

Tre teser om korruptionen i Sverige*

CLAES SANDGREN**

I denna uppsats granskas tre närliggande teser om korruption, nämligen att korruptionen i Sverige underskattas, därför att ett snävt juridiskt korruptionsbegrepp används; att en precis definition av begreppet korruption är en förutsättning för en framgångsrik bekämpning av korruptionen; samt att frånvaron i svensk rätt av ett brott rubricerat korruption döljer förekomsten av korruption. Tesen för denna uppsats är att ingen av teserna håller streck.

Under de senaste 10–15 åren har en strid ström av samhällsvetenskapliga artiklar publicerats, som analyserar begreppet ”korruption”. I det följande diskuteras särskilt ett antal publikationer som lagts fram av svenska forskare, organisationer och debattörer, vilka haft ambitionen att skapa begreppslik klarhet och precision.

Det är främst tre närliggande teser som ligger till grund för argumentationen i dessa skrifter. En sådan är uppfattningen att korruptionens omfattning i Sverige underskattas därför att ett snävt, juridiskt korruptionsbegrepp fått bestämma innebörden av begreppet korruption. Det behövs därför ett betydligt vidare begrepp som ger en mer rättvisande bild av omfattningen, hävdas det. En annan tes är att en precis definition av begreppet korruption är en förutsättning för en framgångsrik bekämpning av korruptionen. Som en tredje tes kan man se synsättet att frånvaron i svensk rätt av ett brott rubricerat korruption döljer förekomsten av korruption och försvårar bekämpningen av korruptionen. Mot den här bakgrunden har det lanserats såväl vida som precisa korruptionsbegrepp för att på så vis jämna marken för en korrekt uppfattning om korruptionens omfattning och en framgångsrik korruptionsbekämpning.

Tesen för denna uppsats är att ingen av de tre teserna håller streck.

* Uppsatsen har tidigare publicerats i Ekonomisk Debatt 2018 nr 1 s. 21 ff.

** Staffan Andersson, Thorsten Cars, Gissur Ó. Erlingsson, Lena Marcusson, Bo Rothstein och Åsa Örnberg har lämnat synpunkter på ett utkast. Jag är dem alla stor tack skyldig.

1. Ett vitt, samhällsvetenskapligt korruptionsbegrepp?

Några definitioner

För att kunna resonera om ”vad korruption är” kan det vara till hjälp att ha en förståelse av begreppet. Transparency International (TI) har formulerat en definition, som är internationellt vedertagen: *missbruk av anförtrodd makt för egen vinning*. Den är allmänt utformad men fyller en funktion genom att sätta en ram för det beteende vi talar om när vi talar om korruption.

De tre skrifterna Bergh m fl (2013), Andersson m fl (2014) samt Bergh m fl (2016) analyserar begreppet korruption på ett ingående och systematiskt sätt med stöd i den internationella litteraturen. Författarnas mångåriga lagarbete har bl a väglatts av en strävan att finna ut vad korruption faktiskt är. De vänder sig särskilt mot en snäv juridisk förståelse ”... så att bara sådant som kan lagföras som givande och tagande av mutor ska betraktas som korruption ...” (Bergh m fl 2013, s 31), och i samma andemening kritiserar de att den svenska begreppsbyggnaden vilar på ”... traditionella, snäva definitioner som bygger på rättsliga rekvisit” (Bergh m fl 2016, s 39; egen övers). Forskarna finner att ”[d]et inte finns någon rättslig definition av korruption och inte heller någon formell precisering av de överträdelser som utgör korruption i svensk lagstiftning” (s 36; egen övers). Deras analys mynnar ut i följande definition av korruption (fortsättningsvis DEFINITIONEN):

Maktmissbruk som innebär att politiker och tjänstemän utnyttjar sin offentliga ställning för att ägna sig åt favorisering, varvid de bryter mot normen om opartiskhet i sin offentliga maktutövning i syfte att få direkt eller indirekt personlig vinning för sig själva eller närstående personer (Bergh m fl 2016, s 39; egen övers).

Som synes stämmer deras definition överens med TI:s definition så till vida som korruption handlar om missbruk av anförtrodd makt för egen vinning. ”Politiker och tjänstemän” och ”offentlig ställning” är kungsorden för att bestämma personkretsen och ”favorisering” och ”partiskhet” för att bestämma det korrupta beteendet. Deras korruptionsbegrepp omfattar således enbart ”offentlig maktutövning”, inte anställda i näringslivet, det civila samhället, medierna osv, som favoriserar någon eller annars agerar partiskt.

DEFINITIONEN, som ligger nära Rothsteins och Teorells begreppsbyggnad (2008), har sin udd riktad mot det nämnda snävt legalistiska begreppet. Det ger oss skäl att undersöka innebörden av det begreppet, så att en jämförelse kan göras med DEFINITIONEN.

