



Utförd på uppdrag av

Landstinget Dalarna

Åtgärder för att motverka organiserad
ekonomisk brottslighet i Landstinget Dalarna

Rapport

2010-11-15

BDO Consulting Group AB

Bo Anderson
Rolf Holmquist



SAMMANFATTNING

Landstingets revisorer i Dalarna har uppdragit åt BDO Consulting Group att granska ändamålsenligheten och effektiviteten i landstingets arbete med att förebygga och förhindra att landstinget utsätts för eller används i avancerad organiserad ekonomisk brottslighet.

Granskningen har utgått från en analys av vilken sorts brottslighet av ekonomiskt slag som landstinget riskerar att drabbas av och som det ur landstingets synvinkel är mest angeläget att vidta åtgärder mot. Enligt analysen är det i första hand traditionell förmögenhetsrättslig brottslighet som stölder och andra tillgreppsbrott, bedrägeri- och förskingringsbrott samt mutbrott som kan komma att riktas mot verksamheten. Utöver detta finns också en risk att skattebrott – främst i form av anlitaandet av s.k. svart arbetskraft – kan förekomma i entreprenader med landstinget som beställare.

Granskningen visar att arbetet med att motverka organiserad ekonomisk brottslighet i Landstinget Dalarna inte i alla avseenden fungerar tillfredsställande. Det finns betydelsefulla områden där insatserna kan förbättras. Medvetenheten om riskerna att utsättas för brottslighet av olika slag är således låg inom landstinget; en tydlig fokusering sker på huvuduppgiften att t.ex. leverera god hälso- och sjukvård eller åstadkomma kostnadseffektiva upphandlingar. Närmare regler för förhållningssätt i relation till leverantörer och entreprenörer saknas sålunda.

Rutinerna kring kassahanteringen har nyligen granskats av landstingets revisorer i särskild ordning. Det förutsätts att påpekanden i samband med den granskningen åtgärdas i den mån det inte redan skett. Fakturahanteringen styrs av IT-baserade ekonomisystem som i och för sig är rimligt säkra ur brottspreventiv synvinkel. Det är dock angeläget med upprepade insatser för att göra berörd personal medveten om förekommande brottslighet i form av fakturabedrägerier m.m. som automatiken inte förmår upptäcka.

Inventarieförteckningar saknas i stor utsträckning vilket försvårar möjligheterna till en effektiv kontroll av att t.ex. stöldbegärlig egendom inte kommer på avvägar. Bristen på tillförlitliga inventarieförteckningar medför också att det ekonomiska utfallet av verksamheten inte kan utläsas med tillräcklig säkerhet.

I upphandlingarna av t.ex. byggentreprenader ingår regelmässigt en s.k. seriositetskontroll av anbudsgivarna. Entreprenadavtalen innehåller också alltid klausuler som är ägnade att motverka anlitaandet av svart arbetskraft. Även här är det emellertid viktigt att avtalen följs upp med faktiska kontroller på arbetsplatserna.

Befattningen som säkerhetschef/säkerhetsskyddschef i landstinget har varit vakant under en förhållandevis lång tid. Tjänsten som säkerhetschef är nu tillsatt vilket bör ge väsentligt bättre förutsättningar än tidigare för en framgångsrik bekämpning av förekommande brottsliga hot. Det är viktigt att organisationen och därmed säkerhetschefens ansvarsområde nu får en sådan utformning att behovet av en kvalificerad sammanhållande funktion i landstingets totala brottsförebyggande arbetet tillgodoses. En person kan inte ensam tillgodose behovet av åtgärder mot inte bara brottslig verksamhet utan också driftstörningar av andra slag. Under

säkerhetschefen bör därför finnas utsedda säkerhetsansvariga personer på de olika verksamhetsställena för att utveckla en verksamhetskultur med högt säkerhetstänkande.

