

Nr 15

Utlåtande i anledning av väckt motion angående skyndsamma åtgärder i syfte att åstadkomma klagörande normer för vad offentliga tjänstemän har att iaktta i sina förbindelser i tjänsten och privat med leverantörer och andra företag.

I en inom andra kammaren väckt, till allmänna beredningsutskottet hänvisad motion, II: 483, av herr *Håstad* yrkas, att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om skyndsamma åtgärder i syfte att, eventuellt först i provisorisk form, åstadkomma klagörande normer ("standards of ethics") för vad offentliga tjänstemän har att iaktta i sina förbindelser i tjänsten och privat med leverantörer och andra företag.

I motionen framhålles, att de senaste mutaffärerna visat, att uppfattningarna om gränsen för det tillåtna å ena sidan och det otillbörliga eller brottsliga å andra sidan varit synnerligen oklara. Genom att den statliga administrationen i stor utsträckning vidgats till att bli affärsdrivande har uppfattningen inom den enskilda företagsamheten om vad som är tillåtet spritt sig till vissa statliga befattningshavare. Gränslinjen mellan det tillbörliga och det förkastliga har blivit suddig. De traditionellt stränga kraven på de statliga befattningshavarnas omutlighet bör emellertid fasthållas. Detsamma bör gälla för de statliga bolagen såväl som för kommunalförvaltningen.

Motionären hänvisar i fortsättningen till de stränga krav, som ställes i USA, och i anknytning därtill framhålles, att frågan om intressekonflikter för ämbetsmän är i stort behov av klarläggande.

Motionären anser sig icke böra dra upp riktlinjerna för någon moralkodex men anser, att allt som innebär en favör eller som försätter tjänstemannen i någon form av tacksamhetsskuld måste förbjudas. Vidare bör gällande lagstiftning om bestickning överses.

Utskottet har inhämtat yttrande över motionen från statens sakrevision, riksåklagarämbetet, armétygförvaltningen, byggnadsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen, Sveriges akademikers centralorganisation (Saco), Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och Institutet för bekämpande av mutor och bestickning.

Sakrevisionen framhåller, att statens krisrevision år 1942 i cirkulärskrivelse till överbefälhavaren och de centrala statliga krisorganen anfört: "Tjänsteman, som vid upphandling för statens räkning eller annorledes ut-

nyttjar sin ställning till att förskaffa sig egen vinning genom mottagande av muta eller annan otillbörlig belöning, gör sig därigenom förfallen till straffansvar enligt 25 kap. 5 § strafflagen, vilket lagrum nyligen skärpts genom lag den 14 november 1941 (nr 838). Under sin verksamhet har emellertid statens krisrevision även uppmärksammat åtskilliga fall, då en tjänsteman utan att hava gjort sig skyldig till någon direkt straffbar handling likväl förhållit sig olämpligt i sina förbindelser med leverantörer till staten eller deras ombud. Så kan t. ex. en tjänsteman genom mottagande av gästfrihet vid restaurantbesök eller liknande under sådana förhållanden, att han kommer i tacksamhetsskuld till den som bjuder, lätt nog ådraga sig misstankar för att i sin ämbetsutövning låta sig påverkas av dylika bjudningar.

Utöandet av representation vid affärsuppgörelser av olika slag är en så vanlig företeelse inom det enskilda näringslivet, att man är berättigad utgå från att exempelvis leverantörer av materiel eller förnödenheter till försvaret finna det vara naturligt och helt i sin ordning att — i förhoppning om att komma i åtanke vid beställningar eller som erkänsla för mottagna order — visa gästfrihet mot den beställande tjänstemannen. De vådor ett dylikt fraterniserande mellan personer, som skola under ämbetsmannans ansvar sköta affärer eller ekonomiska transaktioner för statens räkning, och personer, som äro ekonomiskt beroende av ärendets utgång, kunna icke nog understrykas.