Lagstiftningen

Lagstiftningen har ett 25-tal lagrum, som vart och ett beskriver ett beteende som är straffvärt maktmissbruk för egen vinning.

Hit hör i första hand det tiotal bestämmelser som är riktade mot *mutbrott*: givande av muta (s k aktivt mutbrott); tagande av muta (s k passivt mutbrott); tagande av muta för annan (t ex ett politiskt parti); match-fixing i samband med vadhållning; handel med inflytande (någon tar emot en otillbörlig förmån för att påverka en beslutsfattare); vårdslös finansiering av mutbrott; otillbörligt verkande vid röstning; och tagande av otillbörlig förmån vid röstning. Också lagen om internationella sanktioner har straffbestämmelser riktade mot mutbrott. Men även ett antal andra bestämmelser är tillämpliga på *maktmissbruk för egen vinning*: förskingring; undandräkt; olovligt förfogande; behörighetsmissbruk; olovligt brukande; otillbörligt gynnande av borgenär; insiderbrott; svindleri; otillbörlig marknadspåverkan; utpressning; spioneri, otillbörlig (korruptiv) marknadsföring; trolöshet mot huvudman (vanligen) samt bedrägeri, tjänstefel och stöld (de tre sistnämnda utgör maktmissbruk för egen vinning enbart i undantagsfall).

Det bör också hållas i minnet att annan lagstiftning än den straffrättsliga har sanktioner mot maktmissbruk, inklusive nepotism och annan s k vänskapskorruption. I praktiken viktigare än straffrätten är möjligen arbetsrättens regler om avsked. Men här kan även nämnas uteslutning enligt upphandlingslagen – som däremot inte kriminaliserar överträdelser av lagen – rätt till skadestånd från det allmänna för överträdelser av Europakonventionen eller regeringsformen (RF) och jäv enligt förvaltnings-, kommunal- och aktiebolagsrätten.

Begreppet korruption används inte i brottsbalken, men det är få former av maktmissbruk för egen vinning, om ens någon, som inte täcks av lagstiftningen. Det 25-tal brott som är upptagna i brottsbalken och närliggande lagstiftning ger på så vis operativ substans åt TI:s allmänt hållna definition.

En jämförelse mellan forskarnas definition och lagstiftningen

Ett sätt att testa forskarnas syn (DEFINITIONEN) är att jämföra denna med brottsbalkens bägge paragrafer om givande och tagande av muta (10:5 a och b §§), dvs de två ovan först angivna mutbrotten. Vi ser alltså här bort från de övriga bestämmelserna riktade mot mutor och annat maktmissbruk. Jämförelsen ger en grund för en uppfattning om DEFINITIONENS ända-

målsenlighet med hänsyn till forskarnas ambition att få ett väsentligt bredare underlag för bedömningen av korruptionens reella omfattning.

Bergh m fl (2016) betonar vikten av att *enpartshandlingar* inbegrips i korruptionsbegreppet och kritiserar att de bägge mutbrottsbestämmelserna är tillämpliga bara på mutbrott som har två parter, en givare och en mottagare. Detta är dock en missuppfattning av brottsbalkens systematik. Maktmissbruk i form av enpartshandlingar är straffbelagt såsom förskingring, trolöshet, utpressning, tjänstefel, svindleri, insiderbrott osv. Det saknas skäl att reglera enpartshandlingar två gånger. De tycks dessutom övertygade om att DEFINITIONEN, som bygger på partiskhet, omfattar enpartshandlingar trots att partiskhet förutsätter två parter. Gentemot vilken part är en förskingrare eller utpressare partisk?

Givaren av en muta förekommer inte i DEFINITIONEN, bara den som är mottagare av en förmån. Det får kanske anses vara underförstått att det alltid finns en givare som en följd av att det finns en mottagare. Men i många fall finns det ingen mottagare, bara en givare, exempelvis i de fall som en person erbjuder en tjänsteman en muta men denne tillbakavisar erbjudandet. I detta fall gör sig givaren skyldig till mutbrott men träffas inte av DEFINITIONEN.

Myndighetsutövning och andra *förvaltningsuppgifter* fullgörs av föreningar, bolag och stiftelser, som bedrivs i privaträttslig form. Anställda hos dessa associationer faller utanför DEFINITIONEN, trots att deras verksamhet ska uppfylla grundlagens krav på saklighet och opartiskhet. De omfattas däremot av mutbrottsbestämmelserna.

Politiska partier kan mutas genom att företrädare, såsom partisekreteraren eller andra funktionärer, får en förmån. Detta kan vara ett mutbrott i sig. Ett annat förfarande är att en företrädare uppbär medel för partiets räkning. Det senare kan vara ett mutbrott, om medlen förbinds med ett villkor (SOU 2010:38). DEFINITIONEN lämnar dessa former av mutbrott utanför begreppet korruption, om företrädarna inte har en offentlig ställning, exempelvis som riksdagsledamot, trots att dessa former av korruption får anses vara angrepp på grundlagen.

