

TEMA-ARTIKEL

## Korruptionens utbredning i Sverige överskattas

Claes Sandgren



- Per Kornhall: *Korruption i Sverige*, (Leopard, 2016).
- Andreas Bergh, Gissur Ó. Erlingsson, Richard Öhrvall & Mats Sjölin: *A Clean House? – Studies of Corruption in Sweden*, (Nordic Academic Press, 2016).

*Korruption på kommunal nivå har fått stor uppmärksamhet i medier, även om det mesta talar för att den är begränsad. Två nya böcker fokuserar på detta problem, men där upphör likheterna. Per Kornhalls bok innehåller väsentligen en i och för sig träffande kritik av New Public Management, men dess koppling till korruption är tunn. Boken är också full av svepande och svagt underbyggda påståenden. Boken av Andreas Bergh et al. däremot bjuder på en nyanserad analys, även om deras korruptionsbegrepp är problematiskt. Som helhet är boken en ovärderlig källa till empirisk kunskap om korruptionen i Sverige.*

**Sverige ligger stadigt** i toppskiktet av de internationella mätningarna av integritet och rättsstatens kvalitet. Det hindrar inte att både medier och forskare på senare år börjat ifrågasätta denna idylliska bild av tillståndet i landet. ”Korruptionshärvan” i Göteborg

och andra skandaler tas till intäkt för att korruptionen i Sverige är mer omfattande än vi vill tro och att vi har ett snävt, legalistiskt korruptionsbegrepp som leder till att korruption underskattas.

De böcker som recenserar här uppehåller sig båda främst vid riskerna för korruption i kommunerna. De svenska företagens internationella affärer, där det kan röra sig om 100-tals miljoner kronor i misstänkta mutor i Centralasien, Östeuropa och Afrika, lämnas i stort sett därhän. Detsamma gäller korruptionen i statliga myndigheter och bolag (Kriminalvården, Migrationsverket, Riksrevisionen, SLU, Fastighetsverket, Systembolaget, Trafikverket och så vidare), fastän riskerna för korruption knappast är mindre där, något som både Riksrevisionen och Statskontoret påtalat. Men här upphör likheterna. Kornhalls bok är rörig och anekdotisk, den innehåller svepande påståenden och brister i fokus, medan boken av Bergh et al. är ett fullödigt akademiskt arbete, som utmärks av en nyanserad analys av så gott som alla seriösa studier som gjorts av den svenska korruptionen.

**Trots att Kornhalls** bok alltså ska handla om korruption i Sverige är det snarare angreppen på New Public Management (NPM) som står i centrum. Kritiken av utvecklingen på skolområdet, där också kommunaliseringen får en släng av slev, är träffande. Han tar upp segregation och bristande likvärdighet, betygsinflationen, skolmarknaden, riskkapitalisternas vinstmotiv, kontrollapparaten med mera. Kopplingen till den korruption som boken uppges behandla är dock tunn. Och läsaren lämnas i huvudsak i sticket när det gäller frågan hur man ska komma till rätta med de problem som NPM avsågs vara en bot mot, såsom ineffektivitet, skenande kostnader och frånvaron av valfrihet. Hur ska resultatstyrningen av den offentliga sektorn – inklusive utvecklingen av resultatmätt, utvärdering och informationsspridning – utformas utan att professionernas ställning undergrävs? Kornhall gör det litet för lätt för sig när han dömer ut NPM, som diffust kopplas till korruption, utan att seriöst diskutera alternativen.

Boken är slarvig och full av svepande påståenden. Kornhall, som fäster stor vikt vid korruptionsbegreppet, börjar med ett faktafel, när han kritiserar att ordet korruption inte finns i svensk lag. Lagen om offentlig upphandling använder just det ordet. Viktigare är emellertid att Kornhall missuppfattar lagstiftningens funktionssätt. Det saknar betydelse vilken term en viss företeelse åsätts; avgörande är vilka handlingar som straffbeläggs eller är föremål för annan

sanktion. Varje brottstyp skulle kunna kallas "Goddag yxskaft" och handlingarna ändå vara sanktionerade på samma sätt som nu. Kornhalls förslag nummer ett för att motverka korrruptionen i Sverige är att "utvidga korrptionsbegreppet". Denna tankefigur är alltså feltänkt. Det är betecknande att han inte nämner någon klandervärd handling, som inte redan är straffbelagd (eller har en annan påföljd såsom ogiltighet på grund av jäv, uteslutning från upphandlingar, avskedanden).

Det anförda faktafelet åtföljs av påståendet att bara tagande av muta redovisas i offentlig statistik, alltså inte andra mutbrott. Det är lika fel det. Han talar om "den socialdemokratiska (sic!) försvarsministern Sven (sic!) Tolgfors" och felöversätter TI Internationals definition av korrruption. Han gör gällande att det finns tecken på att korrruptionen ökar utan att framföra något stöd för påståendet. Tvärtom återger han en slutsats av Statskontoret med innebörd att det saknas empiriskt stöd för påståendet. Inte heller *A Clean House?*, till vilken han refererar, hävdar det.

