

”En sömngångaraktig inställning”

Det svenska arbetet mot korruption under 2000-talet

Abstract

År 2002 utkom statsvetaren Staffan Anderssons avhandling *Corruption in Sweden*, i vilken han kartlägger korruptionen i Sverige och det officiella arbetet mot densamma. Sedan dess har en del ägt rum på den politiska och akademiska arenan inom området korruption, och denna uppsats utgör en komparativ uppföljning till Anderssons resultat.

Vad gäller den officiella medvetenheten kring riskzoner för korruption har ingenting förändrats sedan 90-talet: det finns fortfarande ingen officiell svensk ståndpunkt i denna fråga. Det har heller inte skapats någon officiellt uttalad policy som reglerar arbetet mot korruption, däremot har det bildats en juridiskt operativ enhet (Riksenheten mot korruption, RMK), främst på initiativ från EU. Riksrevisionsverket (RRV) har även ombildats till den oberoende Riksrevisionen, vilket ger konstitutionellt skydd mot korruption.

De legala förändringarna finns främst på det kommunala planet, men vi anser att det trots dessa förändringar fortfarande finns frågetecken kring den kommunala revisionens arbete, som kan anses politiskt och ekonomiskt beroende av kommunstyrelsen. Det finns fortfarande, vad vi erfarit, en hemmablindhet och en "sömngångaraktig" inställning hos myndigheter och näringsliv gentemot korruption i Sverige.

Nyckelord: Sverige, korruption, offentlig sektor, policy, riskzoner

Antal tecken: 51 659

Innehållsförteckning

1 Inledning.....	2
1.1 Syfte	2
1.2 Frågeställning	2
1.3 Teori	2
1.3.1 Begreppet korruption.....	2
1.3.2 Begreppet riskzon.....	3
1.3.3 Avgränsningar	3
1.4 Metod	4
1.5 Operationalisering	4
1.6 Material	5
1.7 Intervjumetodik	6
1.8 Problem med metod	6
2 Korruption under 1990-talet.....	8
2.1 Den legala aspekten.....	8
2.2 Riskzoner.....	9
2.3 Den svenska policysituationen	10
3 Korruption av idag	12
3.1 De legala ramverken.....	12
3.2 Riskzoner.....	13
3.3 Den svenska policysituationen	14
4 Analysavsnitt.....	17
4.1 Analys av den legala aspekten	17
4.2 Analys av riskzoner	19
4.3 Analys av den svenska policysituationen	20
5 Avslutning	23
5.1 Slutsats	23
5.2 Förslag till vidare forskning	24
6 Käll- och litteraturförteckning.....	25
6.1 Källor.....	25
6.2 Intervju	26
6.3 Litteratur.....	26

1 Inledning

1.1 Syfte

Statsvetaren Staffan Andersson utkom 2002 med sin avhandling *Corruption in Sweden – Exploring Danger Zones and Change*, som behandlade och kartlade korruption i Sverige under 90-talet. Vår förförståelse är att det har hänt mycket inom detta akademiska och politiska område sedan avhandlingen publicerades, och av denna anledning anser vi att det är intressant och relevant med en uppföljning och eventuellt en påbyggnad av Anderssons resultat. Genom att tillgodogöra oss Anderssons resultat och skaffa oss en bild av hur det såg ut i början av 2000-talet, vill vi skapa oss en bild om vad som har hänt sedan dess och vilka orsaker som kan ligga bakom.

1.2 Frågeställning

Vilka betydande förändringar i svenskt officiellt arbete mot korruption kan skönjas sedan 2002? Vilka förklaringsfaktorer finns?

1.3 Teori

Denna undersökning är, som preciserats tidigare, en uppföljning och en påbyggnad på Staffan Anderssons avhandling ”Corruption in Sweden”. För att i största möjliga mån kunna tillgodogöra oss Anderssons resultat och göra dessa användbara, kommer vi att använda oss av i princip samma teoretiska ramverk som använts i nämnda avhandling. De delar av Anderssons teoretiska ramverk som vi kommer använda oss av, och hur vi anpassat dessa till denna undersökning, redogörs i detta kapitel.

1.3.1 Begreppet korruption

Vår definition av begreppet korruption i denna uppsats blir, då detta är en komparativ studie, beroende av den definition som Andersson använder: utan

korrelerande definitioner mellan jämförelsefaktorerna ter sig själva jämförelsen tämligen meningslös.

Begreppet korruption är i sig inte entydigt. Vad som anses som korrupt beteende kan variera kraftigt beroende på den sociala och kulturella kontext i vilken det tolkas, och begreppet kan spänna över såväl offentlig som privat sektor. I sin avhandling definierar Andersson, och därmed även vi, korruption enligt en ”public-office”-centrerad synvinkel. Detta innebär att vad som anses korrupt bestäms av de normer (legala och icke-legala) som finns för officiella tjänstemän och politiker (Andersson 2002, s. 29). Ett brott mot någon av dessa normer till förmån för egen vinning är enligt denna definition korruption. Denna definition av korruption kommer bäst till sin rätt då man skall, som vi, studera korruption som innefattar den offentliga sektorn i någon mån (se avsnitt 1.3.3, avgränsningar). I en studie av t.ex. privat förskansande av resurser inom näringslivet skulle dessa normer inte brytas, och därmed skulle denna korruption falla utanför ramen för begreppet (Andersson 2002, s. 28).

1.3 2 Begreppet riskzon

Riskzoner för korruption är enligt Andersson den sektor av den offentliga verksamheten som karaktäriseras av många möjligheter till korrupt beteende, stort antal korrupta erbjudanden, och stort antal misstankar om korruption riktade mot sektorn. Detta behöver inte nödvändigtvis betyda att sektorn i sig lider av hög korruption (Andersson 2002, s. 32). För att mäta och kategorisera riskzoner i Sverige har Andersson bl.a. kartlagt medietäckning, Sveriges lagar kring korruption, samt den officiella svenska hållningen gentemot korruption, och vilka åtgärder som vidtas för att bekämpa den (Andersson 2002., s.67). Utifrån dessa kriterier målar Andersson upp en bild av vilka sektorer som är i risk. Någon explicit och uttalad definition av som faller inom begreppet riskzon ges dock inte, med tanke på att sektorerna definieras relativt gentemot varandra under undersökningens gång. En liknande aspekt kommer vi att anta i hanterandet av begreppet, vi har ju dock en referenspunkt i Anderssons resultat och denna kommer vi självklart att beakta.