Korruption förutsätter enligt DEFINITIONEN att tjänstemannen missbrukat sin offentliga makt genom att handla partiskt. Enligt mutbrottsbestämmelserna föreligger emellertid ett mutbrott om en tjänsteman tar emot en otillbörlig belöning, också om tjänstemannen inte handlar *pliktstridigt*, t ex tar emot en förmån men handlar korrekt eller redan har beslutat i ärendet. Både givare och mottagare är skyldiga till mutbrott i detta fall men

ingen av dem omfattas av DEFINITIONEN; tjänstemannen har ju inte handlat partiskt.¹

För mutbrottsbestämmelsernas tillämplighet krävs inte att givaren har en viss avsikt att påverka eller att mottagaren favoriserat givaren. Det räcker att det kan befaras att förmånen påverkar mottagarens tjänsteutövning. Än mindre krävs att mottagarens tjänsteutövning har påverkats (Cars 2012). Det kan vara ett mutbrott att vara vänlig utan baktanke, t ex att ge någon en gåva eller gynna någon i ett testamente. Ett fall:

16 anställda på ett servicehus har dömts för mutbrott därför att de tagit emot ett testamentariskt förordnande av en vårdtagare, trots att de fick kännedom om förordnandet först sedan testator avlidit. Det fick alltså inte finnas ens en risk att andra vårdtagare eller allmänheten skulle befaras att en favorisering kunde ske (Cars 2012, s 102).

Mutbrottet inkluderar tagande av muta till förmån för *annan*, också organisationer såsom politiska partier, till skillnad från DEFINITIONEN, som bara inbegriper ”närstående personer” som sådana förmånstagare.

Försök är straffbart på samma sätt som fullbordat brott, trots att försöket varit otjänligt. Om en tjänstemans begäran av en muta avvisas, är det således ett mutbrott, fastän den andra parten, ”givaren”, inte favoriserats.

DEFINITIONEN är alltså väsentligt snävare i alla här nämnda avseenden än de bägge mutbrottsbestämmelserna, trots att det vore naturligt att den skulle vara vidare än bestämmelserna som tar sikte på straffvärda förfaranden. Diskrepansen skulle bli än större om andra mutbrottsbestämmelser fördes in i jämförelsen, t ex vårdslös finansiering av mutbrott.

Vänskapskorruption

Den legalistiska definitionen anses utesluta en lång rad handlingar som de flesta uppfattar som korruption, men inget exempel på en sådan handling ges i de nämnda publikationerna med undantag för nepotism och annan vänskapskorruption. Det exemplet övertygar dock inte. Som sådan korruption brukar man beteckna ett förfarande, som inte ger gynnaren personlig vinning (Statskontoret 2012), i vart fall inte direkt (t ex BRÅ 2007 och Leijonhufvud 1996–97). Ett sådant förfarande är emellertid inte korruption enligt vare sig

¹ Forskarna godtar alltså mutor i form av ”smörjmedel” – betalningen av en summa för att en tjänsteman ska fullgöra sina uppgifter på ett pliktenligt sätt – trots att erfarenheten visar att en sådan betalning kan bana väg för mutor i större skala.

DEFINITIONEN eller mutbrottsbestämmelserna. Om vänskapskorruption anses föreligga, även när gynnaren får personlig vinning, är det korruption enligt såväl DEFINITIONEN som mutbrottsbestämmelserna.²

Missvisande mätningar?

Underskattar TI:s mätningar av korruptionens omfattning i Sverige därför att de använder ett legalistiskt korruptionsbegrepp ("mutbrott")?

TI:s index *Corruption Perceptions Index* (CPI) var 2016 sammanvägt av elva källor. Flertalet frågor i dessa mätningar byggde på frågor om respondenternas uppfattning om graden av "korruption" i respektive land. I ett par av dem ställdes frågor om "mutbrott" och ett par hade blandat underlag. I de sju källor som användes för mätningen av Sverige ställdes i två av dem frågor om "mutbrott" och övriga hade blandat underlag.

TI:s *Global Corruption Barometer* redovisade år 2016 60 000 respondenters uppfattningar i 42 länder om graden av korruption i respektive land. Sverige placerade sig som det minst korrupta landet, trots att det vaga begreppet "korruption" användes i fyra frågor utan att det preciserades, medan begreppet mutbrott användes i en fråga.

TI:s mätningar använder alltså ett "legalistiskt korruptionsbegrepp" endast i begränsad grad. Så till vida är svaret nej på den ovanstående frågan – mätningarna är inte missvisande. Som framgått är detta begrepp ("mutbrott") för övrigt betydligt vidare än forskarna har förstått (DEFINITIONEN i avsnitt 2). En mer allmän reservation bör dock göras. Den här typen av endimensionella mätningar beaktar inte att begreppet korruption ges olika innebörd i olika länder och att korruptionen i ett visst land kan variera till sin form, mellan olika sektorer och på olika samhällsliga nivåer, något som kan leda till att problem inte uppmärksammas (Andersson 2016).