Slutsatser & rekommendationer

Med utgångspunkt i det material som kommit fram i vår granskning bedömer vi att arbetet med att motverka organiserad ekonomisk brottslighet i Landstinget Dalarna inte fungerar tillfredsställande i alla avseenden. Vi ser därför behov av förbättringar inom flera områden:

- Medvetenheten om risken för att utsättas för brottsliga angrepp av olika slag är låg inom landstinget och behöver följaktligen stärkas. Få åtgärder har t.ex. vidtagits med uttalat syfte att förebygga brott. Undantag gäller för kassahanteringen efter den särskilda granskning som landstingets revisorer genomfört nyligen.
- En riskanalys med inriktning på brottsliga angrepp av ekonomisk art saknas.
- Kontrollåtgärderna vid sidan av inbyggda rutiner i ekonomisystem, faktureringsystem och i upphandlingsprocessen har brister.
- Inventarieförteckningar saknas i betydande utsträckning.

Med utgångspunkt i vad som nu sagts och det underlag i övrigt som redovisas i rapporten lämnar vi följande rekommendationer med sikte på förbättringar av arbetet med att motverka organiserad ekonomisk brottslighet i landstinget:

- Det bör säkerställas att befattningen som säkerhetschef ges ett innehåll som svarar mot behovet av en samlad och på nödvändig kompetens grundad brottsförebyggande funktion inom alla delar av landstingets verksamhet. Befattningen bör kombineras med en organisation av säkerhetsansvariga personer på de olika verksamhetsställena.
- En riskanalys med avseende på den brottslighet av ekonomiskt slag som kan drabba verksamheten bör upprättas och fortlöpande hållas aktuell.
- Landstingets personal bör ges bättre information beträffande risken för brott och hur man motverkar brottsliga angrepp.
- En etisk kod bör formuleras med särskild inriktning på befattningshavare med uppgifter inom upphandling.
- Befogenheterna för enskilda befattningshavare att göra direktupphandlingar bör ses över och eventuellt begränsas.
- Inventarieförteckningar bör upprättas och fortlöpande hållas aktuella.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	UPPDRAGET	5
1.1	Bakgrund och syfte	5
1.2	Revisionsfrågor	5
1.3	Avgränsningar	5
1.3.1	Organiserad brottslighet.....	5
1.3.2	Ekonomisk brottslighet.....	5
1.3.3	Granskningens avgränsningar till brottstyper	6
1.3.4	Kassarutiner.....	6
1.4	Revisionskriterier.....	6
2	METOD	7
2.1	Jäv	7
3	VILKET SLAGS BROTTSLIGHET RISKERAR LANDSTINGET ATT UTSÄTTAS FÖR ELLER PÅ ANNAT SÄTT BERÖRAS AV	7
4	LANDSTINGETS SKYDD MOT BROTTSLIGA ANGREPP	9
4.1	Allmänna intryck från granskningen	9
4.2	Riktade åtgärder mot vissa brottstyper	10
4.2.1	Tillgreppsbrott	10
4.2.2	Bedrägeri- och förskingringsbrott	10
4.2.3	Mutbrott.....	11
4.2.4	Skattebrott m.m.	11

1 UPPDRAGET

1.1 Bakgrund och syfte

Landstingets revisorer i Dalarna har begärt en granskning av ändamålsenligheten och effektiviteten i landstingets arbete med att förebygga och förhindra att landstinget utsätts för eller används i avancerad organiserad brottslighet. BDO Consulting Group AB (BDO) har fått i uppdrag att genomföra denna granskning.

1.2 Revisionsfrågor

Granskningen bör ge svar på följande frågor.

- a. Vilka typer av ”mer organiserad” brottslighet riskera landstinget att utsättas för?
- b. I vilka moment av landstingets verksamhet föreligger risk att utsättas för avancerad och organiserad ekonomisk brottslighet?
- c. Är landstingets övergripande regelverk, organisation och ansvarsfördelning ändamålsenlig ur perspektivet att förhindra aktuell brottslighet?
- d. Används ändamålsenliga rutiner, t.ex. kontroller etc. i relationen till externa utövare (entreprenörer, underentreprenörer etc.) eller i andra affärsförhållanden syftande till att förhindra att landstinget används i avancerad ekonomisk brottslighet?
- e. Samverkar landstinget på ett ändamålsenligt sätt med andra statliga och kommunala myndigheter om att försvåra och förebygga organiserad brottslighet?