1.3.3 Avgränsningar

I linje med Anderssons resonemang kommer ett antal begränsningar som vad som skall behandlas ställas upp:

- den sorts korruption som kommer behandlas är av den sort i vilken minst en av de inblandade parterna svarar gentemot den offentliga sektorn (public office-korruption, se avsnitt 1.3.1). Konkret handlar detta oftast om

tjänstemän och chefer inom förvaltningen, samt politiker. Denna begränsning innebär, i kombination med hur vi definierat begreppet korruption (avsnitt 1.3.1), att vi inte kommer behandla korruption inom näringsliv.

- då Anderssons avhandling endast behandlar korruption i Sverige, kommer vi även använda denna geografiska begränsning i vårt sökande av material. Dock kommer blickarna riktas mot den internationella akademiska arenan i sökandet av förklaringsfaktorer för det som har hänt.
- *medias rapportering* eller *väljarnas uppfattningar* kring korruptionen i Sverige, kommer inte behandlas i denna undersökning; detta har Andersson dock gjort i sin avhandling. Dessa två aspekter är visserligen intressanta, men den mängd materialinsamling och -bearbetning som krävs för att göra en rättvis komparation med Anderssons resultat på dessa områden är alltför omfattande för denna undersökning.

1.4 Metod

Då denna studie till stor del utgörs av en uppföljning av, och jämförelse med, resultaten i Staffan Anderssons avhandling, anser vi att en komparativ metodik är på sin plats. I den mån man kan anse Anderssons resultat utgöra en teori, kommer vår ansats vara teorikonsumerande och i viss mån teoriutvecklande (Esaiasson et al., 2004, s. 97). Ansatsen kommer att vara teorikonsumerande såtillvida att vi kommer att använda Anderssons teoretiska utgångspunkter i vårt eget empiriska arbete. Den teoriutvecklande delen består i uppföljandet av, och i bästa fall erbjudandet av en uppdatering till, Anderssons resultat.

Den komparativa proceduren med att följa upp Anderssons resultat kommer att genomföras genom att vi i en första empiridel (kapitel 2) identifierar de viktigaste resultaten Andersson presenterar, och sedan låter dessa utgöra referenspunkt för jämförelse med våra egna undersökningar (kapitel 3). En analys av resultaten ges sedan i kapitel 4.

1.5 Operationalisering

Andersson (2002) använde sig i sin undersökning av media, lagstiftning, policy och identifiering av riskzoner för att kartlägga korruption och arbetet mot densamma i Sverige. Rent praktiskt utförde Andersson undersökningar i form av intervjuer, enkäter, och datainsamling/bearbetning inom dessa områden. Att återanvända denna operationalisering är något som förefaller logiskt, och är snarast en förutsättning för att genomföra en trovärdig jämförelse. Esaiasson et al. skriver angående återanvändning av operationaliseringar: ”En viktig fördel med ett sådant tillvägagångssätt är att man arbetar kumulativt; man ställer sig på

tidigare forskares axlar, vilket gör det möjligt att jämföra resultaten mellan olika undersökningar.” (2004, s. 64). Vi är väl medvetna om att den undersökning som Andersson genomfört av förklarliga skäl inte kan uppföljas på ett rättvist sätt i detta arbete; därtill finns inte tid på denna akademiska nivå. Vår önskan är dock att ändå så långt det går skapa en bild av läget idag som kan utgöra en trovärdig uppföljning, om än av det något blygsammare slaget.

Vi har alltså tänkt skapa oss en jämförande bild av läget idag genom att undersöka följande:

- bilden av de *legala* förutsättningarna i korruptionshänseende kommer vi att skapa genom jämförande med befintlig lag, lagförslag och diskussionen kring dessa.
- vilken officiell *policy* gentemot korruptionsproblematiken i Sverige avser vi undersöka bl.a. genom intervju med chefen för Enheten mot korruption (under Åklagarmyndigheten), och undersökning av officiella dokument och händelser i frågan.
- hur ser man, från såväl officiellt håll som ur forskningssynpunkt, på *riskzoner* för korruption? Vilka riskzoner identifieras och vad görs i förebyggande syfte? Detta har vi tänkt undersöka på samma sätt som med *policy*, d.v.s. genom intervju samt undersökning av officiella dokument. På denna punkt skiljer vi oss från Anderssons operationalisering, såtillvida att vi inte gör en egen kartläggning och fastställning av riskzoner, utan endast undersöker den *officiella uppfattningen* kring problematiken. Detta beror på att vi inte på ett trovärdigt sätt, likt Andersson, kan empiriskt understödja en egen kartläggning av riskzoner. Mer om detta i avsnitt 1.8: problem med metod.

1.6 Material

Vårt anskaffande och användande av material blir i denna komparativa analys uppdelat i två delar: vid sammanställandet av Anderssons resultat kommer självklart dennes avhandling ligga till grund. För att förtydliga användandet av Anderssons källor skall vi tillägga, att förutom avhandlingen, som utkom 2002, kommer vi att referera till en skrift av Andersson från 1999. Denna skrift är en ESO-rapport i samma ämne, och den utgör en del i avhandlingen (Andersson 1999, s. 2). Av denna anledning kommer ingen skillnad göras mellan dessa två skrifter. I fallet kring vårt sammanställande av Anderssons resultat blir materialet sekundärt.

Den andra empiriska delen av denna undersökning kommer att utgöras av vår egen sammanställning av det nuvarande läget, och här kommer vi främst använda oss av primära källor: intervju samt undersökning av officiella dokument och publikationer. Att vi använder oss av primära källor beror dels på att vi vill bilda

oss en egen bild av problematiken, dels att tillgången på nygjorda undersökningar på området (avseende Sverige) är mycket begränsad; vad vi vet praktiskt taget obefintlig.

Den bild som vi får av våra egna undersökningar kommer senare, i ett syntes- och analysavsnitt (kapitel 4.), att jämföras med den bild som Andersson presenterar.

1.7 Intervjumetodik

En stor del i detta arbete består i att utröna den officiella synpunkten på hur man i Sverige bör och kan arbeta mot korruption. För att bäst ta reda på detta ansåg vi att en intervju med högste ansvarig på Riksenheten mot korruption, Christer van der Kwast, borde ge oss viktiga delar av denna bild. Riksenheten mot korruption är Sveriges enda officiella operativa organ som specialiserar sig på just korruption, varför detta blev ett naturligt val. Vi har valt att genomföra denna intervju som en semistrukturerad samtalsintervju, i syfte att lämna utrymme för personliga reflektioner, mer långgående förklaringar och spontana följdfrågor (Esaiasson et al. 2004, s. 279).