2. Vikten av en precis definition för bekämpningen av korruption

Så över till tes nummer två. Rothstein (2014a, s 738) framhäver vikten av en precis definition: "... utan begreppslig precision kommer vi inte att kunna bestämma vad som skulle kunna fungera som bot mot 'djupt liggande kor-

² Svårigheterna att bestämma innebörden av "vänskapskorruption" belyses av Statskontoret (2017).

ruption ...” (egen övers). Sjölin (2014) och Bergh m fl (2016) stämmer in i påståendet, som är bestickande, men flera omständigheter vederlägger även denna tes.

Sveriges utveckling och erfarenheter

Sverige var svårt korrupt i början av 1800-talet men lyckades steg för steg tränga tillbaka korruptionen. Som milstolpar i den här framgångsrika utvecklingen under perioden 1840–80 kan nämnas reformer avseende ämbetsverk, skolan, tryckfrihet, statliga tjänster, arvsrätt, skråsystemet, aktiebolaget, religionsfrihet, kommunal självstyrelse, frihandel, näringsfrihet, lönesystem, skattesystemet, pensionssystem (Rothstein 2014b).³

Denna form av stegvis reformering av samhället har fortgått. Folkrörelsernas och civilsamhällets framväxt liksom den allmänna rösträtten är exempel. 1913 års allmänna pensionsförsäkring kan tänkas vara den enskilt viktigaste åtgärd som motverkat korruption. Åtgärder i modern tid är mediernas stärkta integritet och professionalisering, skärpt konkurrens- och upphandlingslagstiftning, rättsligt skydd för visselblåsare, de sociala mediernas framväxt, utökat meddelarskydd (SOU 2017:41) m m.

Reformerna har haft syftet att skapa ett allmänt sett gott samhällsstyre. En reduktion av korruptionen har inte varit huvudsyftet; än mindre har reformerna vilat på någon definition av korruption. Denna har alltså tyglats utan att det funnits behov av något precist korruptionsbegrepp.

Vad bör göras?

Forskarna med Rothstein i täten betonar alltså vikten av ett precist korruptionsbegrepp som en förutsättning för en framgångsrik korruptionsbekämpning. Rothstein förordar härvid en definition, som betraktar ”opartiskhet” som motsatsen till korruption (Rothstein och Teorell 2008; Rothstein 2014a; Rothstein och Varraich 2017). Han har fem förslag för bekämpning av korruption (Rothstein och Tannenberg 2015, Rothstein 2015): ett fungerande skattesystem; allmän utbildning; ökad jämställdhet; god revision; samt meritokrati.

³ Wängmar (2013, s 258) menar dock att ”perioden mellan 1870 och 1990 inte var så fri från korruption som det kanske har förmodats”.

Det finns ett samband mellan dessa förslag, ett gott samhällsstyre och på lång sikt minskad korruption. Men snart sagt varje uppfattning om ”vad korruption är” kan motivera dem, även TI:s inledningsvis nämnda definition.⁴

Meritokrati kan emellertid – till skillnad från de övriga förslagen – ses som ett direkt utflöde av just opartiskhet som norm för korruptionsbekämpningen och kan därmed antas mer direkt bidra till att reducera korruptionen (Rothstein och Tannenbergs 2015; jfr Rothstein och Varraich 2017, s 132). En meritokrati gränsar dock till det tillstånd som man vill uppnå – ett korruptionsfritt samhälle – och förslaget gör inte klart hur man når dit. Den som förespråkar meritokrati som medel för att bekämpa korruption kan, något tillspetsat, sägas förorda ett korruptionsfritt samhälle som medel att bekämpa korruption, särskilt i ett land som har en god förvaltningskultur. Rothsteins egna förslag undergräver alltså hans tes att framgångsrik korruptionsbekämpning förutsätter ett precist korruptionsbegrepp.

Rothsteins argumentation kompliceras även av det förhållandet att korrelationen mellan meritokrati och korruption kan vara den omvända: låg korruption underlättar införandet av en meritokrati och de övriga åtgärder som han föreslår.

Inte heller de åtgärder som förordas i Bergh m fl (2013) talar för ett behov av begreppslig precision. Ökad transparens är det kanske effektivaste medlet att stävja korruption, alldeles oavsett hur man definierar denna. Detsamma kan sägas om granskning av kommuners ekonomiredovisning, stärkt kommunal revision, ökad information m m. Dessa är medel att bekämpa korruption och andra allsköns missförhållanden men inget tydligt utflöde av Berghs m fl (2013) definition. Detta gäller också Bergh m fl (2016): DEFINITIONEN har till synes inte haft direkt påverkan på analysen av vad som ska göras för att bekämpa korruptionen.

