

Tjänsteskrivelse - Policy mot mutor för Ystads kommun

Bakgrund

Relationsfrämjande åtgärder förekommer i olika former i affärssammanhang. Det kan vara representation, festevenemang, idrottstävlingar, olika bonusarrangemang, nöjesresor, presenter eller sidoleveranser av varor eller tjänster. I Sverige kan allt detta under vissa omständigheter klassas som muta enligt brottsbalken. Förenklat uttryckt kan den som tar emot eller begär en muta dömas för mutbrott och den som lämnar eller erbjuder en muta dömas för bestickning. Även i många andra länder är tagande och lämnande av muta straffbara gärningar.

Förekomsten av mutor hos en kommunal myndighet eller ett kommunalt bolag, eller misstankar härom, påverkar alla som har en relation till myndigheten eller bolaget. Den kommunala myndighetens eller det kommunala bolagets rykte och varumärke riskerar att skadas. Mutor leder till högre kostnader och snedvrider konkurrensen på marknaden. Förtroendet från kunder och andra affärskontakter förstörs. Oavsett om mutor upptäcks eller inte, påverkas myndigheten eller bolagets verksamhet negativt eftersom dolda intressen styr verksamheten.

Varför ha en skriven etisk policy?

En skriven etisk policy ger en tydlig signal till omvärlden om hur den kommunala myndigheten och de kommunala bolagen ser på muttagande och bestickning. Förtroendet för myndigheten och bolaget hos kommuninvånare och aktieägare, liksom hos kunder och andra affärskontakter ökar. För de anställda utgör en skriven etisk policy en praktisk vägledning och ett stöd för hur olika situationer skall hanteras. För företagets VD och styrelse kan det vid ett inträffat mutfall vara av stor vikt från ansvarssynpunkt att ha en skriven etisk policy som är förankrad i organisationen.

Beaktas bör också att många företag redan har egna policies mot mutor, och att dessa företag förväntar sig, eller rent av kräver, av sina leverantörer och andra affärskontakter att också de har - och tillämpar - en motsvarande policy.

En policy skall syfta till att den kommunala myndigheten och de kommunala bolagen förbjuder alla former av muttagande och bestickning i alla affärskontakter och i alla andra omvärldsrelationer (exempelvis med andra myndigheter) som myndigheten/bolagen är involverat i. Affärskontakterna kan vara direkta eller indirekta, genom dotterbolag eller joint ventures, med leverantörer, kunder, konsulter, mäklare, underentreprenörer, agenter och andra mellanmän.

Den svenska mutlagstiftningen är otydlig och klargör inte när en förmån skall anses utgöra en muta. Avgjorda rättsfall ger liten vägledning. Det är därför ofta mycket svårt att ge någorlunda säkra besked om var gränserna går mellan otillbörliga och tillbörliga förmåner, för vad som är ett mut- eller bestickningsbrott. Tilläggas kan att den svenska mutlagstiftningen är sträng och i princip jämställer privat och offentlig sektor. Viktigt blir då att myndighetens/bolagens policy och riktlinjer ger de anställda vägledning för hur de skall bete sig vid kontakter med myndigheter och med kunder, leverantörer, mäklare och andra affärspartners. Det gäller särskilt de områden där risken för muttagande och bestickning bedömts vara stor. För att vara på den säkra sidan bör myndigheten/bolagen utforma sin policy med en viss säkerhetsmarginal.

Svensk domstolspraxis visar att gränsen mellan muta och tillbörlig förmån dras snävare inom den offentliga än den privata sektorn. Detta gäller i synnerhet när det är fråga om myndighetsutövning eller myndighetsliknande uppgifter. Åklagares möjlighet att väcka åtal är också större om mottagaren finns inom offentligt ägda aktiebolag jämfört med privata aktiebolag.

Genomförandet och uppföljning av policyn

Kommunfullmäktige respektive de kommunala bolagens respektive styrelser bör fastställa policyn, liksom se till att tillräckliga resurser avsätts för att genomföra och fortlöpande hantera policyn.