Ännu allvarigare äro givetvis de fall, då här avsedda tjänstemän i privat-ekonomiska angelägenheter träda i förbindelse med leverantörer eller deras ombud, t. ex. som låntagare.”

Sedermera har genom order, cirkulär m. m. föreskrifter utfärdats av ett antal myndigheter. Dessa föreskrifter är emellertid icke enhetligt utformade och för stora delar av statsförvaltningen förekommer icke några motsvarande bestämmelser.

För närvarande pågår i samarbete med Institutet för bekämpande av mutor och bestickning överläggningar i avsikt att söka utforma förslag till rekommendationer med avseende på förhållandet mellan leverantörer till statsverket m. fl. och vissa statstjänstemän. Under hänvisning till att resultatet av dessa överläggningar bör avvaktas, avstyrker sakrevisionen motionen.

Riksåklagarämbetet, som inhämtat yttrande från landsfogden i Värmlands län, framhåller, att erfarenheten visat, att det i icke obetydlig utsträckning förekommer, att till offentliga befattningshavare i en eller annan form lämnas förmåner som erkänsla för befattningshavarnas tjänsteutövning. Detta gäller icke endast befattningshavare vid upphandlande verk utan även tjänstemän vid myndigheter, som har att bevilja till-

stånd av olika slag. Enligt ämbetet vore det ur tre synpunkter av intresse att klargörande normer åstadkommes. Genom att uppdraga normer för vad som är tillåtet och icke tillåtet motverkas begående av straffbara handlingar. Oavsett det straffbara området synes det angeläget att hindra, att offentliga befattningshavare kommer i sådan förbindelse till leverantörer och andra, att tilltron till deras integritet sättes i fara. Det torde därvid vara nödvändigt att förbjuda också handlingar, som för närvarande icke faller inom det straffbara området. Och slutligen måste det för såväl tjänstemännen som för det lojala näringslivet bli ett stöd, att det uttryckligen fastslås vad som är tillåtet och icke tillåtet.

Eventuella föreskrifter bör omfatta icke blott upphandlande myndigheter utan den statliga och kommunala förvaltningen över huvud. Även om utformandet av föreskrifter icke blir någon lätt uppgift, bör den icke vara omöjlig att lösa.

Ämbetet tillstyrker utredning.

Armétygförvaltningen framhåller, att de allmänna bestämmelserna i strafflagen icke är tillräckligt tydliga för att den enskilde tjänstemannen skall kunna bedöma föreskrifternas räckvidd. Mera preciserade föreskrifter är därför erforderliga, varvid relativt snäva gränser måste dragas. Förvaltningen redogör vidare bl. a. för de åtgärder, som vidtagits inom dess verksamhetsområde samt tillstyrker motionen.

Byggnadsstyrelsen anser likaledes, att strafflagtexten icke ger tillräcklig ledning vid bedömning i det enskilda fallet var gränsen går mellan straffbar och icke straffbar handling. Styrelsen finner det angeläget, att auktoritativa bestämmelser meddelas och tillstyrker motionen.

Vattenfallsstyrelsen understryker, att det är av största vikt, att klarläggande regler finnes.

Saco anser, att det är ett betydande intresse för tjänstemännen att vid sidan av lagstiftningen utarbetas klargörande normer för vad de offentliga tjänstemännen har att iakttaga i föreliggande fall. Gränserna får dock ej dras för snäva.

TCO hävdar, att från tjänstemännens sida måste kunna resas anspråk på en klarare beskrivning av vad som är brottsligt, då tagande av muta anses som ett av våra svåraste ämbetsbrott. TCO har intet emot preciserade normer men anser det åtminstone på längre sikt mest önskvärt att själva lagen förtydligas. Tjänstemännen måste nämligen kunna lita till att ett strikt iakttagande av normerna ger skydd mot åtal. TCO tillstyrker motionen.