3. Frånvaron av begreppet korruption i svensk rätt

Frånvaron av ett korruptionsbegrepp i svensk rätt döljer en betydande korruption är tes nummer tre. Ahlenius, som tidigt gick i bräschen för den

⁴ Uslaner (2017) fastställer ett klart statistiskt samband mellan 78 länders grad av allmän utbildning 1870 och deras grad av korruption 2010. Han använder sig av TI:s index CPI väl medveten om att det rönt hård kritik. Men det finns inte någon definition som täcker vad alla avser med korruption, menar han, och ser det inte som meningsfullt att ge sig in i tvisterna om ”vad korruption är”. Det räcker att CPI reflekterar ”... vad de flesta skulle betrakta som ärligt/öarligt i styret” (s 4; egen övers).

synen, har fått genomslag för sin uppfattning bl a tack vare artiklar i Dagens Nyheter (Ahlenius 2004, 2013) och sin medverkan i Uppdrag Granskning i maj 2013. Hon skrev 2004:

I Sverige har vi en snäv syn på begreppet korruption. Och det är tankeväckande att ordet 'korruption' inte ens finns i författningstext ... Åtal för korruption existerar inte. Alltså har vi ingen korruption i Sverige! (Ahlenius 2004).

Ahlenius tycks mena att korruptionen i Sverige skulle komma i dagen om något brott rubricerades med ordet korruption. I 2004 års artikel räknar hon upp ett antal fall som borde anses vara korruption och därför borde vara straffbelagda.

Ett statsråd utnyttjar regeringsplanen för att snabbt komma hem till ett privat arrangemang efter en privat förlängning av en tjänsteresa. En hög politiker tar emot en rekreationsresa till en annan världsdel som födelsedagspresent av ett privat företag.⁵ Ett annat exempel gäller den franske premiärministern Juppé, som fört upp vänner på Paris stads lönelista och dömdes för att ha förverkat medborgarnas förtroende. Ett fjärde fall som enligt Ahlenius borde anses vara korruption föreligger när ett statsråd bjuder sina vänner på privat middag för skattebetalarnas pengar. Ahlenius skriver vidare: "Också [regeringen Perssons] utnämningsspolitik faller under begreppet 'korruption' ... Pressen agerar i stort sett regeringens sällskapshundar ..." (Ahlenius 2004). Hennes kritik är dock missriktad, så till vida som dessa fall redan är straffbelagda med undantag för regeringens utnämningsspolitik och pressens agerande som sällskapshundar.

I Ahlenius efterföljd driver Kornhall (2016) tesen att Sverige är korruptare än vi vill tro. Han fäster särskild vikt vid "... att termen korruption inte existerar i svensk lagstiftning. I offentlig statistik redovisas korruption bara när någon blivit fälld för tagande av muta" (s 7). Det har tydligen gått honom förbi att de 25 mutbrott och övriga former av maktmissbruk som nämnts ovan har egna koder i BRÅ:s kriminalstatistik.

Även TI Sverige framhåller att det i den svenska lagstiftningen saknas "korruption som begrepp" (Transparency International Sverige 2016, s 2). "Transparency Internationals definition öppnar för att fler oegentligheter

⁵ Exemplet syftar på kommunpolitikern Ilmar Reepalu och hans vän, företagaren Dan Olofsson, som båda var åtalade för mutbrott pga att Olofsson gett Reepalu en generös resa i födelsedagspresent. Båda friades dock på den grunden att deras mångåriga vänskapsförhållande till övervägande del ansågs vara skälet för presenten.

faktiskt räknas som korrupta beteenden”, påpekar man, dock utan att förklara om och hur det skulle leda till att fler handlingar blev straffbelagda.

Ett brott rubricerat ”korruption” framställs alltså som ett sesam som skulle öppna alla portar. Den tanken bygger dock på en villfarelse. Ett allomfattande korruptionsbegrepp skulle antingen vara så vagt att det skulle ge otillräcklig vägledning för rättstillämpningen och innebära risker för den enskildes rättssäkerhet eller vara så komplext att det inte skulle vara praktiskt användbart. Och om vi ändrade brottsbalkens ord ”mutbrott” till ordet ”korruption”, skulle inte det straffbelagda området vidgas. I själva verket skulle samtliga brott i brottsbalken kunna rubriceras ”god dag yxskaft” utan att området ändrades. Kritiken skulle få tyngd om man nämnde någon klandervärd handling som inte är sanktionerad i lag. Exemplet Norge bär syn för sagen. Bergh m fl (2016) nämner att Norge har ett brott rubricerat korruption, och den norska lagstiftningen pekas till yttermera visso ut av Transparency International Norge som bland de strängaste i världen. I så måtto står Norge fram som ett föredöme. Så vad kriminaliserar det norska brottet korruption? Svar: orden i bestämmelsen är näst intill identiska med ordalydelsen i 10:5 a och b §§. Således: Innehållet avgör, inte rubriceringen. Brottsbalken har inget brott rubricerat korruption och det förhållandet döljer ingenting.

