

## Teserna håller inte streck

CLAES SANDGREN

### SLUTREPLIK

Jag sätter inte ett ögonblick i fråga att Andreas Bergh m fl genomfört ett värdefullt projekt.<sup>1</sup> Min kritik riktas mot gruppens syn på vad som utgör korrup-tion, en syn som har implikationer för en bedömning av korrup-tionens omfattning och för förutsättningarna för att bekämpa korrupt beteende.

Gruppen har ägnat stor möda åt att definiera vad som utgör korrup-tion och stannat för ett påtagligt snävt begrepp, som de betecknar som en ”bredare samhällsvetenskaplig definition”. Låt mig ge några exempel från den kommunala sfären, föremålet för gruppens studie, vilka faller utanför deras definition:

- Chefen för ett kommunalt bolag tar en muta för att gynna en leverantör.
- En kommunaltjänsteman kräver en muta av en sökande av bygglov, men sökanden avvisar begäran.
- Föräldrar, som är ovetande om att betyg är satt för deras barn, mutar barnets lärare för att barnet ska få högre betyg.

De här exemplen omfattas däremot av straffbestämmelserna om givande och tagande av muta, vilka Bergh m fl betecknar som snävt legalistiska.

Det är en gåta varför de valt denna definition. Och mystiken tättnar när de åberopar en 40 år gammal skrift för att bevisa att de använder ”den numera etablerade definitionen” (Rose-Ackerman 1978), särskilt som deras definition är snävare än hennes, eftersom de kräver

att tjänstemannen ska ha handlat partiskt, ett kriterium som leder till att s k enpartshandlingar faller utanför deras definition, vilka däremot är straffbelagda.

Jag vågar tro att allmänheten skulle betrakta det som självklart att de nämnda exemplen är former av korrup-tion. Det innebär att medborgare, som besvarar enkäter, får antas ha en bredare syn på vad som är korrup-tion än Bergh m fl. Den invändning som de framför mot det goda resultatet för svensk del av Transparency Internationals (TI:s) *Global Corruption Barometer* (2016) är därför knappast övertygande. De menar att Sverige skulle ha framstått som mer korrupt om TI inte frågat enbart om mutor utan även ”hur många som varit med om att personer i offentlig ställning missbrukat denna för privat vinning” (Bergh m fl 2018, s 63). Men detta är ju en muta!

Nu ger sig inte forskarna i första taget i sin strävan att bevisa att situationen är värre i Sverige än barometern anger (Bergh m fl 2018). De hämtar stöd i en studie på *Island* 2016. Jämförbarheten våra länder emellan tycks vara självklar för dem. Tydligt rubbas den inte ens av islänningarnas finansiella och ekonomiska kris, och inte heller försvagas bevisföringen av att Island låg på plats nr 1 i *Corruption Perceptions Index* (CPI) före krisen men 10 år senare (2016) på plats nr 14. Om de i stället konsulterat sin egen studie skulle de ha funnit att ”mindre än två procent” av svenskarna uppgett att de ”... under de senaste fem åren stött på att en offentlig tjänsteman bett om en gentjänst eller muta i utbyte mot sina tjänster” (Bergh m fl 2013, s 84).

Vad gäller CPI är deras kritiska synpunkter befogade, och jag instämmer i

Claes Sandgren är professor em i civilrätt vid Stockholms universitet. claes.sandgren@juridicum.su.se

<sup>1</sup> I en annan publikation har jag hållit fram förtjänsterna hos den bok (Bergh m fl 2016) som projektet utmynnat i, inte minst dess övertygande analys av det empiriska materialet (Sandgren 2017).

uppfattningen att det är svårt att veta vad respondenterna lägger in i begreppet korruption. Men är det troligt att de över lag har en så snäv definition som Bergh m fl i ljuset av de exempel jag gav inledningsvis på dess begränsade räckvidd?

När de i sin replik talar om ett brett samhällsvetenskapligt korruptionsbegrepp, får jag intrycket att de möjligen övergett den mödosamt utformade definition, som de – i Bo Rothsteins efterföljd – argumenterade för så utförligt i de bägge böckerna. Men oavsett hur det förhåller sig med den saken, vill jag till sist nämna att jag inte funnit något exempel på ett som de anser korrupt beteende, vilket inte omfattas av mutbrottslagstiftningen.

Åtskilligt som Rothstein (2018) säger är rätt och riktigt enligt min mening och ingen ripost mot min artikel. Jag ska här emellertid uppehålla mig vid det korruptionsbegrepp, som han med stort skarpsinne utvecklat och förfinat i en mängd publikationer i övertygelsen att en precis definition är en förutsättning för en framgångsrik bekämpning av korruptionen. Låt mig först på ett enkelt sätt konkretisera varför denna tes inte håller streck, som jag ser det.

Det råder sedan länge en samsyn om att öppenhet är ett botemedel mot korruption, kanske det mest effektiva. Fria medier, meddelarfriheten, offentlighetsprincipen, skydd för visselblåsare m m är medel för att skapa öppenhet. Om nu någon vänder sig till medierna eller slår larm på annat vis om misstänkt korruption, spelar det ingen roll för effektiviteten av agerandet om personen i fråga har någon uppfattning om vad som är korruption. På samma vis saknar det betydelse för mottagaren, t ex en arbetsgivare, vilken uppfattning denne till äventyrs kan ha. Det viktiga är att det klandervärda beteendet blir påtalat och någon form av åtgärd vidtas, t ex publicering, avsked, lagföring, skadestånd,

ogiltighet osv. Det saknar alltså betydelse för effektiviteten i detta förfarande om aktörerna över huvud taget har en definition, t ex den som Rothstein koncipierat.