Inom ramen för uppdraget ska övriga frågeställningar belysas som är relevanta för att uppnå granskningens syfte. Granskningen ska avgränsas till att avse avancerad och organiserad ekonomisk brottslighet.

1.3 Avgränsningar

1.3.1 Organiserad brottslighet

Det finns många beskrivningar på organiserad brottslighet. Inom EU har tagits fram en definition som efter hand har kommit att bli vägledande i de flesta sammanhang. Enligt definitionen ska minst sex av elva särskilt uppställda kriterier föreligga för att en viss brottslighet ska kunna betecknas som organiserad. Brottsligheten ska exempelvis bygga på samverkan mellan fler än två personer. Denna samverkan ska ha lång eller obegränsad utsträckning in tiden. Det ska vidare röra sig om allvarliga kriminella handlingar. Brottslighetens syfte ska vara en strävan efter vinning och/eller makt.

1.3.2 Ekonomisk brottslighet

Begreppet ekonomisk brottslighet har inte på samma sätt fått någon allmänt accepterad innebörd. Gemensamt för de definitioner som förekommer är att det ska vara fråga om en mer avancerad brottslighet som syftar till att berika gärningsmannen eller gärningsmännen ekonomiskt. Det utesluter vardagliga tillgreppsbrott, bedrägliga beteenden etc. I det svenska rättslivet brukar man traditionellt till ekonomisk brottslighet främst hänföra skattebrott,

bokföringsbrott, mera omfattande bedrägerier (t.ex. investeringsbedrägerier), missbruk vid handel med finansiella instrument (t.ex. insiderbrott), etc.

1.3.3 Granskningens avgränsningar till brottstyper

Den nu genomförda granskningen bygger på ett mer pragmatiskt synsätt vad gäller vilken sorts brottslighet som det ur landstingets synvinkel är angeläget att vidta åtgärder mot. Utgångspunkten för granskningen har således varit att kartlägga vilka interna eller externa brottsliga angrepp som kan vålla en inte försumbar ekonomisk skada för landstinget eller på något annat sätt allvarligt skada förtroendet för landstingets förmåga att i överensstämmelse med samhällets normer förvalta de skattemedel m.m. som landstinget förfogar över.

1.3.4 Kassarutiner

Landstingets revisorer i Dalarna har under 2010 genomfört en granskning av intern kontroll i kassarutiner (Rapport Landstingets revisorer 2010-06-14). Under den nu aktuella granskningen med syfte att motverka ekonomisk brottslighet har därför kassafunktionen vid landstinget inte granskats särskilt. Däremot har innehållet och slutsatserna i revisorernas rapport varit ett värdefullt underlag i granskningen av åtgärderna mot ekonomisk brottslighet.

1.4 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna i denna granskning utgörs i första hand av:

Lagstiftning m.m.:

- Brottsbalken (8-11 kap.),
- Skattebrottslagen (1971:69)
- Socialstyrelsens allmänna råd (1998-0-31) om gåvor och testamenten

Andra dokument

- Etiköverenskommelse mellan Sveriges kommuner och landsting och läkemedelsbranschen
- Farliga förmåner (Institutet mot mutor 2010)
- Vägledande etiska regler... (Institutet mot mutor 2010)
- Lokal organiserad brottslighet, en handbok om motåtgärder (Brottsförebyggande rådet 2010)
- Brotten i näringsverksamhet (Dahlqvist, Holmquist, 2 uppl., Norstedts juridik 2010)

Interna styrdokument

- Riktlinjer för anskaffning och upphandling av varor och tjänster
- Enheten för inköps- och avtalsfrågor – Uppdragsbeskrivning
- Projektdirektiv Kostnadseffektiv anskaffningsprocess
- Byggprocessen (Landstinget Dalarna, Landstingsfastigheter)
- Verksamhetsplan 2010-2013 för Landstingsfastigheter med Budget och Balanserat styrkort
- Arbetsbeskrivning för beredskapsansvarig

2 METOD

Underlaget för granskningen har inhämtats genom intervjuer med personer i nyckelbefattningar med inriktning på ekonomi, upphandling och säkerhetsfrågor samt studier av styrdokument m.m. som tillhandahållits under granskningen. Bedömningen av vilket slags brottslighet som kan drabba landstinget bygger på en straffrättslig och erfarenhetsbaserad analys.