4. Några avslutande synpunkter

Partiskhet som korruptionsbegrepp

Det råder en samsyn bland forskarna att ett normativt begrepp är att föredra framför ett empiriskt; det senare i meningen verklighetsförankrat och mätbart. Sjölin (2014), Rothstein (2014b), Bergh m fl (2016), samt Rothstein och Varraich (2017) har stannat för ”*partiskhet*” inom förvaltningen som detta begrepp. Privatanställdas partiskhet lämnas utanför, vilket har skäl för sig om samhällsstyrets kvalitet står i förgrunden.⁶ Men partiskhet som begrepp för förvaltningen är problematiskt. Om en politiker eller statstjänsteman mutar en delegat i FIFA eller SOC att tilldela landet VM respektive OS, är varken givaren eller mottagaren korrupt enligt DEFINITIONEN eller enligt Rothstein. Detsamma gäller om ett kommunalråd mutar en bankdirektör att bevilja kommunen ett lån trots dess obestånd eller en

⁶ Se dock avsnittet ”Offentligt – privat” nedan, där konsekvenserna av de porösa gränserna dem emellan kommenteras.

tjänsteman begär en muta men begäran avvisas. Denna inställning svär mot gängse föreställningar om vad korruption är.

En utväg vore att komplettera det normativa begreppet med en ”korrigeringsfaktor”, såsom den allmänna uppfattningen i samhället om vad korruption är och etablerat språkbruk. Annorlunda uttryckt skulle man söka legera ett normativt synsätt med ett empiriskt. I någon mån kan det sägas vara lagstiftarens tillvägagångssätt. Alla lagrum nämnda under rubriken ”Lagstiftningen” är definitionsmässigt normativa men är verklighetsförankrade så till vida att brottskatalogen vuxit fram med ledning av de erfarenheter som gjorts under årens lopp. Ett exempel är att också pliktenligt handlande i vissa fall bestraffas; som framgått förutsätter inte straffbarhet partiskt handlande.

Skillnaderna mellan de bägge synsätten hänger samman med de olika angreppssätten. Den samhällsvetenskapliga begreppsbyggnaden är i detta fall *top-down*: DEFINITIONEN kan sägas bygga på ekonomiska och etiska teorier, ur vilka begreppet härleds. Det juridiska angreppssättet är *bottom-up*: Problem i verkligheten har varit bestämmande för lagstiftningens reformering. Det ledde till att lagstiftaren redan för 100 år sedan införde ett mutansvar för privatanställda, dock klart begränsat, vilket för 40 år sedan befästes genom att samma bestämmelser gjordes tillämpliga på offentlig- och privatanställda.⁷

Skyddsintressen och lojalitet

Ett sätt att belysa skillnaderna mellan de bägge synsätten är även att avtäcka de skyddsintressen som dessa söker tillgodose. Så mycket samhällsvetare de är, så har DEFINITIONENS upphovsmän en juridisk utgångspunkt, nämligen grundlagens föreskrift att den som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska iaktta opartiskhet (objektivitetsprincipen). Skyddsintresset kan sägas vara vikten av det offentliga uppdragets *integritet*.

Brottsbalkens bestämmelser värnar *tilliten* i samhället. Det illustreras av det förhållandet att en handling kan vara mutbrott redan därför att den är ägnad att påverka mottagaren; det krävs inte att denne påverkas. Det är uppenbart att tilliten till det allmänna skadas av ett korrupt beteende av dem som utövar offentlig makt. Men privatanställdas mutor skadar tilliten

⁷ Flertalet moderna regelverk omfattar också privatanställda: TI:s definition, *UK Bribery Act*, amerikansk och annan nationell lagstiftning, FN:s konvention om korruption, Europarådets konventioner om korruption, ICC:s regler, OECD:s regler, ISO 37001:2016, Agenda 2030, reglerna om hållbarhetsrapportering (prop. 2015/16:193) osv.

till näringslivet, konkurrensen förvanskas, varor och tjänster fördyras och den ekonomiska utvecklingen hämmas. Det drabbar allmänheten, varför ett medborgarintresse berörs även av dessa mutbrott. Liknande resonemang kan föras om korruption inom det civila samhället, medierna, lobbyorganisationer, opinionsmätninginstitut, tankesmedjor, föreningar, allmännyttiga stiftelser, kyrkan och andra maktcentra.

