

Har utformningen av lagstiftningen någon betydelse för att minska korruption? Ett svar till Claes Sandgren

BO ROTHSTEIN

REPLIK

Claes Sandgrens diskussion av vad som ska räknas och inte räknas som korruption (Sandgren 2018) är mycket välkommen. Jag ser den som en jämförelse mellan vilken typ av definitioner av denna problematik som fungerar utifrån ett juridiskt-rättsligt perspektiv och vad som är användbart i samhällsvetenskapliga analyser, och en sådan jämförelse är av stort värde.

Den kritik som några av mina kollegor och jag vid *The Quality of Government Institute* i Göteborg riktat mot den gängse definitionen byggde på att vi såg den som innehållslös. I allmänhet var den definition vi kritiserade någon variant av ”missbruk av anförtrödd makt för egen vinning”, som också Sandgren föredrar. Problemet som vi såg det var att vad som skulle räknas som ”missbruk” inte var specificerat, vilket ledde till tre problem. Det första var att man inte fick någon information om vilken norm det var som överträdades när man kunde beskriva en handling som korrupt. Det andra var att detta ledde till en i forsknings-sammanhang besvärande relativism, eftersom vad som med denna definition ansågs som korruption i Danmark kunde vara något helt annorlunda än i Kenya. En sådan relativism, som är mycket vanlig även i forskarsammanhang, gör jämförande empiriska studier av problemets omfattning och dess effekter omöjliga. Än värre var att både surveydata och en försvarlig mängd etnografiska data pekade åt rakt motsatt håll, nämligen mot att det finns en universell grunduppfattning över tid och rum av detta problem (Rothstein och Torsello 2014). Det tredje problemet var att den gängse defini-

tionen inte skiljde ut korruption som en särskild och specifik form av dysfunktionellt beteende. Exempelvis gick det inte att skilja korruption från t ex vanlig stöld, och varför då alls ha en särskild term för denna företeelse? Den tjänsteman som stjäl en dator från sin offentliga arbetsgivare sysslar rimligen inte med korruption utan bara med simpelt tjuveri.

Vår strategi för att lösa problemet var vad som i militärstrategisk teori kallas för en omfattningsmanöver, nämligen att försöka precisera vad som var motsatsen till korruption. Allmän hederlighet fungerade inte eftersom en sådan definition inte skulle skilja ut vanlig kriminalitet från korruption. Vår utgångspunkt var i stället att motsatsen till korruption måste vara någon typ av kvalitet i den offentliga verksamheten (därav namnet på vårt institut), och denna kvalitet definierade vi som att den byggde på en grundnorm om opartiskhet. Inspirationen till detta kom, som Sandgren anför, delvis från juridiskt håll, men i huvudsak var inspirationen den typ av liberal rättighetsteori som förknippas med John Rawls arbeten.

Den definition vi stannade för var *opartiskhet* med vilket menas *att offentliga tjänstemän inte får ta hänsyn till andra förhållanden än dem som anges i lagar och författningar* (Rothstein och Teorell 2008). Detta utesluter hänsynstaganden som handlar om medborgarnas härkomst, politiska uppfattning, kön, sexuella läggning, religion eller ekonomiska ställning. Också bestickning, klientilism och nepotism kommer att betraktas som illegitima.

Nu drygt tio år senare är det mycket rimligt att ställa frågan om denna definition håller måttet. En indikation på att så är fallet är att vi visat att den faktiskt går att operationalisera i empiriska studier och att de olika länderjämförande index på graden av opartiskhet som vi tagit fram i empiriska analyser uppför sig som teorin förväntar. Våra under-

Bo Rothstein innehar August Röhss professor i statsvetenskap vid Göteborgs universitet och grundade 2004 tillsammans med Sören Holmberg *The Quality of Government Institute*.
bo.rothstein@pol.gu.se

sökningar visar att vare sig experter i offentlig politik och offentlig rätt eller "vanliga människor" förefaller ha några svårigheter att besvara frågor om graden av opartiskhet i offentliga verksamheter. Ytterligare en indikation på att denna definition fungerar kommer från det omfattande forskningsprogrammet *World Justice Project*, där man gett sig på att mäta hur väl rättsstatens principer åtföljs i en stor mängd länder. I en nyligen publicerad artikel visar två företrädare för detta projekt att de fem olika index för att mäta *rule of law* som tagits fram av olika forskargrupper uppvisar en hög korrelation trots att de är konstruerade på olika sätt. Deras förklaring till detta är att indikatorerna som används i dessa olika index "infångar ett mer abstrakt begrepp som överskrider detaljerna i både korrruption och rättsstat" (Versteeg och Ginsburg 2017, s 188; egen övers). Deras kandidat för detta överordnade begrepp är just vår idé om opartiskhet i den offentliga förvaltningen, som de menar utgör ett nyckelbegrepp (*core concept*) som fångar in både korrruption och (frånvaron av) rättsstat. Det måste erkännas att det känns tillfredsställande att få ett sådant erkännande av ett av de främsta internationella forskningsprojekten inom detta område.