2.1 Jäv

Särskild prövning av granskningsteamets oberoende har gjorts. Den visar att det inte finns omständigheter som kan rubba förtroendet för teamets opartiskhet och självständighet.

3 VILKET SLAGS BROTTSLIGHET RISKERAR LANDSTINGET ATT UTSÄTTAS FÖR ELLER PÅ ANNAT SÄTT BERÖRAS AV

Utgångspunkten för analysen av vilken brottslighet som landstinget riskerar att utsättas för är landstingets mångskiftande roller där hälso- och sjukvården är det klart dominerande verksamhetsområdet. Landstingets verksamhet omsluter årligen ca. 8 miljarder kr., varav mellan 1 och 2 miljarder kr. avsätts för investeringar i byggprojekt m.m.

Omkring 65 procent av driftkostnaderna utgörs av löner till anställda. Hela landstingsorganisationen omfattar 150 basenheter med sammanlagt 80 verksamhetschefer.

Landstinget Dalarna samverkar i betydande utsträckning med andra landsting. Lagerhållningen och distributionen av förbrukningsvaror ombesörjs således av landstinget i Uppsala län gemensamt för landstingen i Dalarna, Västmanland, Örebro, Sörmland och Uppsala.

Upphandlingarna inom landstinget Dalarna avser dels medicinsk utrustning, fordon, livsmedel, läkemedel, IT-system etc. och dels fastighetsanknutna entreprenader. Ansvar för upphandlingarna är fördelat mellan en särskild upphandlingsenhet och enheten Landstingsfastigheter.

En organisation av den omfattningen och som hanterar så stora penningflöden är naturligtvis intressant ur brottssynpunkt. Risken för brottsliga angrepp är vare sig de emanerar inifrån organisationen eller har extern karaktär är följaktligen inte försumbar utan bör ges en tydlig uppmärksamhet i verksamhetsplaneringen.

I det följande redovisas några exempel på brottsliga förfaranden som det erfarenhetsmässigt kan ligga nära till hands att landstinget riskerar att utsättas för.

<i>Brottstyp</i>	<i>Exempel på tänkbara brottsliga förfaranden</i>
<p>Stöld (8 kap. 1 § brottsbalken, BrB)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tillgrepp ur läkemedelsförråd, särskilt avseende narkotiska preparat - Tillgrepp av utrustning och inventarier som kan efterfrågas på en marknad, exempelvis datorer och datautrustning samt andra kapitalvaror som t.ex. tv-apparater, mikrovågsugnar m.m.
<p>Bedrägeri, (9 kap. 1 § BrB)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Krav på betalning på grundval av fiktiva fakturor där fakturautställaren ev. kan samarbeta med eller vara anstiftad av någon inne i den egna organisationen - Krav på betalning på grundval av ”saltade” fakturor, också i eventuell samverkan med person eller personer ur den egna personalen - Inläggning i lönesystem av personer som inte är anställda eller har något uppdrag hos arbetsgivaren eller av för höga belopp för någon som är anställd eller har uppdrag för arbetsgivaren - Framställningar om organisationsstöd på grundval av felaktiga uppgifter om medlemsantal, genomförda aktiviteter etc. - Tillägnande av anförtrodda medel i kassa eller på konto (ofta i förening med förfalskning av dokument eller vilseledande bokföring)
<p>Förskingring (10 kap. 1 § BrB)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Godkännande - mot bättre vetande - av leverans eller attestering för utbetalning av faktura på en vara eller en tjänst som i själva verket inte levererats alls eller endast till någon del (förfarandet kan under givna omständigheter också vara exempelvis medhjälp till bedrägeri) - Spekulation med anförtrodda medel, t.ex. på börs eller genom utlåning utan tillräcklig säkerhet
<p>Trolöshet mot huvudman (10 kap. 5 § BrB)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mottagande av gåvor såsom resor, påkostade måltider eller biljetter till ett idrotts- eller kulturevenemang från en leverantör, entreprenör eller anbudsgivare etc. - Deltagande i konferenser, seminarier o. dyl. där anordnaren står för alla eller huvuddelen av kostnaderna och innehållet i konferensen eller seminariet inte är tillräckligt verksamhetsanknutet - Utnyttjande av särskilda rabatter som erbjuds av en leverantör eller entreprenör
<p>Mutbrott (20 kap. 2 § BrB)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Anlitande av ”svart arbetskraft” i samband med entreprenader inom t.ex. bygg- eller städbranschen
<p>Skattebrott (2 § m.fl. skattebrottslagen, 1971:69), Bokföringsbrott (11 kap. 5 § BrB), Försvårande av skattekontroll (10 § skattebrottslagen)</p>	