1.8 Problem med metod

Vad som kan anses problematiskt med vårt teoretiska och metodologiska ramverk är frågor kring validitet. Att finna empiriska indikatorer som med säkerhet talar för och emot vad som t.ex. utgör en riskzon är problematiskt och inte genomförbart utan ett visst mått av spekulatation. Andersson diskuterar den här problematiken angående sin egen avhandling (Andersson 2002, s. 6) och i vårt fall blir denna problematik ännu mer synlig. Som diskuterats i avsnitt 1.5 (operationalisering), har vi i denna undersökning inte tid eller resurser att göra en empirisk bedömning av riskzoner likt den Andersson gjort i sin avhandling. Av denna anledning har vi valt att studera den officiella uppfattningen kring riskzoner, vilket kastar ett lite annat ljus på problematiken. Vi har dock valt att genomföra komparationen trots denna operationella skillnad, och detta p.g.a. att vi anser att det är intressant att jämföra hur väl den officiella synen överrensstämmer med den vetenskapligt undersökta.

Vidare kan man anse att en komparativ analys av kvalitativt slag, vilket det är frågan om i denna undersökning, kan ha validitetsproblematik i sig: hur kan man vara säker på att man lyckas belysa samma fenomen vid de två undersökningstillfällena? Angående komparativa analyser över tid skriver dock Esaiasson et al (2004, s. 162-163):

”Om vi däremot jämför över tid räcker det att validiteten är måttligt hög för att slutsatsen skall vara substansieellt intressant (om det operationella måttet registrerar en förändring motsvaras detta sannolikt också av en verklig förändring i samhällsfenomenet som intresserar oss.”

Med andra ord, i och med att vi jämför samma fenomen vid olika tidpunkter, kan eventuella osäkerheter kring validiteten kompenseras av det faktum att vi lätt kan relatera och därmed fylla i eventuella oegentligheter. Detta gäller dock framförallt jämförelsen av *policy* och *riskzoner*: jämförelser av lagstiftning är explicit och inte öppen för validitets- eller reliabilitetsproblem.

2 Korruption under 1990-talet

Vi kommer i detta avsnitt presentera de viktigaste resultaten ur Anderssons avhandling, och låta dessa representera en bild av korruptionsproblematiken i Sverige under 90-talet. Vi har valt att dela in resultaten i tre avsnitt: riskzoner, policy och lagstiftning. I kapitel 4 kommer dessa sammanföras med resultaten från vår undersökning, och därefter analyseras.

2.1 Den legala aspekten

En intressant och central aspekt i denna komparativa studie är de legala ramverk som reglerar arbetet mot korruption i Sverige. Vi vill i detta avsnitt ställa oss frågan: vilka lagar fanns i Sverige på 90-talet för att förhindra korruption och vad innebar dessa?

Den sorts korruption som har dominerat såväl den svenska som internationella diskussionen de senaste åren är mutbrott. Andersson menar att korruption som rör den offentliga sektorn och som under längre tid har varit straffbar är brott som har avsett mutor. ”[a]rbetstagare som mottager, låter sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning, dömes för *mutbrott* /..” (Brottsbalken kap 20, §2; ur Hermerén et. al. 1983, s. 256). Den offentligt anställda, som vi bör koncentrera oss på, under denna rubrik är 1) en ledamot av myndighet som hör till staten eller kommun, 2) den som utöver författningsbundet arbete, 3) den som har lagstadgad tjänst, 4) den som utövar myndighet utan anställning eller uppdrag och 5) den som utanför punkt 1-4 har rättslig eller ekonomisk förtroendeställning (Hermerén et. al. 1983, s. 256-257).

Under större delen av 1900-talet har det lagliga omfånget för mutbrott varit såväl erbjudandet som mottagandet av mutor. En definition av olika scenarion i vilka mutbrott kommer till stånd är (Andersson 2002, s. 69-70):

- givare lovar – mottagare accepterar,
- givare erbjuder – mottagare begär,
- givare ger – mottagare erhåller.

I fortsättningen av denna definition av scenarion talar Andersson om en initiativordning. I det första scenariot är givaren initiativtagare, i de två senare är såväl givare som mottagare kapabel till att ha en initiativroll. En intressant legal aspekt på dessa scenarion är att i det första fallet kan initiativ av givaren tas, men

om erbjudandet inte tas emot av mottagaren faller utbytet och ingen part är skyldig till mutbrott. Däremot i de två andra fallen räcker det med ett initiativtagande till utbyte, och initiativtagaren blir skyldig till mutbrott oavsett reaktionen från den andra parten (Andersson 2002, s. 70-71).

Trots att korruption och dess olika problemområden är flera har området mutor och mutbrott fått en betydande stor del i korruptionsdiskursen. Men det finns trots detta fler områden som lyfts fram inom korruptionsdiskussionen, främst förskingring, bedrägeri och trolöshet mot huvudman. I en kontext av public office-korruption kan definieras dessa begrepp som följer:

- *förskingring* definieras som olovlig hantering av medel som tillhör annan part för egen vinning.
- *bedrägeri* definieras som: en initiativtagare leder en annan aktör in i en situation som är missgynnande för den andra aktören och vinstgivande för initiativtagaren.
- *trolöshet mot huvudman* exemplifieras bäst enligt scenariot: en tjänsteman utövar tjänster som är skadande mot arbetsgivare eller överman (Andersson 2002, s. 71-72).

2.2 Riskzoner

Riskzoner för korruption i Sverige skiljer sig enligt Andersson inte i någon stor utsträckning från hur det ser ut i övriga världen (1999, s. 14). De områden som Andersson identifierar som riskzoner är:

- områden med stor handlingsfrihet för myndigheter och aktörer, där beslut tas kring licenser, tillstånd och offentlig upphandling. Andersson nämner särskilt byggbranschen som ett område där såväl upphandling, licenser och tillstånd handhas med stor frihet och i direkt kontakt med klienten (2002, ss. 75 & 246).
- polisverksamhet, gränskontroll (införsel av människor och varor).

Ett faktum som brukar identifieras ur korruptionssynpunkt angående västvärlden är överrepresentationen av korruption på lokal nivå. Detta stämmer enligt Andersson mycket väl in på Sverige, som har så pass långt utvecklat lokalt styre av offentlig verksamhet (1999, s. 17). Närheten mellan beslut och implementering är även en faktor på den lokala nivån som bidrar till att riskerna här är större (Andersson 2002, s. 246).