**Kornhall tar upp** bolagiseringarna av kommunal verksamhet i övertygelsen att dessa ökar risken för korrruption. Han pekar på bristen på insyn i bolagen men underlåter att nämna att offentlighetsprincipen sedan länge gäller för kommunalt dominerade bolag. Det är tänkbart att privatiseringar i vissa fall ökar risken för korrruption, dock inte självklart för alla slags bolag. Varför skulle exempelvis ett privat hem för behandling av narkomaner nödvändigtvis vara mer korrupt än en kommunal institution för sådan behandling?

Kornhall vädrar korrruption vart han än kikar. Han slår fast att NPM "korrumperar professionerna" och påstår exempelvis att vårdcentraler växer upp på platser där de inte behövs. Så kan det vara, men det är inte korrruption, det är snarare fråga om samhällslig ineffektivitet. Han skriver följande med anledning av "Caremaskandalen": "Ur korrruptionssynvinkel är det viktigt att komma ihåg att ledande chefer har ägarandelar i bolaget och alltså direkt ekonomisk vinning av att framställa det i god dager." Är detta korrruption, ja då är väl en majoritet av cheferna i Sverige korrupta.

Han finner korrruption i snart sagt varje sektor han tar upp. Polisens vana att lägga ned utredningar för att ärendebalansen inte ska öka får Kornhall att utropa: "Det här är naturligtvis korrupt." Detta är dock inte korrruption utan återigen ett fall av ineffektivitet. Han

sammanfattar sin kritik av marknadstänkandet på skolområdet med konstaterandet att detta tänkande kan leda till korruption i den meningen att människor härigenom ”tjänat oerhört mycket pengar”. Om det är definitionen på korruption får väl hela vårt näringsliv anses vara korrupt, i varje fall den del som inte går med förlust? Över huvud taget tycks Kornhall luta mot att korruptionen är större inom näringslivet än i det allmänna (och många medborgare tycks instämma – se nedan).

Svepande påståenden florerar i boken. Kornhall påstår att ohederliga gode mäns utnyttjande av sin ställning troligen lett till att hundratals miljoner kronor försvunnit från deras klienters konton. Stödet för denna spekulation är att det finns ett ”enormt mörkertal”, därför att gode männen ”inte verkar polisanmälas”. Han jämför Paolo Macchiariniskandalen med ”Quickskandalen”. Inte bara är jämförelsen halsbrytande; kopplingen till korruption förblir en gåta.

Boken innehåller många tankeväckande synpunkter på skolans marknadsanpassning. Om skolforskare Kornhall koncentrerat sig på denna och fördjupat resonemangen om alternativen till NPM, skulle det ha kunnat bli en värdefull bok.

**Bergh et al.** skiljer sig i alla avseenden från Kornhall utom ett. De är noggranna, påståenden är nyanserade och beläggs, boken är stringent, klart disponerad och välskriven samt slutsatserna underbyggda.

Men det börjar inte bra. Författarna fäster avgörande vikt vid korruptionsbegreppet, eftersom definitionen är bestämmande för hur korrupt ett land ska anses vara, menar de, och eftersom man inte kan se vilka åtgärder som är effektiva för att bekämpa korruptionen om ”vi inte vet vad korruption är”. Deras analys i denna bok och en tidigare studie (*Allmän nytta eller egen vinning?*, ESO 2013:2) mynnar ut i följande definition:

maktmissbruk som innebär att politiker och tjänstemän utnyttjar sin offentliga ställning för att ägna sig åt favorisering, varvid de utövar sin offentliga makt på ett partiskt sätt i syfte att direkt eller indirekt erhålla personlig vinning för sig själva eller närstående personer.

Definitionen stämmer nära överens med Rothsteins begreppsbildning, som bygger på grundlagens krav på opartiskhet. Den har sin udd riktad mot ”the traditional, narrow definitions

based on legal precepts”. Genom att vidga korruptionsbegreppet utöver detta snävt legalistiska begrepp vill de alltså fånga in fler klandervärda förhållanden. Men lyckas de? Låt mig ge några konkreta exempel på företeelser som kriminaliseras av brottsbalkens bestämmelse om givande och tagande av muta:

Partisekreteraren hos ett politiskt parti eller en ledare för fackföreningsrörelsen belönas för att påverka budgetpolitiken; Rädda Barnens representant i ett land får en förmån för att använda statliga eller insamlade medel för att gynna ett visst distrikt; en givare erbjuder en statstjänsteman en muta men denne avvisar erbjudandet; ett telekomföretag erbjuder ledningen för en mobiloperatör ett miljonbelopp för att få ett kontrakt; en bankdirektör belönas för att bevilja en konkursmässig kommun ett lån; en journalist accepterar en förmån från en kommun för att skriva positivt om dess privatiseringar; en förare hos SL:s tunnelbaneoperatör erhåller en förmån för att inte avslöja en säkerhetsbrist; ledamöterna av FIFA eller IOK låter sina beslut om arrangörsländ för tävlingarna påverkas av frikostiga förmåner osv.