När policyn fastställs av fullmäktige/bolagsstyrelser, bör även ett program för genomförande fastslås. En grundläggande del av genomförandet är utbildning av de anställda. Programmet bör ha en klar tidsplan för genomförandet och för återrapportering till styrelsen.

Den kommunala myndigheten och de kommunala bolagen bör införa ett fortlöpande internt återrapporteringssystem, lämpligen integrerat med de normala rapporteringsrutinerna. För företagets anställda är det en hjälp om det finns en lättillgänglig och väl fungerande rådgivningsfunktion att diskutera tveksamma situationer med.

Tillsammans med fasta rapporteringsrutiner bör ett internt meddelande- eller anmälningssystem införas, som ger enskilda anställda möjlighet att kontinuerligt rapportera iakttagelser om brott mot policyn till särskilt utsedd tjänsteman. Även frågan om eventuella åtgärder mot dem som inte följer policyns bestämmelser bör övervägas.

Bilagorna till tjänsteskrivelsen innefattar en policy och riktlinje som redogör för kommunens förhållningssätt avseende mutor, gällande rätt samt exempel på vanligt förekommande situationer och hur kommunens förtroendevalda och anställda bör resonera då fråga uppkommer om ifall en belöning, förmån eller gåva är lämplig eller ej. Dokumentet innehåller även exempel på vad som i praxis kan anses vara tillåtna respektive otillbörliga förmåner. Målsättningen har varit att dokumentet ska vara så klart och tydligt som möjligt.

Kommunjuristen vill särskilt framhålla att om tveksamhet uppstår i frågan om huruvida en förmån är tillåten eller inte är det rimligt att utgå från att förmånen inte är tillåten. Vidare är det viktigt att observera att det inte är möjligt att reglera varje enskild situation i ett styrdokument som ska gälla hela kommunen. Vid tveksamhet om en förmån är tillåten eller ej bör därmed den som berörs kontakta närmaste chef eller kommunjuristen.

I arbetet med att framtagandet av dokumenten har SKL:s cirkulär 2006:30 Om mutor och jäv - en vägledning för offentligt anställda använts som vägledning samt beaktats slutsatserna i betänkandet Mutbrott (SOU 2010:38). Förslaget till policy och riktlinje har anpassats i enlighet med den reformerade mutbrottslagstiftningen, i kraft från den 1 juli 2012.

I tjänsten,

Daniel Svartek
Kommunjurist

Policy mot mutor för Ystads kommun

Policyn innebär att

- Anställda och förtroendevalda i Ystads kommun verkar på kommunmedlemmarnas uppdrag och ska iaktta saklighet och opartiskhet i sin tjänsteutövning.
- Anställda och förtroendevalda ska därför handla på ett sådant sätt att de inte kan misstänkas för att påverkas av ovidkommande hänsyn eller intressen i sitt arbete, t ex genom att ta emot otillbörliga gåvor eller förmåner från företag eller privatpersoner som de har att göra med i tjänsten.
- I alla sammanhang ska ett sådant förhållningssätt iakttas att det inte kan förekomma risk för att företrädare för kommunen gör sig skyldiga till givande eller tagande av muta.
- Den som är offentliganställd bör betrakta varje förmån som otillbörlig om den kan misstänkas påverka tjänsteutövningen.
- Varje förvaltning, bolag och stiftelse där Ystads kommun är förvaltare eller utser majoriteten av styrelsen ansvarar för att denna policy efterlevs.

Riktlinje mot mutor för Ystads kommun

1. Inledning

Denna riktlinje syftar till att konkretisera policyn.

2. Givande och tagande av muta

2.1 Bakgrund

Den offentliga förvaltningen arbetar på medborgarnas uppdrag och ska iaktta saklighet och opartiskhet i enlighet med de krav som uppställs i regeringsformen. Detta innebär att tjänstemän och förtroendevalda ska handla på ett sådant sätt att de inte kan misstänkas för att påverkas av ovidkommande hänsyn eller intressen i sitt arbete, t ex genom att ta emot otillbörliga gåvor eller förmåner från företag eller privatpersoner som de har att göra med i tjänsten. Vad som är en otillbörlig gåva eller förmån framgår av det regelverk som avser att förhindra olaglig påverkan, bl.a. av reglerna om givande och tagande av muta.