Institutet för bekämpande av mutor och bestickning finner det önskvärt att få till stånd allmänna riktlinjer angående vad som i förhållandet mellan köpare och säljare är lämpligt eller olämpligt. Det gäller även de i privat

tjänst anställda. Institutet har igångsatt en undersökning för att söka utröna möjligheterna att få fram lämpliga anvisningar och samarbetar därvid med främst sakrevisionen.

Utskottet. De på senare tid uppdagade s. k. mutaffärerna har ställt bl. a. frågan om gällande reglers effektivitet i blickpunkten för det allmänna intresset. Det uppseende mutprocesserna väckt får väl delvis ses mot bakgrunden av den i Sverige djupt rotade traditionen om offentliga tjänstemäns omutbarhet. Vad som förekommit kan icke tagas till intäkt för uppfattningen, att korruptionen skulle vara särskilt utbredd bland svenska tjänstemän. Däremot har omständigheter framkommit som visar på behovet av större klarhet i fråga om vad tjänstemän har att iakttaga i sitt förhållande till leverantörer m. fl.

De centrala bestämmelserna om straff för mutor återfinnes i strafflagens 25 kap. 2 §, vari stadgas bl. a. att ämbetsman, som mottager, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning skall, där ej gärningen eljest är särskilt belagd med straff, dömas för tagande av muta. Lagrummet rör sig som synes med så allmänna begrepp att situationer lätt kan uppstå, där en tjänsteman kan känna sig tveksam om var gränsen går för ett korrekt handlande. Några statliga verk har utfärdat vissa föreskrifter beträffande tjänstemännens förhållande till verkets leverantörer eller deras ombud. Sådana föreskrifter har lämnats av bl. a. de militära förvaltningsmyndigheterna och på sin tid krigsmaterielverket. De synes ursprungligen ha tillkommit sedan statens krisrevision vid behandlingen i början av 1940-talet av en då aktuell mutaffär funnit skäl rekommendera dylika åtgärder och har i vissa fall sedermera förnyats och kompletterats. I sammanhanget kan även nämnas att väg- och vattenbyggnadsstyrelsen i november 1954 tillställt tjänstemännen vid vägförvaltningarna en skrivelse, vari styrelsen inskräppt vikten av att tjänsteman icke genom utverkande av lån, borgen, växelpåskrift o. d. eller genom mottagande av gåva eller tjänst eller på annat sätt ställer sig i beroendeförhållande till av vägförvaltningen anlitaad entreprenör, leverantör eller uppköpare. Vidare har vattenfallsstyrelsen dels tillställt samtliga tjänstemän vid statens vattenfallsverk en den 12 mars 1956 daterad promemoria beträffande riktlinjer i fråga om personalens kontakter med verkets leverantörer m. fl. och dels i skrivelse till Kungl. Maj:t den 30 november 1956 hemställt om förhållningsregler för personalen i fråga om sådana kontakter.

För flertalet ämbetsverk saknas emellertid bestämmelser av ovan angivet slag och i de över motionen avgivna yttrandena vitsordas genomgående behovet av klarläggande, auktoritativa regler. Utskottet finner för

egen del angeläget, att sådana regler kommer till stånd. F. n. pågår inom sakrevisionen och Institutet för bekämpande av mutor och bestickning i samråd arbete i detta syfte. Utskottet har under hand informerats om hur detta arbete hittills fortskridit. Då det emellertid ännu befinner sig i ett preliminärt skede har utskottet ansett sig här endast böra lämna vissa uppgifter om huvudlinjer i arbetets planläggning.

En av de första uppgifterna för sakrevisionen och institutet har varit att avgränsa den grupp av tjänstemän som kan anses ha en sådan ställning inom respektive verk, att de kan påverka myndighetens beslut i frågor angående leveranser m. m. Självfallet bör de kommande reglerna ta sikte endast på dessa befattningshavare.