2.3 Den svenska policysituationen

Vi ska gå vidare i vår redogörelse av Staffan Anderssons avhandling och inrikta oss på vad som kan sägas om de policys som i Sverige skapats för att behandla korruptionsproblemet. Någon explicit policy i den svenska bekämpningen av korruption är svår att hitta, men det finns nära kopplingar mellan vad som skulle kunna kallas policys eller riktlinjer och de legala ramverk som finns inom ämnet i Sverige. Dock finns det i det svenska systemet institutioner som verkar kontrollerande och indirekt policyskapande: främst revisionen av staten, myndigheter och kommuner. Andersson tar hjälp av en av OECD/PUMA: s enkäter från 1997 som utreder den svenska ståndpunkten kring korruption.

Riksrevisionen (RRV) är ett institut som enligt de svenska enkätsvaren är ett starkt bidrag i en svensk policy mot korruption. Organisationen reviderar de statliga myndigheterna och är i viss mån även policyskapande då RRV: s direktiv är reglerande för statens verksamheter. Denna reglering sker genom att revisionen har skyldighet att rapportera såväl till organisationen under revision som till regeringen. Då RRV ska verka för säker, effektiv och tillbörlig verksamhet skapar organisationen riktlinjer för det fortskridande förvaltningsarbetet (OECD/PUMA 1997, s. 2).

Ytterligare faktorer i fastställandet av en svensk policy, eller de mekanismer som förebygger och motverkar korruption, tas upp av Andersson. Diskvalificeringsprincipen är en av dessa mekanismer som befinner sig på lokal styrningsnivå. Denna princip hindrar offentligt anställda tjänstemän att behandla frågor som kan påverka dem själva eller deras familj direkt. Det är en princip som tillvaratar opartiskheten i det offentliga arbetet och på så sätt är en spärr mot korrupt beteende (Andersson 2002, s. 86). En annan viktig mekanism i anti-korruptionsarbetet är den svenska bokföringsförordningen (OECD/PUMA 1997, s. 5-6; Andersson 2002, s. 86). Denna förordning ett instrument för att kontrollera utgifter av offentliga medel genom att de ansvariga för olika organisationer får ett explicit ansvar för hur tillgångarna disponeras. Detta säkerställer att en grupp av en eller få ledare hela tiden kan ställas till ansvar vid revision eller kommissionsutredningar (OECD/PUMA 1997, s. 5-6). Andersson och OECD/PUMA lyfter fram pressfriheten och tryckfriheten i Sverige som två faktorer som kan verka som antidot mot korruption.

Intressant med enkäten, som är ett frågeformulär officiellt ifyllt av den svenska regeringen, är att flera frågor pekar på en saknad av en officiell policy mot korruption. Detta påpekas även av Andersson (2002, s. 88-89). För det första har de svenska riktlinjerna och metoderna att arbeta mot korruption aldrig utvärderats från officiellt håll, därav har man inte lyckats komma fram till hur effektivt det svenska anti-korruptionsarbetet egentligen är. Den enda ståndpunkt som tas i enkäten är när man från svenskt officiellt håll vidhåller, att även om mutbrott inte är ett vanligt förekommande brott i Sverige, så är det det enda brott som

förekommer här ur korruptionssynpunkt. Dock anses det i tiden för denna rapport inte finnas något behov för ett större utrymme på den politiska agendan för krafttag mot mutbrott och dylikt (OECD/PUMA 1997, s. 10).

3 Korruption av idag

I detta kapitel presenteras den andra empiriska delen i denna komparativa studie: de resultat som vi lyckats utröna angående korruptionsbekämpning av idag i Sverige.

3.1 De legala ramverken

Vad gäller korruptionsbekämpning har det i Sverige skett en del förändringar angående de legala ramverken, inom ramen för vår komparativa studie. Man menar från officiellt håll att ”lagens arm” är längre än vad den varit tidigare (van der Kwast, intervju 4/5 -05). Vi kommer att gå igenom dessa förändringar för att sätta dem i sammanhang med vårt fortsatta arbete.

En av de största påtryckningarna från internationellt håll när det gäller ämnet korruption i Sverige kommer från kontinenten – EU. Dessutom är de flesta av de konventioner och dokument som kommer ifrån EU av juridiskt slag, alltså att dessa främst syftar på lagändringar och skärpningar för att förbättra arbetet mot korruption.

En viktig förändring i det svenska legala ramverket kring korruption var den som föreslogs under 2003 och 2004, nämligen att utländska ministrar eller andra officiella personer, samt mellanstatliga organisationer och personer i dessa, ska innefattas i de mut- och bestickningslagar som finns (se avsnitt 2.1):

”Ansvaret för mutbrott skall omfatta även utländska ministrar, utländska parlamentariker och ledamöter i utländska regionala och lokala beslutande församlingar samt den som utövar främmande stats myndighet (t.ex. borgmästare).”
(*Europarådets straffrättsliga konvention om korruption, m.m.* Prop. 2003/04:70)

Denna diskussion kan innebära att den riskzon som vi ovan har preciserat blir mindre och att det finns en större upptäcktsrisk inom denna falang av korruption. Dock finns det problem för denna typ av lagstiftning då det finns en utbredd laglig immunitet hos de personer som är centrala i dessa fall (*Europarådets straffrättsliga konvention om korruption, m.m.* Prop. 2003/04:70).

Den kommunala verksamheten har identifierats som riskzon av såväl Andersson (1999, s.17) som van der Kwast (intervju 4/5 -05). Ett område inom den kommunala sektorn som ofta utpekats som otillfredsställande med avseende på

lagstiftning är den kommunala revisionen: dess formella konstruktion kan liknas med det förhållande som rådde mellan RRV och regeringen innan Riksrevisionen inrättades. Den kommunala revisionen styrs av en förtroendevald revisor, som har till uppgift att granska kommunens nämnder. Revisorn, som dock varken behöver vara auktoriserad eller certifierad, väljs av kommunfullmäktige och är oftast aktiv kommunalpolitiker. Resultaten av revisionen, och eventuella oegentligheter, rapporteras tillbaka kommunfullmäktige.