Sammantaget betyder detta att mina kolleger och jag inte har särskilt stor anledning att känna oss träffade av Sandgrens kritik. Hans empiriska argument mot vårt krav på precision är att man i Sverige lyckades komma åt problemet med systemisk korrruption under det sena 1800-talet fast man saknade ett precist korrptionsbegrepp. Enligt min mening missar denna kritik helt sitt mål. De reformer som jag pekat på hade som jag visat alla ett mycket precist och just överordnat syfte, som var att komma åt den grasserande favoritismen i den offentliga maktutövningen. Man införde ett pensionssystem för offentliga tjäns-

temän för att komma bort från det omfattande ackordsystemet, som innebar att efterträdaren på en tjänst fick betala en avsevärd summa för att innehavaren skulle frånträda tjänsten ifråga. Detta innebar således att systemet slutade att favorisera de som kunde betala. Man införde näringsfrihet, som innebar att lagstiftningen slutade favorisera de som låg väl till hos de som satt på makten i skråna. Man införde meritokrati, vilket innebar att rekrytering och befordran inom staten inte längre kunde baseras på vem som tillhörde kungens personliga favoriter. Man införde fri folkskola, som innebar att systemet inte enbart favoriserade de barn som kom från besuttna familjer. Tryckfriheten innebar att de styrandes publicistiska favoriter inte längre kunde dominera det offentliga samtalet. Den institutionella favoriseringen av adeln till högre tjänster upphörde. Man införde könsneutral arvsrätt, som innebar att söner inte längre favoriserades jämfört med döttrar. Religionsfriheten innebar att de som tillhörde Svenska kyrkan inte favoriserades när det gällde tillträdet till offentliga tjänster. Och så vidare. Det utmärkande för detta batteri av reformer som jag pekat på är just att de signalerade en ny typ av stat som inte byggde på principen om institutionaliserad favoritism (Rothstein 1998, 2011). Självklart var det svenska samhället fortfarande ekonomiskt ett starkt klassuppdelat samhälle, men den feodal-aristokratiska principen om institutionaliserad favoritism hade brutits.

De reformer som Sandgren pekar på som har införts senare kan inte ses som orsaken till att man i Sverige lyckades komma åt den systematiska korruptionen, eftersom när de reformer han lyfter fram genomfördes var faktiskt problemet redan löst. När Sandgren pekar på betydelsen av "folkrörelsernas och civilsamhällets framväxt" vill jag peka på två omfattande studier som visar att i nazisternas nedmontering av

Weimarrepubliken spelade många av de tyska folkrörelserna och civilsamhället en tung roll (Berman 1997; Satyanath m fl 2017). Det finns helt enkelt lite för mycket romantik (eller naivitet) i detta återkommande vurmande för civilsamhället i svensk samhällsforskning.

Sandgren pekar med viss rätt på att meritokrati som princip ligger nära frånvaro av korrupktion och alltså inte bör ses som en orsak till frånvaron av korrupktion. Men meritokrati kan komma i olika former, och min argumentation bygger på resultat redovisade i en nyligen publicerad bok av Carl Dahlström och Victor Lapuente (2017), där de med tung empiri som bas hävdar att det bara är en särskild typ av meritokrati som ger positiv effekt vad gäller ”god samhällsstyrning”. Dessutom framhåller jag att det förmodligen mer är ”signalen” till samhället i form av vad som inom spelteori kallas ”trovärdiga åtaganden” som har betydelse, och då kan man enligt min mening säga att det finns ett teoretiskt avstånd mellan meritokrati och frånvaro av korrupktion (Rothstein 2018). Meritokrati har också en betydelse neråt i tidskedjan då den tvingar fram en mer systematisk och ändamålsenlig utbildning av (de blivande) tjänstemännen, något som också blev fallet i Sverige. I de historiska fall jag känner till har dessutom införandet av meritokratiska principer föregått nedbrytningen av systematisk korrupktion, så den omvända teoretiska möjlighet som Sandgren pekar på är vad jag vet en nullitet. Man bör hålla i minnet att det fortfarande är så världen över att den främsta anledningen till att en person kan göra karriär inom den offentliga förvaltningen är att man har rätt politiska kontakter. Byter t ex Mexiko regering imorgon lämnar enligt uppgift närmare 70 000 tjänstemän sina arbeten. Den lägsta siffran vi hittat (26) är Danmark; i Sverige rör det sig om ca 200.