Men han ser alltså en precis definition som en förutsättning för att korruptionen ska kunna bekämpas. Med sin sk indirekta strategi för korruptionsbegränsning undergräver han emellertid sin egen tes. Han hävdar nämligen att korruption primärt inte ska bekämpas med medel direkt riktade mot korruptionen, t ex rättsvårdande myndigheters verksamhet, utan med generella åtgärder såsom allmän och fri utbildning, tryckfrihet, näringsfrihet och frihandel, aktiebolaget som associationsform, jämställdhet osv (Rothstein 2014). Han nämner den gynnsamma utvecklingen i Sverige under mitten av 1800-talet som ett exempel. Och när han i modern tid ska föreslå åtgärder för att bekämpa korruption förordar han allmän utbildning, jämställdhet, fungerande skattesystem, meritokrati och revision osv. Jag instämmer till fullo, därför att det är åtgärder som skapar ett robustare, mer rättvist och jämlikt samhälle, något som i förlängningen håller tillbaka korruptionen. Men så sker alldeles oavsett hur denna definieras och oavsett om någon definition över huvud taget används.

Dessa åtgärder kan för övrigt vara effektiva för att motverka korruptionen också inom den privata sektorn, såsom näringslivet, politiska partier, medierna, folkrörelser och civilsamhället i övrigt – sektorer som inte omfattas av Rothsteins korruptionsbegrepp men väl av TI:s vedertagna definition.

Jag menar att samhällsbygget under 1900-talet fortsatt att hålla tillbaka korruptionen på samma vis och nämner 1913 års pensionsreform som ett exempel. Men då slår Rothstein (2018, s 58) bakut: Problemet att ”komma åt den systematiska korruptionen ... var faktiskt redan löst” (i slutet av 1800-talet).

Det är ett förbluffande påstående redan därför att det är svårt att finna empiriskt material från den tiden. I själva verket saknar, såvitt jag kan se, Rothsteins publikationer klara belägg för att utvecklingen var så framgångsrik.<sup>2</sup> Han har åberopat en studie av rättsfall om ämbetsbrott, vilka uppvisade en dramatisk ökning 1800–30, som sedan följdes av en lika dramatisk minskning 1840–50 (Teorell och Rothstein 2015). Men den utvecklingen talar entydigt emot Rothsteins påstående, eftersom åtgärderna vidtogs först vid mitten av seklet och fick verkan endast på längre sikt.

Rothstein berör inte heller möjligheten att sjunkande korruption underlättat införandet av de nämnda åtgärderna. Hans kategoriska påstående är också teoretiskt diskutabelt: Kan man någonsin säga att problemet med korruption är ”löst” (ens om man talar enbart om personer i offentlig ställning)?

Rothstein håller fram den definition som *World Justice Project* (WJP) brukar och är med rätta tillfredsställd med dess likhet med hans och Teorells definition (1988). Men det förhållandet saknar här relevans. Överensstämmelsen bevisar inte att det behövs en viss, precis definition för korruptionsbekämpningen.

Rothstein (2018, s 58) hävdar att det är korruption om ”ett kommunalråd mutar en bankdirektör att bevilja kommunen ett lån trots dess obestånd eller en tjänsteman begär en muta men begäran avslås”. Det förra är korruption enligt Rothstein, därför att kommunalrådet önskar favorisera en bank. Nej,

tvärtom vill han att banken ska favorisera kommunen genom att bevilja det riskfyllda lånet. Och tjänstemannen har inte handlat partiskt. Båda förfarandena faller därför utanför Rothsteins definition, som kräver att personerna handlat partiskt för egen vinning.

## REFERENSER

Bergh, A, G Ó Erlingsson, M Sjölin och R Öhrvall (2013), *Allmän nytta eller egen vinning*, ESO-rapport 2013:2, Finansdepartementet, Stockholm.

Bergh, A, G Ó Erlingsson, R Öhrvall och M Sjölin (2016), *A Clean House?*, Nordic Academic Press, Lund.

Bergh, A, G Ó Erlingsson och R Öhrvall (2018), ”Korruption i Sverige har underskattats”, *Ekonomisk Debatt*, årg 46, nr 2, s 63–65.

Rose-Ackerman, S (1978), *Corruption: A Study in Political Economy*, Academic Press, New York, NY.

Rothstein, B (2011), *The Quality of Government*, University of Chicago Press, Chicago.

Rothstein, B (2014), ”Nycklarna till politisk legitimitet”, i Andersson S, A Bergh, G Ó Erlingsson och M Sjölin (red), *Korruption, maktmissbruk, och legitimitet*, Studentlitteratur, Lund.

Rothstein, B och J Teorell (2008), ”What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions”, *Governance*, vol 21, s 737–752.

Rothstein, B (2018), ”Har utformningen av lagstiftningen någon betydelse för att minska korruption? Ett svar till Claes Sandgren”, *Ekonomisk Debatt*, årg 46, nr 2, s 58–62.

Sandgren, C (2017), ”Korruptionens utbredning i Sverige överskattas”, *Respons*, nr 2, s 19–21.

Teorell, J och B Rothstein (2015), ”Getting to Sweden, Part I: War and Malfesance, 1720–1850”, *Scandinavian Political Studies*, vol 38, s 217–237.

<sup>2</sup> Evidensen lyser således med sin frånvaro i Rothstein (2011, s 116–118) liksom i Rothstein (2014, s 120–122).