Korrupt handlande av offentliga tjänstemän är typiskt sett mer samhällsskadligt än privatanställdas missbruk av sin anförtrodda makt, eftersom det i sin förlängning skadar tilltron till demokratin. Men man kan fråga sig hur långt detta synsätt sträcker sig. Är det nödvändigtvis mer samhällsskadligt att en tjänsteman tar en muta för att bevilja ett bygglov än att en person i näringslivet begår insiderbrott till skada för tilliten till aktiemarknaden? Beslutet om bygglov faller inom DEFINITIONEN, insiderbrottet utanför.

Skillnaderna träder fram även i form av de skilda lojalitetsplikter som åligger den offentligt anställda å ena sidan och den privaträttsligt anställda å den andra. Den förre har sin lojalitet mot grundlagen, den senare mot sin arbetsgivare. Men det finns hybrider, som kan skapa lojalitetskonflikter. En privatanställd person, som utför förvaltningsuppgifter, har visserligen en lojalitetsplikt mot sin arbetsgivare, men hans plikt att iaktta objektivitetsprincipen i regeringsformen går före, om en motsättning skulle uppstå. Motsvarande gäller i viss utsträckning för en anställd hos ett enskilt organ, som förvaltar statliga medel, t ex en biståndsorganisation. En definition av korruption bör omfatta dessa slag av privatanställda, om den ska vara relevant för värdet av samhällsstyrets kvalitet.

Offentligt – privat

Det är som sagt fullt rimligt att formulera ett korruptionsbegrepp för den offentliga förvaltningen så som forskarna gör. Det är en uppgift som är viktig nog och nog så krävande. Men det finns en risk att avgränsningen blir godtycklig, eftersom den inte beaktar att gränsen mellan offentligt och privat av flera skäl blivit alltmer porös: företagens ökade samhällsansvar; omvandlingen av statliga verk till bolag; överföringen av kommunala uppgifter till kommunala bolag eller andra privaträttsliga subjekt; privata aktörers ökade verksamhet finansierad med allmänna medel; privata aktörers ökade verksamhet som innefattar förvaltningsuppgifter; samt privata aktörers sponsring av kommunala anläggningar (Berggren och Lindhe 2014) och statliga

institutioner, såsom museer, kulturella institutioner, universitet och Finansinspektionen (Castillo 2009; Papakostas 2009) osv.

Stat och kommun utnyttjar alltså i hög grad organ av privaträttslig karaktär för sitt styre.⁸ Dessa organ blir i så måtto en del av det allmänna, och deras kvalitet påverkar därför kvaliteten på samhällsstyret. Ett korruptionsbegrepp som gör halt vid förvaltningen i snäv mening utesluter omfattande verksamhet, som är central för samhällsstyret. De 1 800 kommunala bolagen är ett exempel; skola, vård och omsorg i privat regi ett annat.

Bergh m fl är medvetna om detta glapp, och för att råda bot på det vill de sträcka ut DEFINITIONEN, så att denna ska gälla också för verksamheter som baseras på offentligt ägande, offentlig reglering och offentlig finansiering (Bergh m fl 2013, 2016). De tycks i själva verket mena att DEFINITIONEN omfattar privatanställda i sådana verksamheter. Det är dock en felsyn, eftersom dessa arbetsgivare och arbetstagare har privaträttslig ställning. Men deras tankegång har en sund kärna; ett korruptionsbegrepp för det allmänna bör vidgas. Dessa punkter kan anföras:

- RF:s objektivitetsprincip, inklusive ”opartiskhet”, lämpar sig inte för ett *offentligt ägt* bolags affärsverksamhet; denna lyder under aktiebolagslagen.⁹ Vad skulle det innebära att Telia och Vattenfall var skyldiga att agera ”opartiskt”? Däremot bör offentliga ägare lägga fast etiska riktlinjer om exempelvis förmåner som kan vara otillbörliga (Berggren och Lindhe 2014).
- Bolag, föreningar, stiftelser, enskilda individer osv, vars verksamhet innefattar en *förvaltningsuppgift*, ska iaktta objektivitetsprincipen; det följer redan av regeringsformen.
- Det synsätt som bär upp denna princip är relevant i modifierad form för privat verksamhet som är *offentligt finansierad*, exempelvis en enskild organisation, som förvaltar offentliga medel. Om detta inte är reglerat i författning, bör huvudmannen i avtal eller på annat sätt säkerställa att så sker så långt det är praktiskt motiverat.
- Utöver de nu nämnda kategorierna finns det vissa personer vars verksamhet kan *påverka* det allmänna och som därför bör omfattas av ett korruptionsbegrepp för förvaltningen. Exempel är en konsult som tillhan-

⁸ Redan för tio år sedan hade 579 privaträttsliga organ – främst föreningar, bolag och stiftelser – statligt åtagande (Ekonomistyrningsverket 2008).