Ett område som länge debatterats, och speciellt i efterdyningarna av Motalaskandalen, är det faktum att den kommunala revisionen inte har behövt utföra granskningar ifall man inte ansett detta nödvändigt. Denna problematik besvarades med en lagändring som trädde i kraft den 30 maj 2002, i vilken en årlig revision av nämndernas verksamhet lagstadgades (SFS 2002:438 9:9).

Vidare har det beslutats om att de förtroendevalda revisorerna skall ha sakkunnigt biträde till sin hjälp vid revisionen (Lövdén, Svar på fråga 2002/03:1175). I SFS 1992:621 9:8 stadgas att de sakkunniga ”skall ha den insikt och erfarenhet av kommunal verksamhet som fordras för att kunna fullgöra uppdraget.” Det är dock den förtroendevalda revisorn som bestämmer vilka, hur många, och i vilken utsträckning man skall använda sakkunniga biträden (SFS 1991:900 9:2).

Den 1 januari 2004 antogs även en lag som ålade kommunerna att upprätta en verksamhetsplan inför varje kommande budgetår (SFS 2004:775 8:5). Även detta var en reform som ökade insynen i den kommunala ekonomin och därmed upptäcktsrisken för korruption.

3.2 Riskzoner

Efter Staffan Anderssons avhandling kan frågan vad som har hänt inom ämnet riskzoner för korruption ställas, och om det i enighet med nya fall och upptäckter har skett några ändringar av den officiella svenska ståndpunkten för riskzoner?

En tudelning av diskussionen kring riskzoner i dagsläget kan identifieras: det talas om den nationella inhemska korruptionen och dess riskzoner. Samtidigt har det blivit relevant att tala om en internationell korruption som rör svenska medborgare och företag i internationella sammanhang, dessutom en riskzon i utländska företag inblandade i tvivelaktig verksamhet i Sverige. Vidare inom dessa två områden finns det varierande formuleringar om vilka som är de största och allvarligaste riskzonerna (van der Kwast, intervju 4/5 -05).

Ser man till de riskzoner som kan anses vara av nationell karaktär lyfts ofta den kommunala nivån upp som den största riskzonen för korruption. Det finns fortfarande en stor risk inom den kommunala revisionen där det inte har skett några ändringar inom de senaste åren. Till skillnad från Riksrevisionen, som har

genomgått en stor förändring, är den kommunala revisionen fortfarande en grogrund för tvivelaktiga förfaranden som även tidigare förknippats med denna. Kompissskap, kontakt utanför arbetet och revisorer som själva varit en del av det arbete som skall utredas är en vanlig bild på många håll i Sverige (van der Kwast, intervju 4/5 -05). Även kommunala upphandlingar ses som en riskzon i detta avseende där upphandlingarna sker i små och tätt sammanslutna miljöer.

Ur ett internationellt perspektiv finns det en bredare bas av ansedda riskzoner där även vissa områden sköljer över sina respektive nationella motsvarande sektorer. En stor sådan riskzon man kan på såväl nationell som internationell nivå är läkemedelsindustrin. Som det ser ut i dagsläget finns det som följd av ekonomiska faktorer en tendens till att sjukhus i samarbete med universitet och andra utbildningsinstitutioner nödgas lägga utbildningen på entreprenad. Detta blir en inkörsport för läkemedelsföretag och intresseorganisationer med följderna att man skapar nätverk av sponsring som löper stor risk att bli en korruptiv miljö (van der Kwast, intervju 4/5 -05). På denna nivå av sektorer och områden som rör såväl nationella som internationella riskzoner hittar man även en annan korrupt miljö som det debatteras flitigt om i dagens diskussioner om riskzoner och korruption. Nämligen det fall inom mut- och bestickningsbrott där den ena agenten kommer utifrån gränsen – detta är ett problem i Sverige. Denna faktors karaktär beskrivs närmare i avsnitt 3.1.

En annan riskzon med stark anknytning till förvaltningssituationen i Sverige är den ökade bolagiseringen och kommunala upphandlingen, samt att målstyrningen får ett starkare grepp samtidigt som regelstyrningen har försvinner ur det offentliga systemet. Det nya förvaltningssystemet (New Public Management) har medfört en omstrukturering vilket gör det svårt för kontrollorgan att se över verksamheter. Dessutom blir de legala ramverken oklara då man har olika bedömningsgrunder för offentligt och privat samtidigt som den nya förvaltningen är en i det närmaste diffus sammansmältning av de båda (van der Kwast, intervju 4/5 -05).

3.3 Den svenska policysituationen

I detta avsnitt kommer våra resultat angående den svenska policyn mot korruption redovisas. Det har inte, sedan Anderssons avhandling publicerades, tillkommit någon explicit policy gentemot korruption från officiellt svenskt håll. Vill man finna riktlinjer och skönja utvecklingslinjer får man istället se till vad som faktiskt genomförts på området sedan 2002, och detta har vi för avsikt att göra med avstamp i avsnitt 2.3: den svenska policysituationen enligt Andersson.

Den ur korruptionshänseende största och viktigaste officiella händelsen är inrättandet av Riksenheten mot korruption (RMK), som numera utgör en enhet under Riksåklagaren. RMK är en i första hand juridiskt operativ enhet som driver

fall inom området, men som även står till tjänst med rådgivning för myndigheter och näringsliv. Uppgifterna som enheten utför har tidigare skötts som en del i en större organisation, under specialorganet "Riksåklagarens enhet för speciella mål". Enligt chefen för RMK, Christer van der Kwast, inrättades enheten formellt av Riksåklagaren, men att det på senare tid framförts allt fler krav på dylika specialenheter utifrån, genom konventioner från t.ex. EU och OECD (van der Kwast, intervju 4/5 -05). Då konventionerna från EU inom detta område (korruption: rättsliga och inrikes angelägenheter) faller inom den tredje pelaren, skall samarbetet främst ske på en mellanstatlig och inte överstatlig nivå. Sverige har dock skrivit på konventionen, vilket gör den bindande, och enligt van der Kwast fanns i denna konvention "ganska långtgående krav på aktivitet, vi skall alltså ha en organisation som kan svara upp emot konventionens krav" (van der Kwast, intervju 4/5 -05). Med andra ord är bildandet och utformandet av RMK till stor del föranlett av mellanstatliga konventioner inom EU.