4 LANDSTINGETS SKYDD MOT BROTTSLIGA ANGREPP

4.1 Allmänna intryck från granskningen

Ingen organisation kan helt freda sig från att bli utsatt för brott. Det är viktigt att hålla i minnet att brottslingar många gånger – särskilt när det är fråga om att komma över ekonomiska värden – är förslagna och uppfinningsrika. Tekniska system av olika slag som brandväggar i datorsystemen, larmanordningar m.m. är viktiga hjälpmedel i strävandena att förebygga brott. Det gäller dock att inte förlita sig på sådana åtgärder - kunskapen om hur systemen kan manipuleras sprids snabbt. Man trodde inledningsvis att restaurangernas digitala kassaapparater skulle garantera en korrekt inkomstredovisning från restaurangägaren. Detsamma gällde taxibilarnas moderna taxametrar. Den illusionen levde till dess det blev känt att det gick lätt att köpa och installera s.k. krympningsprogram till kassaapparaterna och taxametrarna. Med dessa program kunde dagskassorna minskas på ett trovärdigt sätt till den nivå som ägaren tyckte var lämplig vid redovisningen till skattemyndigheten.

Personalens vaksamhet mot brott av olika slag är därför ett nödvändigt komplement till de tekniska systemen. En sådan vaksamhet förutsätter regelverk som gör människor medvetna om brottsriskerna och som lägger fast goda och säkra arbetsrutiner som ska så långt möjligt förhindra att brott begås. Enbart regelverk är dock inte tillräckligt. Reglerna, riktlinjerna, policydokumenten etc. måste också kommuniceras med de berörda. Kunskapen om reglerna liksom den allmänna vaksamheten måste vidare hållas levande genom återkommande informations- och kontrollåtgärder.

Det är naturligt att den som har att utföra en uppgift har uppgiften som sådan i fokus i första hand. Andra aspekter på uppgiften, t.ex. dennas miljöpåverkan eller effekt ur ett brottsperspektiv, riskerar ofta att komma i andra hand eller förbises helt. Det är därför nödvändigt i en organisation att inte lägga på en och samma befattningshavare att svara för att alla aspekter på en tilldelad uppgift blir tillgodosedda. Det måste finnas krafter med kompetens och befogenheter att gripa in och se till så att också t.ex. miljöaspekten eller brottsrisken vägs in i beslutsfattandet. I de flesta organisationer där denna problematik uppmärksammas har uppgiften att se till så att brottsriskerna minimeras var de än uppträder lagts på en särskild befattning, vanligtvis en säkerhetschef med erforderliga befogenheter.

Ett allmänt intryck från granskningen av Landstinget Dalarna är att risken för brottsliga angrepp av ekonomiskt slag inte ägnas någon särskild uppmärksamhet i verksamheten. Fokuseringen sker – helt naturligt – på huvuduppgifterna såsom att leverera god hälso- och sjukvård, göra kostnadseffektiva upphandlingar osv. Landstinget har inte heller med undantag för ett par förskingringar under senare år - såvitt känt - drabbats av någon allvarligare brottslighet av ekonomisk art. Medvetenheten inom organisationen om risken för brott kan väl sägas ha ökat något under den senaste tiden, dels efter de nämnda förskingringarna och dels med anledning av vissa inslag i TV om misstankar om omfattande oegentligheter i kommunal verksamhet.