Sandgren tar också upp frågan om

man bör inkludera även oegentligheter som sker inom och mellan privata aktörer i begreppsliggörandet av korrupktion. Det finns inget självklart svar på detta, men jag har i många sammanhang framhållit att Regeringsformens paragraf 1:9, som stadgar att de som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter har att följa principerna om opartiskhet, saklighet och likhet inför lagen, inkluderar fall då dessa uppgifter utförs av privata aktörer (Blomqvist och Rothstein 2000). Jag håller inte helt med om att gränsdragningen mellan privat och offentligt blivit så mycket otydligare under senare tid utan vill påminna om den starka ställning som många intresseorganisationer fram till 1990-talet hade i genomförandet av offentlig politik i Sverige (Rothstein 1992).

Man kan som Sandgren gör anse att brott inom privata organisationer, som t ex förskingring, olovligt brukande och trolöshet mot huvudman, är att se som former av korrupktion. Men man kan också se detta som enbart olika former av ekonomisk brottslighet. Anledningen till att jag valt att inte ta med vad som sker inom det privata området är intresset av att se korrupktion som en specifik form av oegentlig verksamhet som rör just den offentliga sfären och som skiljer sig från andra typer av kriminalitet. Detta beror måhända på den statsvetenskapliga tendensen att hålla det aristoteliska arvet vid liv, där betoningen på vikten av särskilda dygder för det offentliga livet alltid stått i centrum. Härtill kommer att det finns en tämligen stark skillnad just när det gäller favoritism mellan privat och offentlig verksamhet. Om jag som forskningsledare anställer en i förhållandet till andra sökande mindre kvalificerad släkting till mig som assistent anses det enligt lagstiftningen helt otillbörligt. Men om jag som ägare till ett företag anställer min dotter som vd trots att det finns mer kompetenta personer anses det enligt gällande lag-

stiftning vara helt i sin ordning. Detta enkla exempel visar att vi när det gäller just kravet på opartiskhet har en annan etisk grund för offentlig än för privat verksamhet. På en punkt vill jag emellertid ge Sandgren rätt. Det har nog varit ett misstag att utesluta vissa överstatliga "semi-privata" internationella organisationer av typen FIFA. Inte bara för att fotboll, som det en gång uttrycktes av Liverpools legendariske tränare Bill Shankly, är viktigare än liv och död. Man kan framhålla att dessa organisationer i brist på en "världsstat" i realiteten fungerar som ett slags partiella stater för sina respektive områden, och de borde därför nog ha inbegripits i vår definition. Men jag måste nog erkänna att jag likväl ser detta område som ett randproblem i den globala korrupsionsproblematiken. Dock lovar jag att den dagen det kommer en doktorand och vill forska om korruption i denna slags organisationer så kan vederbörande räkna på mitt stöd.

Sandgren (2018, s 66) påstår att om "ett kommunalråd mutar en bankdirektör att bevilja kommunen ett lån trots dess obestånd eller en tjänsteman begär en muta men begäran avslås" så skulle dessa företeelser inte falla in under den definition jag framhållit. Denna kritik är svår för mig att förstå. Kommunalrådet önskar ju ge en favör till en bank på ett sätt som strider mot kravet på opartiskhet, och tjänstemannen ifråga visar ju uppsåtligen en önskan om att gentemot en muta favorisera någon. Att mutan inte tas emot är som jag ser det ovidkommande eftersom tjänstemannens uppsåt har varit att bryta mot principen om opartiskhet. I rättsvetenskapen ingår vad jag vet alltsedan den romerska rättens genomslag att fästa särskild avsikt vid om en handling är uppsåtlig. I vilket fall som helst har syftet med vår definition inte varit att den ska ersätta juridiska bestämmelser om vad som ska räknas som brottsligt. I stället har vi ve-

lat att den ska fungera teoretiskt i förhållande till den liberala politiska filosofin och huvudarbeten inom demokratiteori samtidigt som den ska kunna operationaliseras för att möjliggöra jämförande empiriska analyser.

En kritik som jag skulle känt mig mer träffad av är att den definition jag lanserat inte får med vad som kommit att kallas "institutionell" och ibland "legal" korruption. Ett antal i USA verksamma forskare har pekat på att korruption kan förekomma i helt lagliga former. De hävdar att de existerande och fullt lagliga institutionerna kan vara så konstruerade att de på ett uppenbart otillbörligt sätt favoriserar vissa intressen och grupper framför andra. En sak de pekat på är ett beslut i USA:s högsta domstol för några år sedan som resulterat i ett omfattande inflytande från starka finansiella aktörer i politiken (Thompson 2005; Lessig 2013). Svårigheten med denna inriktning är att skilja ut den från t ex klassisk marxism, där grundtanken alltid varit att i ett kapitalistiskt samhälle är staten ingenting annat än ett organ för att hävda den kapitalistiska klassens gemensamma intressen. Min lösning på detta har varit att man bör göra en skillnad på *quality of democracy* och *quality of government* och att legala respektive institutionella problem med favoritism bör hamna i den förra buren. Jag skulle med andra ord säga att ett land som USA har klara kvalitetsproblem i sin demokrati men (åtminstone fram tills nyligen) betydligt mindre problem med sin *quality of government*. Men jag kan medge att detta nog är en arriärgardesstrid som inte blir så lätt att vinna.