2.2 Omfattning

Policyn och riktlinjen omfattar anställda och förtroendevalda i Ystads kommuns förvaltningar, bolag samt stiftelser där Ystads kommun är förvaltare eller utser majoriteten av styrelsen. Denna policy och riktlinje tar i första hand sikte på det som ska gälla när anställda eller förtroendevalda har rollen som mottagare av en förmån. Policyn och riktlinjerna ska dock även tillämpas inom kommunen när det gäller givande av förmån, innebärande att det som inte ska tas emot inte heller får ges eller utlovas. Policyn och riktlinjerna gäller inte för personalsociala åtgärder inom en verksamhet (t ex gratifikation), men gäller fullt ut för gåvor och förmåner mellan de olika juridiska personerna inom kommunens organisation.

2.3 Lagbestämmelser

Det som kännetecknar korruptionsbrott är att det finns risk för otillbörlig påverkan av den som handlingen riktar sig till och att påverkan sker på hans eller hennes tjänsteutövning. Tagande och givande av muta är två sidor av samma sak med två aktörer. Reglerna är desamma för offentlig och privat verksamhet men åklagare har större möjlighet att väcka talan om sådant brott i offentlig verksamhet kommer till dennes kännedom.

Bestämmelserna om givande och tagande av muta återfinns i 10 kap 5 a-e §§, 9 §, 10 § och 20 kap 5 §§ brottsbalken.

Tagande av muta innebär att en arbetstagare, förtroendevald eller annan, för sig själv eller för annan, tar emot, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning. Mutbrott är straffbart med böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst sex år.

Givande av muta innebär att till arbetstagare eller annan som avses i bestämmelsen om mutbrott lämna, utlova eller erbjuda, för denne själv eller för annan, muta eller annan otillbörlig belöning för tjänsteutövningen. Givande av muta är straffbart med böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst sex år.

2.4 Förhållningssätt

Allmänhetens förtroende är utgångspunkten för alla företrädare för Ystads kommun. I alla sammanhang ska ett sådant förhållningssätt iakttas att det inte kan förekomma risk för att företrädare för kommunen gör sig skyldiga till mutbrott. För Ystads kommuns anställda och förtroendevalda är det en självklarhet att följa gällande regelverk och att handla med omdöme och ansvar då man erbjuds en förmån. Det är viktigt att observera att personer som arbetar med myndighetsutövning, upphandling etc. verkar inom verksamheter som är extra integritetskänsliga och att dessa personer förutsätts handla därefter.

2.5 Rutin då brott upptäcks eller misstänks

Om en belöning, gåva eller förmån bedöms som otillbörlig kommer arbetsrättsliga åtgärder att vidtas och polisanmälan göras. Detta görs av närmast överordnad chef.

2.6 Information och uppföljning

Alla förtroendevalda och anställda inom Ystads kommun ska ta del av denna policy och riktlinje. Detta ska lämpligen ske vid anställning, introduktion och på arbetsplatsträffar. Policyn och riktlinjen ska finnas tillgänglig på kommunens intranät samt på dess hemsida. Varje förvaltning, bolag och stiftelse där Ystads kommun är förvaltare eller utser majoriteten av styrelsen ansvarar för att denna policy och riktlinje efterlevs.

2.7 Otillbörlig belöning – exempel

I lagtexten anges som en förutsättning för straffansvar att belöningen, förmånen eller gåvan skall vara otillbörlig. Någon definition av begreppet otillbörlig ges emellertid inte, eftersom det ansetts vara omöjligt att finna någon sådan som kan täcka alla de skiftande omständigheter under vilka frågan om muta kan aktualiseras. En bedömning måste därför ske i varje enskilt fall. Särskilt höga krav ställs på anställda i den offentliga sektorn. En belöning kan vara otillbörlig även om den inte ges för att få mottagaren att handla på ett visst sätt.