Den under året genomförda granskningen av tillämpade kassarutiner inom landstinget har föranlett en rad påpekanden som bör öka säkerheten i hanteringen av kassorna. Den starkt minskade förekomsten av kontanter är här ett viktigt inslag.

I landstinget har det tidigare inte funnits en befattning som säkerhetschef med ansvar och befogenheter att förhindra brottsliga angrepp riktade mot hela landstingets verksamhet. Ansvaret för säkerhetsfrågorna har utan någon tydlig gränsdragning varit delat mellan en befattning som t.f. säkerhetsskyddschef och cheferna i linjeorganisationen. T.f. säkerhetsskyddschefen har för övrigt haft som huvudsaklig uppgift att vara beredskapssamordnare och i övrigt med oklara befogenheter vad gäller säkerhetsfrågor i allmänhet. Det är sannolikt frånvaron av ett entydigt ansvar för säkerhetsfrågorna som ligger bakom att det inte finns någon genomarbetad riskanalys som också tar upp den brottslighet som landstinget kan utsättas för. (Här ska dock nämnas den granskning av landstingets arbete med att förebygga hot och våld som genomförts under 2009 (Landstingets revisorers rapport 2010-02-15)).

Befattningen som säkerhetschef är numera tillsatt och inger förhoppningar om att det brottsförebyggande arbetet inom landstinget kommer att intensifieras. En befattningshavare förmår inte ensam lösa alla uppgifter som ligger inom ansvarsområdet. Det gäller i synnerhet i en verksamhet av den omfattning – sakmässigt och geografiskt – som landstinget bedriver. Det är därför viktigt att det under säkerhetschefen byggs upp en väl fungerande organisation med särskilt utsedda säkerhetsansvariga personer på de olika verksamhetsställena för att utveckla en verksamhetskultur med högt säkerhetstänkande.

Övervägandena i det följande utgår från exemplen i avsnitt 3 som behandlar vilket slags brottslighet som landstinget riskerar att utsättas för.

4.2 Riktade åtgärder mot vissa brottstyper

4.2.1 Tillgreppsbrott

Under granskningen har det gjorts gällande att det finns brister i fråga om skalskyddet i anslutning till landstingets anläggningar. Bristerna skulle bestå i dålig kontroll över utlämnade nycklar, passerkort etc. Tillförlitliga och aktuella inventarieförteckningar över införskaffad utrustning synes vidare saknas i betydande omfattning.

4.2.2 Bedrägeri- och förskingringsbrott

Den tidigare gjorda granskningen av landstingets interna kontroll av kassarutiner visade på åtskilliga brister i kontrollsystemet. Av den granskningen framgår också att åtgärder vidtagits för att reparera bristerna. En åtgärd är t.ex. att minska kontanthantering i verksamheten. Ett viktigt påpekande i rapporten är att - som har skett - samma inloggning i datasystemen inte får användas av flera användare. Om rekommendationerna i rapporten följs skapas otvetydigt ett bättre skydd än tidigare när det gäller förskingringar och bedrägerier i första hand med interna aktörer.

Även när det gäller att förhindra externa brottsliga angrepp - t.ex. bedrägeriförsök med fiktiva fakturor eller fakturor på för höga belopp i förhållande till den erhållna varan eller tjänsten - är det viktigt att de interna rutinerna för fakturahantering etc. är utformade så att felaktiga utbetalningar förhindras.

De ekonomisystem som används i verksamheten, t.ex. Raindance med system för elektronisk fakturahantering (Basware IP), ska säkerställa att rutinerna vid fakturahantering m.m. är

tillräckligt säkra så att en ensam befattningshavare inte ska kunna genomföra ekonomiska transaktioner utan kontroll av åtminstone en befattningshavare till. Även om detta innebär en betydande grad av säkerhet är det viktigt att den praktiska tillämpningen av systemen följs upp fortlöpande.