⁹ Hit hör statens 48 hel- eller delägda bolag och de kommunala bolagen. Mutbrottslagstiftningen är tillämplig på anställda i dessa företag.

dahåller ett underlag för myndighetsutövning; en revisor som ser mellan fingrarna med en kommuns vilseledande räkenskaper; en anställd i ett kommunalt aktiebolag som manipulerar en upphandling.

Offentlighetsprincipens tillämpning kan tjäna som en förebild för en utsträckning av korruptionsbegreppet för det allmänna utan att detta inkluderar all privat verksamhet. Meddelarskyddet gäller sedan länge i de kommunala bolagen och har sedan sträckts ut till privatanställda i skola, vård och omsorg som är helt eller delvis offentligt finansierade, och en ytterligare utvidgning är föreslagen avseende kollektivtrafik (SOU 2017:41). Korruptionsbegreppet för det allmänna skulle bli relevantare om det gavs giltighet *mutatis mutandis* för de verksamheter inom den ”offentliga sfären” som tas upp i ovanstående punkter.

Referenser

- Ahlenius, I-B (2004), ”Se upp med ’affärer’ och ’gräddfiler’”, kolumn, *Dagens Nyheter*, 22 december 2004, www.dn.se/ledare/kolumner/se-upp-med-affarer-och-graddfiler.
- Ahlenius, I-B (2013), ”Tala klarspråk om korruptionen”, kolumn, *Dagens Nyheter*, 15 juli 2013, www.dn.se/ledare/kolumner/tala-klarsprak-om-korruptionen.
- Andersson, S (2016), ”Beyond Unidimensional Measurement of Corruption”, *Public Integrity*, vol 19, s 58–76.
- Andersson, S, A Bergh, G Ó Erlingsson och M Sjölin (red) (2014), *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*, Studentlitteratur, Lund.
- Berggren, B-O och T Lindhe (2014), *Risk för mutor – gränsdragning i gråzonen*, Norstedts Juridik, Stockholm.
- Bergh, A, G Ó Erlingsson, M Sjölin och R Öhrvall (2013), *Allmän nytta eller egen vinning?* ESO-rapport 2013:2, Stockholm.
- Bergh, A, G Ó Erlingsson, R Öhrvall och M Sjölin (2016), *A Clean House?* Nordic Academic Press, Lund.
- Cars, T (2012), *Mutbrott och korruptiv marknadsföring*, Norstedts Juridik, Stockholm.
- Castillo, D (2009), *Statens förändrade gränser*, doktorsavhandling, Stockholm Studies in Sociology New Series 39, Stockholms universitet.
- Ekonomistyrningsverket (2008), ”Att verka genom andra”, rapport 2008:34, Ekonomistyrningsverket, Stockholm.

- Kornhall, P (2016), *Korruption i Sverige*, Leopard förlag, Stockholm.
- Leijonhufvud, M (1996–97), ”Korruption – ett svenskt problem”, *Juridisk Tidskrift*, vol 8, s 940–963.
- Papakostas, A (2009), *Misstro, tillit, korruption – och det offentliga civiliseringen*, Studentlitteratur, Lund.
- Regeringens proposition (2015/16:193), *Företagens rapportering om hållbarhet och mångfaldspolicy*.
- Rothstein, B och J Teorell (2008), ”What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions”, *Governance*, vol 21, s 165–190.
- Rothstein, B (2014a), ”What Is the Opposite of Corruption?”, *Third World Quarterly*, vol 35, s 737–752.
- Rothstein, B (2014b), ”Nycklarna till politisk legitimitet”, i Andersson, S, A Bergh, G Ó Erlingsson och M Sjölin (red), *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*, Studentlitteratur, Lund.
- Rothstein, B (2015), *De samhälleliga institutionernas kvalitet*, RJ:s skriftserie nr 4, Riksbankens Jubileumsfond, Stockholm.
- Rothstein, B och M Tannenbergs (2015), ”Making Development Work: The Quality of Government Approach”, rapport 2015:07, Expertgruppen för biståndsanalys, Stockholm.
- Rothstein, B och A Varraich (2017), *Making Sense of Corruption*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Sjölin, M (2014), ”Vad är korruption? Om korruption och offentlig etik”, i Andersson, S, A Bergh, G Ó Erlingsson och M Sjölin (red), *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*, Studentlitteratur, Lund
- SOU 2010:38, *Mutbrott*.
- SOU 2017:41, *Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd*.
- Statskontoret (2012), ”Köpta relationer – om korruption i det kommunala Sverige”, rapport 2012:20, Statskontoret, Stockholm.
- Statskontoret (2017), *En kultur mot korruption*, Statskontoret, Stockholm.
- Transparency International Sverige (2016), ”Hur ser svenskar på korruption?”, pressmeddelande, Stockholm.
- Uslaner, E M (2017), *The Historical Roots of Corruption*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Wängmar, E (2013), *Tillit och korruption*, Santérus Förlag, Stockholm.