Den som är offentliganställd bör betrakta varje förmån som otillbörlig om den kan misstänkas påverka tjänsteutövningen.

Ett sätt att undvika gränsdragningsproblematik är att helt undvika att ta emot gåvor och förmåner. Då detta ändå blir aktuellt kan följande tjäna som vägledning:

Exempel på otillbörliga förmåner

- Alla typer av penninggåvor, värdepapper och liknande
- Penninglån med särskilt gynnsamma villkor
- Borgensåtaganden eller skuldtäckning
- Efterskänkande av fordran, ränta, amortering, köpeskilling osv.
- Att förfoga över båt, fritidshus, fordon osv. för privat bruk
- Helt eller delvis betalda nöjes- eller semesterresor

2.8 Förmåner som kan vara godtagbara

Förmåner som inte är avsedda att påverka en persons handlande och som inte rimligen kan misstänkas påverka detta är som regel tillåtna.

Exempel på förmåner som normalt anses tillåtna

- Enstaka befogade arbetsmåltider av vardaglig karaktär
- Mindre varuprover eller enklare prydnadsföremål och minnesgåvor
- Enklare uppvaktning på födelsedagar eller vid sjukdom

2.9 Vanligt förekommande situationer där risk för otillbörlig påverkan finns

Observera att detta endast är en exemplifiering på situationer där korrupsionsbrott kan bli aktuella och inte någon uttömmande lista.

Kontanter

Förmåner i form av kontanter får inte tas emot.

Exempel: En anställd på hemtjänsten lånade 50 000 kr av en vårdtagare. Tingsrätten dömde den anställda för mutbrott till 60 dagsböter å 180 kr.

Exempel 2: En handläggare vid Migrationsverket tog betalt för att bevilja svenskt medborgarskap på felaktiga grunder. Handläggaren dömdes för mutbrott.

Exempel 3: En handläggare vid ett allmännyttigt bostadsföretag tog betalt av folk som sökte lägenhet för att låta dem gå före i bostadskön och erhålla hyreskontrakt snabbare. Åtalet omfattade 20 lägenhetsaffärer som hon ansågs ha tjänat 940.000 kr. på att förmedla. Handläggaren dömdes för grovt mutbrott och ytterligare två personer dömdes för medhjälp till mutbrott.

Måltider

Enstaka, inte alltför påkostade måltider i anknytning till arbetet (exempelvis affärsförhandling) är tillåtna. Måltiden får dock inte vara det primära syftet med sammankomsten. Måltiden eller annan form av representation bör uttrycka en i detta sammanhang sedvanlig gästfrihet, till exempel i form av värdskap vid inledande av affärsförhandlingar, under sådana eller som en avslutning vid förhandlingarna. ***Under pågående upphandling bör särskild restriktivitet med att låta sig utsättas för påverkan från tilltänkt leverantör t ex genom att bli bjuden på måltider m m iakttas.*** Försiktighet bör iakttas vid ofta återkommande representation mot en och samma person eller grupp av personer. Är make/maka/sambo medbjuden ökar risken för att förmånen skall anses otillbörlig.

Exempel: Två tullassistenter lät sig bjudas på mat och öl av stewarden på en färja. De fick även handla obeskattade varor. Tullassistenterna dömdes för mutbrott och stewarden för bestickning.

Studieresor, kurser och konferenser

Studieresor, kurser och konferenser bör betalas av arbetsgivaren. Enligt förarbetena till lagstiftningen kan det mera sällan anses tillbörligt att en anställd i offentlig sektor bjuds på en studieresa som omfattar mer än en dag. För att vara tillbörlig måste en sådan resa vara seriöst upplagd och ovidkommande nöjesarrangemang får inte förekomma. Inbjudan skall vara riktad till arbetsgivaren och denne har att välja ut de personer som deltar.