Som nämnts arbetar RMK främst som en juridiskt operativ enhet. Detta innebär att verksamheten är retroaktivt dömande och därmed även har en indirekt avskräckande, och med detta, preventiv effekt. Som policyskapande enhet är dock RMK främst på ett indirekt plan: inga officiella policyprogram eller -dokument har producerats eller presenterats sedan bildandet. van der Kwast berättar, angående officiella policys, att RMK har: "ett antal grundsynpunkter som vi gärna vidarebefordrar [...] men sen är det ju varje organisations sak att i detalj utforma det här." (van der Kwast, intervju 4/5 -05).

En stor och viktig förändring i svensk förvaltning var bildandet av Riksrevisionen, som ersatte RRV som granskningsenhet för statlig verksamhet fr.o.m. 1 juli 2003. Den viktigaste reformen i bildandet av denna enhet, som även krävde en ändring i regeringsformen, var frigörandet av revisionen från regeringen. RRV var en enhet som stod i såväl politiskt och ekonomiskt beroende till regeringen, då regeringen såväl tillsatte RRV:s chefer som allokerade dess resurser genom budgetprövning (Riksdagens snabbprotokoll 2002/03:16). Genom att göra Riksrevisionen helt oberoende från den myndighet den är satt att granska har Sverige närmast sig flertalet av världens länder vad gäller konstitution kring statsrevision. I sin föregående form (RRV) kunde man, enligt dåvarande moderat riksdagsledamoten Per Unckel, rikta misstankar mot att revisorerna skulle: "gå någons eller någots ärenden" i sitt revisionsarbete (Riksdagens snabbprotokoll 2002/03:16). RRV:s sista generaldirektör innan ombildandet, och även en drivkraft i ombildandet, Inga-Britt Ahlenius, kommenterade RRV:s uppgifter och befogenheter såhär:

"RRV:s och revisionens uppgifter har utvecklats som en följd av regeringens behov av att styra och kontrollera, alltså det är överhetsperspektivet, det är Gustaf Vasa fortfarande i vårt land." (KKR: ARENA-diskussion 13/5 2003).

Ur korruptionssynpunkt är alltså denna förändring konstitutionellt viktig: det formella beroendet mellan granskare och de som skall granskas har eliminerats,

vilket Sverige varit relativt ensamt om i världen fram till 2003. Sett till vilka områden som är störst riskzoner för korruption enligt t.ex. Andersson, är dock denna förändring av mindre betydelse. Korruption på så pass hög politisk nivå är ovanlig i Sverige. Det är istället på det lokala och kommunala planet som riskzonerna finns vad gäller granskning och revision (van der Kwast, intervju 4/5 -05; Andersson 1999, s. 17). Icke desto mindre är detta en viktig konstitutionell förutsättning för arbetet mot korruption, och även ett viktigt politiskt ställningstagande.

Vad gäller enkäter kring arbete mot korruption och policy därkring, likt den OECD-enkät som presenterades i avsnitt 2.3, påpekar Christer van der Kwast att det skickas ut "oändliga frågekomplex" från allehanda organisationer angående Sveriges arbete mot korruption (van der Kwast, intervju 4/5 -05). Trots detta har vi efter idogt letande inte lyckats identifiera en enda officiellt publicerad enkät ifylld efter den OECD-enkät som fylldes i 1997. Detta kan delvis förklaras av det faktum att utredningarna i skrivande stund ännu pågår, bl.a. nämner van der Kwast att en OECD-utredning av Sverige kommer gå in i sin slutliga utvärdering i juni 2005.

4 Analysavsnitt

Hur har förutsättningarna för arbetet mot korruption i Sverige förändrats? I detta kapitel avser vi sammanföra Anderssons resultat med våra egna empiriska undersökningar, i syfte att skapa en tydlig bild av vad som förändrats. Vi kommer även att söka förklara varför förutsättningarna förändrats, eller varför de inte gjort det?

4.1 Analys av den legala aspekten

En komparativ studie av de legala förutsättningarna enligt Andersson och vår egen undersökning ger ett segmenterat intryck: Anderssons fokus ligger kring mutbrott och lagstiftningen kring detta, medan vi anser att fokus förskjutits på senare år. Fokus har, vad vi funnit av våra undersökningar, de senaste åren legat på olika sorters revision och bara till en liten del på mutbrott. Förklaringar till detta står till stor del att finna i det faktum att Sveriges lagstiftning mot mutbrott, i och med tillägget angående internationella tjänstemän, anses från officiellt håll vara tillfredsställande. Christer van der Kwast påpekar att vad gäller mutbrottslagstiftning, har Sverige så pass långt gående lagstiftning att bestämmelserna i de EU-konventioner som skrivits på inte har behövt implementeras (van der Kwast, intervju 4/5 -05). Däremot, vad gäller lagstiftningen kring revision, såväl på regeringsnivå som kommunalt, verkar den internationella debatten haft genomslag. Det påpekas åtskilliga gånger i debatten som föranledde RRV:s ombildande att Sverige varit ensamt om att inte ha en självständig revisionsmyndighet (Krantz, Riksdagens protokoll 2002/03:16; van der Kwast, intervju 4/5 -05). Detta faktum enbart verkar alltså ha varit en påverkansfaktor bakom beslutet.

Vad gäller den kommunala revisionen har den sittande regeringen fått utstå en hel del kritik för sitt fastklamrande vid systemet med de förtroendevalda revisorerna. Oppositionen har angripit bl.a. angripit bristen på oberoende i den ekonomiska revisionen och framhållit ombildningen av RRV som potentiell förebild. Folkpartiet går i en motion (Leijonborg m.fl., 2004/05:K285) så långt att man kräver att kommunala ”konstitutionsutskott” inrättas, i syfte att revidera ledningen även ur ett konstitutionellt perspektiv. Vidare i motionen skriver Leijonborg m.fl. att ”..revisorernas fristående ställning och skydd mot potentiella politiska påtryckningar bör regleras i lag.” (Leijonborg m.fl., 2004/05:K285). Han sätter därmed fingret på en del av den problematik som blev synlig i samband med Motalaskandalen, nämligen det faktum att den förtroendevalda revisorn väljs av

och återrapporterar till kommunfullmäktige kan innebära problem i många av Sveriges kommuner. Angående denna problematik i Motalaskandalen påpekar journalisten Britt-Marie Citron att de förtroendevalda revisorerna i praktiken "nomineras av sina partikamrater och väljs av kommunfullmäktige" (1999, s. 198). Problematiken tog sig konkret uttryck då den förtroendevalde revisorn i Motala varken hade incitament (p.g.a. samma partifärg och kompisskap) eller tvång (ingen anmälningsskyldighet till annan än kommunfullmäktige och berörda nämnder) som kunde motivera honom att anmäla de uppenbara missförhållandena (Citron, s. 199). Detta agerande rimmar illa med den goda sed som enligt SFS 1991:900 9:9 skall styra revisorns arbete. I en dokumentation av den goda seden skrivs angående detta: "[r]evisorererna utövar *inte partipolitik* i sin granskande roll, driver inte partipolitiska processer. Opartiskhet och saklighet genomsyrar agerande, bedömningar och uttalanden." (Svenska kommunförbundet 2002, s.12).