4.2.3 Muttbrott

Landstingets upphandlingar genomförs främst av den centrala upphandlingsfunktionen, upphandlingsenheten, och av Landstingsfastigheter. Direktupphandlingar enligt 2 kap. 23 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling får dock genomföras av respektive verksamhetsställe inom landstinget. Gränobeloppet för direktupphandlingar är för närvarande cirka 287 000 kr. Närmare regler för vilka personer som är behöriga vid verksamhetsställena att göra direktupphandlingar saknas.

Granskningen visar att fokus i upphandlingarna ligger på kostnadseffektivitet. Frågor av etisk natur i relationen till anbudsgivare etc. har ägnats mindre uppmärksamhet. Något policydokument eller motsvarande som lägger fast vilka förhållningssätt som bör gälla i samband med upphandlingar eller vad som är tillåtet för landstingets anställda i relationen till presumtiva leverantörer eller entreprenörer finns således inte. Det kan nämnas i sammanhanget att landstinget har fastställda policydokument som tar sikte på bl.a. rökning, information, miljö och jämställdhet men inte beträffande etiken i anslutning till upphandlingar.

Viss vägledning för landstingets anställda finns i Socialstyrelsens allmänna råd (1998-0-31) om gåvor och testamenten samt i den etiköverenskommelse som träffats mellan Sveriges kommuner och landsting och läkemedelsbranschen. Inom Sveriges kommuner och landsting pågår för närvarande också ett arbete med att formulera en etisk kod med särskild inriktning på kommunala och landstingskommunala upphandlingar.

Frågor om vad som får tillåtas i relationen mellan läkare och läkemedelsföretag belystes nyligen i ett rättsfall från Göta hovrätt (RH 2009:16) I målet åtalades två läkare vid en ortopedklinik i södra Sverige för muttbrott. Enligt åtalet hade de hos sju olika läkemedels- och implantatföretag bett om och fått sammanlagt 62 000 kr i bidrag till en rekreationsresa till Prag för klinikens 42 anställda. Den totala kostnaden för resan var 131 250 kr. Varje deltagare bidrog själv med 250 kr medan resterande belopp kunde tas ur en ”klinikkassa”. I tingsrätten frikändes läkarna med motiveringen att bidragen från företagen inte kunde ses som en otillbörlig belöning för mottagarnas tjänsteutövning. Hovrätten däremot dömde läkarna för muttbrott till dagsböter. Hovrätten ansåg att ändamålet med resan inte hade något påtagligt samband med företagets produkter eller utgjort del i någon fortbildning som företagen hade anledning att bidra till. Hovrätten uttalade också i domen att det sällan kunde anses tillbörligt att en funktionsnär inom den offentliga sektorn bjuds på en studieresa som omfattade mer än någon dag.¹

4.2.4 Skattebrott m.m.

Risken att det i landstingets verksamhet ska begås skattebrott eller bokföringsbrott är inte särskilt framträdande. Vad som i stället utgör en risk är att s.k. svart arbetskraft anlitas i

¹ Se vidare Dahlqvist, Holmquist: Brotten i näringsverksamhet, 2 uppl., Norstedts juridik 2010, s. 216

entreprenader som landstinget upphandlat och att detta är förtroendeskadligt för landstinget som företrädare för det allmänna.

I upphandlingsprocessen ingår enligt lagen om offentlig upphandling en kontroll av att anlitade leverantörer och entreprenörer inte har gjort sig skyldiga till brott samt att de har fullgjort sina skyldigheter vad avser betalning av skatter och allmänna avgifter m.m.

Landstingets avtal med entreprenörerna innehåller vidare regelmässigt klausuler att anlitade underentreprenörer ska vara godkända av landstinget. Ingen anmärkning kan riktas mot de åtgärder som nu vidtas för att motverka att svart arbetskraft anlitas i entreprenaderna. Dessa är dock inte tillräckliga utan bör enligt vår mening kompletteras med åtgärder som innebär faktisk kontroll av att arbetet utförs i enlighet med gällande föreskrifter.