Man avser vidare att till behandling upptaga vissa huvudtyper av favörer, som tjänstemän kan tänkas erhålla av enskilda parter. Bland sådana typer av favörer kan nämnas speciellt höga inköpsrabatter, gåvor, gästfrihet av olika slag, lån och borgen samt fria resor. De olika fallen kommer att analyseras och kommenteras med sikte på en gränsdragning mellan vad som i olika situationer kan anses otillbörligt respektive tillåtet. I kommentarerna kommer bl. a. att ingå redogörelser för rättsfallen på området. Utskottet finner detta i och för sig välbetänkt, även om antalet rättsfall är så litet, att de icke i så stor utsträckning torde kunna tjäna till vägledning.

Vad gäller framgångssättet för det vidare arbetet avser man att, sedan sakrevisionen och institutet utarbetat ett program, försöka få till stånd diskussioner på bredare bas. Såsom deltagare i diskussionerna räknar man i första hand med de större upphandlande verken och vissa personalorganisationer. Man har vidare för avsikt att söka intressera näringslivets organisationer för frågan. Det är icke heller uteslutet att de kommunala organisationerna kan komma att inbjudas deltaga i diskussionerna. Syftet med den här i stora drag återgivna uppläggningsen av arbetet är att man, om planerna kan genomföras och enighet nås, skulle få möjlighet att till tjänstemännens ledning och stöd utfärda rekommendationer, understödda av en mycket stark och auktoritativ opinion.

Att de i motionen upptagna samhällsviktiga frågorna prövas på sätt som framgår av vad ovan anförts, är enligt utskottets mening förenat med stora fördelar och utskottet vill starkt understryka angelägenheten av att det inom statens sakrevision och Institutet för mutor och bestickning pågående arbetet fullföljes energiskt och målmedvetet.

Då motionens väsentliga syfte härigenom torde kunna bli tillgodosett torde i dagens läge motionen icke behöva föranleda annan åtgärd än en hemställan,

att riksdagen i anledning av motion II: 483 måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t giva till kännna vad utskottet ovan anfört.

Stockholm den 21 mars 1957

På allmänna beredningsutskottets vägnar:

NANCY ERIKSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Wolgast*, Jonsson, John Wiktor, Andersson, Axel, Persson, Johan, Arrhén*, Stähle, Larsson, Lars, fru Nilsson och fru Hamrin-Thorell;

från andra kammaren: fru Eriksson i Stockholm, fru Svedberg, herrar Braconier, Königson, Andersson i Björkäng, Engkvist, Östrand, Nihlfors, Carlsson i Huskvarna, Nyhage, fru Jäderberg* och herr Svensson i Kungälv.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservationer

1) av herrar *Braconier* och *Nyhage*, vilka ansett att utskottets yttrande bort ha följande lydelse:

De på — — — (= utskottet) — — — leverantörer m. fl.

De centrala — — — (= utskottet) — — — sådana kontakter.

För flertalet — — — (= utskottet) — — — arbetets planläggning.

En av — — — (= utskottet) — — — dessa befattningshavare.

Man avser — — — (= utskottet) — — — till vägledning.

Vad gäller — — — (= utskottet) — — — auktoritativ opinion.

Att de i motionen upptagna samhällsviktiga frågorna prövas, på det sätt som framgår av vad ovan anförts, är enligt utskottets mening förenat med stora fördelar, och utskottet vill starkt understryka angelägenheten av att det inom statens sakrevision och Institutet för bekämpande av mutor och bestickning pågående arbetet fullföljes energiskt och målmedvetet. Utskottet förutsätter även, att, sedan dessa frågor blivit föremål för de överväganden, som här förordats, riksdagen får tillfälle att efter en av Kungl. Maj:t lämnad redogörelse ta ståndpunkt till dessa betydelsefulla problem.

Då motionens väsentliga syfte härigenom torde kunna bli tillgodosett torde i dagens läge motionen icke behöva föranleda annan åtgärd än en hemställan,

att riksdagen i anledning av motion II: 483 måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t giva till kännna vad utskottet ovan anfört.

2) av herr *Andersson* i Björkäng.