Med detta menar vi inte att vad som hände i Motala hör till det vanliga i Sveriges kommuner. Däremot visar händelsen att det finns brister i systemet, och att dessa brister i kombination med alltför vänskapliga kontakter inom kommunledningen uppenbarligen kan leda till korruption. Att det finns fog för oro kring de svenska kommunerna, vittnar Christer van der Kwast om. Angående missförhållandena i Motalas kommunledning påpekar han att "det här är en väldigt vanlig situation i mindre kommuner, och större också för den delen [...] alla granskar sig själva. Det här är inte acceptabelt." (van der Kwast, intervju 4/5 -05). Även Britt-Marie Citron höjer ett varningens finger: angående den hegemoniska beslutsgången mellan beredningsutskott – kommunstyrelse – kommunfullmäktige som fanns i skräckexemplet Motala skriver hon: "Exemplet heter Motala, men återigen: så här ser det i stora drag ut i alla kommuner." (1999, s. 194).

Som vi dock konstaterat i avsnitt 3.1.1, har det hänt en del på det kommunaljuridiska planet. Numera måste den förtroendevalde revisorn anlita sakkunniga samt utföra en årlig revision av nämndernas verksamhet (SFS 1991:900 9:8-9). Att revisorn måste genomföra en årlig granskning tätar till ett av de kryphål som blev synliga i Motala: där hade revisorn inte granskat näringslivsutskottet (genom vilket kommunledningen "representerade") på närmare 15 år (Citron 1999, s. 199). § 8 däremot, som stadgar att revisorn skall anlita sakkunniga, förefaller någorlunda paradoxal: den förtroendevalde revisorn har uppenbarligen bedömts som icke tillräckligt kompetent för att utföra uppgiften själv, då han enligt lag skall anlita sakkunniga. Däremot är det den förtroendevalde revisorn som, enligt god revisorssed, bestämmer hur och var dessa skall användas: "Revisorerna biträds – i den omfattning som enligt revisorernas egen bedömning behövs – av *sakkunniga*." (Svenska kommunförbundet 2002, s.12). Vidare är det den förtroendevalde revisorn som bestämmer vilka områden som skall granskas av de sakkunniga. Att anses otillräckligt kompetent att själv utföra och överblicka revisionen, men ändå anses kompetent nog att allokera rätt kompetens i den mån det anses nödvändigt, verkar ambivalent.

Föga förvånande är åsikterna kring denna problematik inte entydiga. På en fråga kring just detta svarade riksdagsledamot Lars-Erik Lödvén (s):

”Att bedöma om en nämnd har levt upp till fullmäktiges formella beslut och politiska intentioner kan inte alltid mätas med fasta mått. Det kräver politisk erfarenhet och kännedom om kommunal verksamhet. Starka skäl talar alltså för att den kommunala revisionen bör ledas av förtroendevalda.” (Svar på fråga 2002/03:1175)

På motsatt sida argumentationen finns, som tidigare nämnts, oppositionens förslag på en helt oberoende kommunal revision, enligt modell Riksrevisionen. På ett rent politiskt teoretiskt plan handlar debatten endast om preferenser och tillit till förtroendevalda. Vi anser dock att det finns förekomna anledningar som talar för att man bör se över systemet: händelserna i Motala, Gävle och Skellefteå (som alla behandlas i Andersson 2002), i kombination med de legala förhållanden som tillät dessa, anser vi är tillräckligt för att motivera vidare utredning av alternativ till dagens system. Detta speciellt med tanke på hur pass stor del av förvaltningen som utgörs av kommunalverksamhet i Sverige: ett av den svenska förvaltningens grundattribut är just att den är ”bottentung”, d.v.s. har ett mycket stort antal kommuner och dessa har långt gående befogenheter (Premfors et. al. 2003, s. 66). De lagändringar som tillkommit fram till denna undersökning är samtliga ett steg i rätt riktning, men för att skapa formella mekanismer som kraftigt ökar upptäcktsrisken och minskar tillfällena för korruption krävs i vår mening att man går längre.

4.2 Analys av riskzoner

Ett område som visat sig vara väldigt svårt att behandla är riskzoner för korruption, särskilt om man vill kristallisera ut riskzoner ur sammanhanget med legala ramverk och de policys som kommer från officiellt håll. Samtidigt är ett ämne som riskzoner, för den delen korruption i stort, ur kriminologisk synvinkel väldigt udda. Information om korruptiv verksamhet sprids via andra kanaler än annan brottslighet: media står för en stor del av rapporteringen, medan traditionell polisanmälan inte är tillämplig i samma utsträckning. Detta gör att man som första uppgift i arbetet mot korruption måste identifiera riskzoner för att styra arbetet till rätt områden (van der Kwast, intervju 4/5 -05).

År 1997 svarade Sverige i en officiell undersökning av OECD på frågan om det fanns en officiell ståndpunkt eller policy om vilka riskzoner som fanns i Sverige att en sådan inte finns. Någon undersökning av detta slag har inte genomförts sedan dess, dock finns det faktorer som visar på en viss utveckling, eller snarast avsaknad av utveckling. I regeringsförklaringen från september 2004 nämns inte korruption under hela talet, trots att ämnet fått ett större utrymme inom politiska diskussioner de senaste åren. Regeringens 121-punktsprogram för utvecklingen av

Sverige under mandatperioden 2002-2006 visar ingen tendens till ett krafttag mot en eventuellt ökande korruption i Sverige.

