rekommenderas Sverige att utvidga tillämpningsområdet för lagen om insyn i finansiering av partier till att omfatta ett krav på att politiska partier ska redovisa utgifter.

Insyn i lobbying

Greco har även lämnat en rekommendation till Sverige om politiska makthavares kontakter med personer som vill påverka politiken. Enligt rekommendationen bör Sverige införa regler och riktlinjer för kontakterna mellan å ena sidan den högsta verkställande politiska nivån och å andra sidan lobbyister och andra utomstående som vill påverka regeringens beredningsprocesser och beslut. Enligt rekommendationen bör också tillräcklig information offentliggöras om syftet med dessa kontakter, såsom vem som deltog i ett möte, vem uppdragsgivaren var och vilka frågor som skulle diskuteras.

OECD beslutade i maj 2024 nya rekommendationer när det gäller transparens och integritet i samband med lobbying som ersätter rekommendationerna från 2010. De nya rekommendationerna är mer långtgående än de tidigare, t.ex. när det gäller vilken information som bör göras tillgänglig för allmänheten och i vilken form.

Övergångsrestriktioner

Greco har lämnat en rekommendation till Sverige om att utvärdera genomförandet av lagen om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet, särskilt med avseende på kretsen som omfattas av lagen och tiden en övergångsrestriktion ska gälla. I rekommendationen ingår även att lagen bör ändras om utvärderingen visar på ett sådant behov.

Europeiska kommissionen riktade i rättsstatsrapporterna 2022 och 2023 en rekommendation till Sverige att utvärdera lagen om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet, bl.a. avseende kretsen som omfattas. Även inom ramen för FN:s konvention mot korruption har en liknande rekommendation lämnats till Sverige.

Korruptionsbrotten

OECD och kommissionen har 2012 respektive 2022 och 2023 bl.a. rekommenderat Sverige att se över utformningen av straffbestämmelserna om korruption och möjligheten att döma över brott som begåtts utomlands i syfte att fler fall leder till åtal och fällande dom.

Otillåten påverkan

Kommissionen konstaterar i rättsstatsrapporterna från 2022 och 2023 att korruption relaterad till infiltration från organiserad brottslighet i den offentliga förvaltningen fortsatt är ett problem i Sverige.

Kommunsektorn

Greco har i samband med sitt plenarmöte i juni 2023 beslutat att utvärdera det korruptionsförebyggande arbetet på kommunal och regional nivå. De första länderna utvärderas 2025. Det är ännu inte beslutat när Sverige kommer att utvärderas. I utvärderingen av Sverige kommer rekommendationer lämnas dels på nationell nivå, dels till de kommuner eller regioner som väljer att medverka i utvärderingen.

2.5 Uppföljning

Extern utvärdering av handlingsplanen av OECD

Regeringen avser låta OECD utvärdera den nya handlingsplanen. OECD:s arbete med utvärderingen ska genomföras i dialog med en svensk referensgrupp bestående av experter på korruptionsområdet.