Den vikt Sandgren fäster vid lagstiftningens utformning som ett verkningfullt medel vill jag ställa mig lite frågande till. Ett genomkorrupt land som Uganda har enligt SIDA en närmast perfekt lagstiftning gentemot korruption. Graden av korruption varierar också starkt mellan olika regioner inom

vissa länder. Italien är ett sådant fall. Enligt de studier vi gjort av samhällsstyrningens kvalitet på regional nivå inom Europas länder uppvisar Italien en nästan osannolik regional variation (Charron m fl 2013). Landets södra regioner förfaller ha en korrupktion om inte på en nigeriansk så väl på Marockos nivå. Samtidigt är några av landets nordliga regioner rena som Danmark. Detta då i ett land som haft samma lagstiftning i nu över 150 år. Effekten av själva lagstiftningens utformning förefaller därmed vara lika med noll. Detta kan jämföras med en av de faktorer som jag tillsammans med Eric Uslaner lyft fram, nämligen införandet av fri och allmän folkskola (Uslaner och Rothstein 2016). Italien får en sådan reform redan 1859. För sin tid en mycket radikal sådan – tre års fri utbildning för alla barn. Reformen genomförs så gott som klanderfritt i de norra delarna av landet men nästan inte alls i de södra regionerna. När Italien inträder i första världskriget 1915 är en tredjedel av soldaterna illiterata, nästan alla från södern. Av detta ser vi som sagt ett tydligt resultat vad gäller korrupsionsnivåerna i landet än i dag, medan den faktor som Sandgren lyfter fram, lagstiftningens utformning, närmast helt verkar sakna betydelse. Naturligtvis måste vi ha lagar mot korrupktion, men som en faktor att räkna med för att komma åt systemisk korrupktion visar den empiriska forskningen att utformningen av lagstiftningen är helt underordnad de faktorer som mina kolleger och jag pekat ut i vår forskning.

REFERENSER

Berman, S (1997), "Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic", *World Politics*, vol 49, s 401-429.

Blomqvist, S och B Rothstein (2000), *Välfärdsstatens nya ansikte – demokrati och marknadsmodeller i den offentliga sektorn*, Agora Förlag, Stockholm.

Charron, N, V Lapuente och B Rothstein (2013), *Quality of Government and Corruption from a European Perspective: A Comparative Study of Good Government in EU Regions*, Edward Elgar, Cheltenham.

Dahlström, C och V Lapuente (2017), *Organizing the Leviathan: How the Relationship between Politicians and Bureaucrats Shapes Good Government*, Cambridge University Press, Cambridge.

Lessig, L (2013), "Institutional Corruption Defined", *Journal of Law Medicine och Ethics*, vol 41, s 533-555.

Rothstein, B (1992), *Den korporativa staten – intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*, Norstedts, Stockholm.

Rothstein, B (1998), "State Building and Capitalism: The Rise of the Swedish Bureaucracy", *Scandinavian Political Studies*, vol 21, s 287-306.

Rothstein, B (2011), "Anti-Corruption: The Indirect 'Big-Bang' Approach", *Review of International Political Economy*, vol 18, s 228-250.

Rothstein, B (2018), "Anti-Corruption: The Indirect Strategy", under utgivning i *Daedalus*.

Rothstein, B och J Teorell (2008), "What is Quality of Government: A Theory of Impartial Political Institutions", *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol 21, s 165-190.

Rothstein, B och D Torsello (2014), "Bribery in Pre-Industrial Societies: Understanding the Universalism-Particularism Puzzle", *Journal of Anthropological Research*, vol 18, s 263-282.

Sandgren, C (2018), "Tre teser om korrupsjonen i Sverige", *Ekonomisk Debatt*, årg 46, nr 1, s 66-68.

Satyanath, S, N Voigtlaendee och H-J Voth (2017), "Bowling for Fascism: Social Capital and the Rise of the Nazi Party", *Journal of Political Economy*, vol 125, s 478-526.

Thompson, D F (2005), "Two Concepts of Corruption: Making Campaigns Safe for Democracy", *George Washington Law Review*, vol 73, s 1036-1069.

Uslaner, E M och B Rothstein (2016), "The Historical Roots of Corruption: State Building, Economic Inequality, and Mass Education", *Comparative Politics*, vol 48, s 227-248.

Versteeg, M och T Ginsburg (2017), "Measuring the Rule of Law: A Comparison of Indicators", *Law och Social Inquiry*, vol 42, s 100-137.