Exempel 1: Ett byggföretag hade som tradition att regelbundet bjuda kommunaltjänstemän på båtresa till Helsingfors för att "förkorta beslutsvägarna". Resorna var huvudsakligen nöjesresor även om vissa studiemoment förekom. Representanter för byggföretaget dömdes för bestickning och kommunaltjänstemännen dömdes för mutbrott.

Exempel 2: Två kommuner i Jämtland diskuterade och utredde under år 1997 frågan om att upphandla vård och omsorg i konkurrens. En politiker från vardera kommun blev bjuden av ett anbudsgivande företag på en konferensresa med inträdesbiljetter till ishockey-VM i Helsingfors. Chefen för det anbudsgivande företaget dömdes för bestickning och politikerna dömdes för mutbrott.

Kundträffar

Om ett utomstående företag som kommunen handlar med bjuder på en kundträff är det normalt tillåtet att delta om syftet med träffen är att utbyta information. Om det vid träffen förekommer viss underhållning och bjuds på enklare förtäring innebär det inte att kundträffen därmed blir en muta. Det är dock viktigt att huvudsyftet är att ge information, inte vara en nöjestillställning. Angående värdet på förtäringen, se ovan om måltider.

Gåvor

Lagstiftningen anger inte några värdegränser för när gåvor eller förmåner är att anse som otillbörliga. Värdet har dock stor betydelse när man skall bedöma om en gåva är otillbörlig eller inte. Har gåvan endast obetydligt värde som t.ex. en almanacka eller en penna kan den knappast vara ägnad att påverka mottagaren och följaktligen inte vara otillbörlig. Särskild restriktivitet gäller för den som är verksam med myndighetsutövning, upphandling eller inom vårdsektorn (se nedan). Inom dessa funktioner bör gåvor oavsett värde undvikas.

Julgåvor och gåvor i samband med högtidsdagar och avtackningar

Julgåvor och gåvor i samband med högtidsdagar och avtackningar bör normalt kunna accepteras. Dock bör värdet understiga en procent av aktuellt prisbasbelopp (år 2013 ett värde under 445 kr) vad gäller julgåvor och maximalt tre procent av aktuellt prisbasbelopp (år 2013 ett värde under 1335 kr) för gåvor vid högtidsdagar. Observera att beloppsgränser inte är absoluta och att en gåva därmed kan vara att anse som otillbörlig även om värdet är ringa. Särskilt viktigt är att gåvan inte förknippas med viss prestation. Gåvor till anställd eller förtroendevald på annan förvaltning, bolag eller stiftelse inom kommunens organisation bör helt undvikas eller i vart fall vara av obetydligt värde, t ex en enkel blomma.

Exempel 1: En tjänsteman på Naturvårdsverket fick en flaska whisky och en flaska konjak i 50-årspresent av ett företag som tillverkade kemiska bekämpningsmedel. Gåvan ansågs otillbörlig och tjänstemannen dömdes för mutbrott.

Exempel 2: Ett kommunalråd uppvaktades på sin sextioårsdag med ett presentkort på 1000 kr för ett i kommunen verksamt privat byggföretag. Kommunalrådet dömdes för mutbrott och direktören för byggföretaget dömdes för bestickning.

Exempel 3: En bilhandlare överlämnade, inför jularna 2004 och 2005, öl och sprit till var och en av sju anställda vid Svensk Bilprovning. De inblandade hävdade att det rörde sig om julgåva. Bilhandlaren dömdes för bestickning och de sju anställda vid Bilprovningen dömdes för mutbrott.