Dessa fall straffbeläggs av den nämnda bestämmelsen i brottsbalken, men faller utanför författarkollektivets förment vida definition av korruption. De bägge nämnda syftena förfelas därför; deras inskränkta definition ger inte en vidare och så till vida mer rättvisande bild av korruptionen och den lägger inte grunden för en bättre korruptionsbekämpning. Det snäva perspektivet är bekymmersamt också om man ser det som önskvärt att definitionen ska stå i någorlunda samklang med den uppfattning som allmänheten kan antas hysa. Det är svårt att tro att de nämnda företeelserna inte skulle betraktas som korruption av allmänheten, särskilt som begreppet korruption kommit att få en vid innebörd i medierna och den allmänna debatten. Det ska kanske läggas till att det finns ett 20-tal bestämmelser riktade mot maktmissbruk och korruption i brottsbalken, till exempel förskingring och svindleri, vartill kommer regler om upphandlingar och jäv, liksom arbetsrättsliga regler.

**Bergh et al.** berör på åtskilliga ställen vikten av att bekämpa vänskapskorruption och andra former av maktmissbruk, men av oklara skäl går de förbi de kanske kraftfullaste sanktionerna, nämligen förlusten av anställningen och socialt stigma. Vikten av dessa belyses av att fyra personer involverade i Telias verksamhet i Centralasien tvingats lämna sina befattningar, trots att det är oklart

om de ens kommer att åtalas. Likaså tvingades riksrevisorerna att lämna sina befattningar liksom generaldirektörerna för Fastighetsverket och Skatteverket. För systembolagscheferna var nog böterna ett mindre ont än avskedandet och dess sociala följder.

Författarnas begreppsbildning röjer en snäv syn på det skyddsintresse som bär upp bannlysningen av korruption. Deras definition omfattar bara de fall då politiker och tjänstemän faktiskt utnyttjar sin offentliga maktposition på ett partiskt sätt för att gynna sig själva eller närstående. Brottsbalkens ovan nämnda bestämmelse däremot värnar tilliten i samhället genom att det inte krävs att givaren har en avsikt att påverka mottagaren eller att en viss effekt uppstått. Exempelvis har 16 anställda på ett servicehus dömts för mutbrott därför att de tagit emot ett testamentariskt förordnande om vars existens de fick kännedom först sedan testator avlidit. De hade alltså ingen möjlighet att favorisera vårdtagaren på grund av förordnandet. Oavsett om huset var privat eller offentligt fick det dock inte finnas risk att andra vårdtagare eller allmänheten skulle befara att en sådan favorisering kunde ske.

**Nog om detta.** Boken har vidare kapitel om kommuners korruptionsproblem, om korruption i ett historiskt perspektiv samt ett kapitel med slutsatser – alla väl genomarbetade. Tyngst väger dock det kapitel i boken som ägnas frågan vad vi vet om korruptionen i dagens Sverige. Bergh et al. gör en grundlig och övertygande genomgång av akademisk litteratur och myndighetsrapporter (BRÅ, ESO, Riksrevisionen, Statskontoret). De pekar på problem med olika slags mätningar och på till synes motstridiga resultat av mätningar som ställs mot varandra.

Flertalet empiriska studier bygger på respondenternas uppfattningar (*perceptions*) om korruptionen. I flera av dessa studier är resultatet nedslående för Sverige jämfört med vissa andra länder. Men de undersökningar som bygger på respondenternas egna erfarenheter tyder på att förekomsten av korruption är marginell (cirka 1 procent av dem har ombetts lämna en muta), något som rimmar väl med svenskarnas intolerans mot korruption. Diskrepansen kan ha flera förklaringar. En sådan är att allmänhetens uppfattning om korruptionens utbredning färgas av mediernas rapportering. Som bland annat Statskontoret påpekar i en rapport förekommer det i bevakningen att ”många olika typer av felaktigt agerande beskrivs som ’korrupt beteende’.” Exempel är uppblåsta bonusprogram, vidlyftiga fester inom näringslivet och facket, bidragsfusk,

utnyttjande av skatteparadis med mera. I en undersökning av SOM-institutet svarade respondenterna att korruption var vanligare bland företagare än politiker och tjänstemän. De svaren måste rimligen bygga på den bild som tonar fram i medierna. Även ”muthärvan” i Göteborg kan nämnas i detta sammanhang. Den var inte främst en korruptionsskandal, även om fyra personer dömdes för mutbrott, utan handlade snarare om att man kringgick regelverket för att undgå hämmande byråkrati.

**Det kan sammanfattningsvis** sägas att boken är en ovärderlig källa till kunskap om framför allt den empiri som finns om korruptionen i Sverige. Det mesta talar för att denna är klart begränsad; det empiriska materialet i form av respondenternas egna erfarenheter tyder på det. Samtidigt kan konstateras att det finns en spridd uppfattning att korruptionen är tämligen omfattande. Detta oroar eftersom en sådan uppfattning är skadlig för samhället på lång sikt också om den är felaktig.

*Claes Sandgren är professor i civilrätt vid Stockholms universitet och före detta ordförande för Institutet mot mutor.*