Gåvor, ersättningar eller andra förmåner från vårdtagare eller anhöriga till vårdtagare

Personal inom vård- och omsorgsverksamhet bör under inga förhållanden ta emot penninggåvor. Gåvor med realiserbart ekonomiskt värde t ex smycken, prydnadsföremål, konstverk och liknande är inte heller tillåtet att ta emot annat än om värdet är ringa. Drickspengar får inte tas emot. Om en arbetstagare inom äldreomsorgen eller hälso- och sjukvården får vetskap om att någon pensionär eller patient avser att testamentera egendom till arbetstagaren, ska vederbörande klargöra för testator att han/hon inte kan ta emot någon gåva eller förmån över huvud taget. Äldreomsorgens personal ska inte heller delta vid upprättande eller bevitnande av testamenten, fullmakter eller liknande handlingar. Om en enskild eller anhörig vill visa uppskattning genom att överlämna något utan egentligt ekonomiskt värde, t ex blommor eller choklad, kan detta accepteras.

Exempel: En hemsamarit tjänstgjorde hos ett äldre par och fick veta att hon satts in som testamentstagare till halva kvarlåtenskapen. Eftersom hon var medveten om att hon fanns med i testamentet och bl a var närvarande när testamentet skrevs på dömdes hemsamariten för mutbrott och hennes del i testamentet förverkades.

Tjänster

En muta kan även bestå i sidoleveranser av varor och tjänster från huvudmannens leverantör eller att få en tjänst utförd, t ex reparation av bil eller hus.

Exempel: En byggnadsinspektör dömdes för mutbrott efter att ha fått arbeten utförda på sin privata fastighet av ett byggföretag som var engagerat i kommunala projekt där inspektören var kontrollant.

Rabatter osv.

Anställda och förtroendevalda i Ystads kommun ska i denna roll inte ta emot rabatter, följderbjudanden eller andra förmåner som inte riktar sig till samtliga anställda eller förtroendevalda i den berörda verksamheten. Rabatter inom ramen för en personalförening kan dock inte betraktas som otillbörliga, så länge samtliga anställda i den berörda verksamheten har möjlighet att delta i föreningen.

Exempel: Ett företag erbjöd arbetstagare som beställde varor för mer än ett visst belopp för sin arbetsgivares räkning en freestyle som var värd 298 kr. Företagets representanter dömdes för bestickning.

Bonuserbjudanden

Det kan förekomma att anställda eller förtroendevalda i kommunen får erbjudanden i tjänsten om att fritt eller till subventionerat pris delta i olika evenemang på fritiden. Det kan vara fråga om att resa, att låna en bil/sportstuga/segelbåt eller om aktiviteter som t e x golftävlingar. Vid sådana erbjudanden ska stor restriktivitet gälla och de ska alltid godkännas av överordnad chef. Bonuserbjudanden såsom flygbonuspoäng för tjänsteresor skall endast användas i tjänsten.

Jävsliknande förhållanden

Grundläggande för kommunens tjänsteutövning är att den ska vara saklig och objektiv. Tjänsteutövningen ska därför inte påverkas av släktskap, vänskap eller andra privata relationer. För vissa verksamheter gäller särskilda regler om jäv.

2.10 Kontrollfrågor vid erbjudanden från utomstående

Om en anställd eller förtroendevald erbjuds något av en utomstående kan följande kontrollfrågor vara till ledning för att ta ställning till om det är otillåtet att acceptera erbjudandet.

- 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?

Skulle tveksamhet uppstå är det rimligt att utgå från att förmånen inte är tillåten.

Vid tveksamhet om en förmån är tillåten eller ej bör kontakt tas med närmaste chef eller kommunjuristen.

2.11 Att representera kommunen

Vid vissa tillfällen kan en anställd eller förtroendevald förväntas representera kommunen, dess förvaltningar, bolag eller stiftelser i formella sammanhang, t ex gentemot kultureller näringslivet eller nationellt eller internationellt. Det kan då vara nödvändigt att inta en mer generös inställning till förmåner och erbjudanden än vad som framgår ovan. Avstämning ska vid sådana tillfällen göras med närmaste chef eller motsvarande.

2.12 Vägledning och avsteg

Förvaltning eller bolag som anser att det finns skäl att göra avsteg från denna policy och riktlinje, t ex i samband med internationella kontakter, kan inhämta vägledning eller godkännande från kommunstyrelsens arbetsutskott. Sådana framställningar ska ges in till kommunjuristen, som bereder ärendet.