Dock finns det i den offentliga politiska debatten under större delen av 2000-talet och i Anderssons avhandling en konsensus i att den kommunala myndighetsnivån är en stor riskzon för korruption. Denna slutsats har sina grunder i ett flertal olika faktorer. För det första finns det diskussionen och problematiken kring den kommunala revisionen som vi såväl presenterat och analyserat i ovanstående kapitel. Att denna sektor är en riskzon kan vi slå fast. Dessutom finns det en faktor som grundar sig i ett av fundamenten för den svenska förvaltningen i stort, nämligen dess bottenhet (Premfors et. al. 2003, s. 66), alltså att det finns en väldigt starkt lokalt styre. Likt situationen med kommunalrevisionen är det svårt för andra kontrollorgan på central nivå att få en överblick av kommunerna. Därför har vi på kommunal nivå i stort en riskzon – utan kontroll finns det en mycket låg upptäcktsrisk. För det andra har det, i enighet med identifiering av riskzoner, kommit att bli så med att fall som Motala, Gävle och Skellefteå har uppmärksamats mycket i media och litteratur (se bl.a. Citron 1999).

Trots detta anser vi att ämnet riskzoner för korruption i Sverige inte har nått några nya nivåer under 2000-talet, den kommunala sektorn nämns som en riskzon även hos Andersson. Vad beror då detta på? Om man ska tolka Christer van der Kwast så finns det en utbredd hemmablindhet i Sverige: genom att man underskattar eller viftar bort de risker och fall som faktiskt blir synliga missar man ett viktigt moment i arbetet, just att som steg ett identifiera nya riskzoner för korruption att sedan jobba vidare med för att utveckla anti-korruptionsarbetet och öka upptäcktsrisken för förbrytarna (van der Kwast, intervju 4/5 -05). Allmänt kring länder som Sverige skriver Andersson (1999, s. 18) att en låg korruptionsnivå inte kan tas för given. Det är därför viktigt att även vid en låg nivå förhindra ökning och att man identifierar och uppmärksammar de riskzoner som finns (Andersson 1999, s.19).

4.3 Analys av den svenska policysituationen

När det gäller den svenska policyutvecklingen inom anti-korruption visar denna komparativa studie att det från tiden vid Anderssons avhandling fram till idag har varit relativt vindstilla. Dock visar utvecklingen på en viss delning: inom vissa områden har det skett förändringar som har en policyskapande effekt, men den officiella ståndpunkten är fortfarande ur policysynpunkt väldigt svävande då där inte har skett någon större förändring alls.

Andersson identifierade, bland annat med hjälp av rapporten från OECD/PUMA, att det under slutet av 1990-talet inte fanns någon officiell policy. Detta förklaras från officiellt håll med att det under längre tid varit en låg förekomst av korrupt verksamhet och därför har man inte ansett att det varit prioritet på den politiska

agendan med krafttag inom området. Idag har förutsättningarna i Sverige förändrats, under 2000-talet har RMK växt fram som en verksamhet på central nivå med explicit uppgift att hantera korruptionsfrågor. Men trots RMK:s grundande, och att bildandet av denna organisation visar på en ökad medvetenhet och vilja att jobba mot korruption, finns det ingen skriven policy eller några dokumenteringar som slår fast den svenska synen på problematiken. Ej heller vilka åtgärder och mekanismer som finns i anti-korruptionsarbetet. Dessutom finns det enligt Christer van der Kwast inte bara ett stort intresse för korruptionsdiskussionen bara på den politiska arenan: organisationer av olika karaktär (t.ex. från näringsliv och förvaltningar) kontaktar RMK för instruktioner och information angående korruption och hur man kan motverka den.

Inom den statliga revisionen har det ur policysynpunkt skett en viktig förändring i form av bildandet av Riksrevisionen och avvecklandet av det förra Riksrevisionsverket (RRV). Denna övergång har ju varit policyskapande i det avseende att den har markerat att Sverige officiellt har tagit avstånd från den korruptiva riskzonen som RRV:s revisionssystem innebar. Det intressanta, och det som vi har funnit vara det mest uppseendeväckande, är att det fortfarande inte har skett någon ändring av den kommunala revisionens förutsättningar. Såväl Andersson som van der Kwast på RMK är rörande överens om att det finns en stor riskzon för korruptivt beteende inom den kommunala sfären och då främst den kommunala revisionen (se avsnitt 4.2). Det finns fall som borde ha varit en ljudlig varningssignal för regeringen, vi tänker främst på korruptionsskandalen i Motala. Diskvalificeringsprincipen (avsnitt 2.3) har varit en policy som i viss mån bromsat jävsproblematiken på kommunal nivå. Och visst har det, som vi visat ovan, skett smärre ändringar, som införandet av årlig rapportering av kommunalrevisionen till högre myndigheter, men frågan är om detta är tillräckligt? Är inte det centrala problemet att kommunens revisorer inte enligt lag behöver vara auktoriserade utan är politiker i en revisors förkläde? Och är det inte av större vikt att förhindra en fortsatt ”kompisrevision” där risken för korruptivt beteende är överhängande?

Man ska dock inte glömma att Sverige är ett land som ur ett europeiskt perspektiv är relativt skonat från korruption – med detta vill vi inte en peka på den passiva diskussion som förs i bland annat OECD:s rapport från 1997 (se avsnitt 2.3) - utan att Sverige, enligt Christer van der Kwast, har en lagstiftning som ofta redan täcker de direktiv som kommer från internationellt håll. Trots detta vill vi mena att bristen på en enhetlig policy i Sverige har en negativ efterverkan:

- En enhetlig policy för hur arbetet för att förhindra korruption skall gå till är ett politiskt ställningstagande som sänder viktiga signaler till omvärlden.
- Sett till OECD:s rapport från 1997 finns det en markant avsaknad av en policy för hur man ska agera mot korruption från officiellt håll. Man förlitar sig på den ”generella attityden” och pekar samtidigt på den låga frekvensen av mutbrott och andra korrupta förfaranden (OECD/PUMA 1997, s. 10).

Denna hemmablindhet tycker vi är farlig, trots att korruption är en het potatis i den svenska politiska debatten är det lite som händer i realiteten. Att ignorera de riskzoner som finns och att inte ha någon aktionsplan kommer att försvåra arbetet i framtiden: Motala, den nyligen uppnystade bilprovningsskandalen i Varberg, och turerna kring Systembolaget, visar att korruption förekommer på den svenska arenan. Inga-Britt Ahlenius påpekade detta i en intervju i Sydsvenska Dagbladet:

”Det brukar sägas att vi är förskonade från korruption i Sverige. Det är inte sant. Alla dessa affärer med gräddfiler för fackpampar och andra är ren korruption.”
(Sydsvenska Dagbladet 20/5 2005).

5 Avslutning

5.1 Slutsats

Vi har i vår undersökning sett hur arbete mot korruption utvecklats från 90-talet fram till idag. Sverige har traditionellt haft en låg korruption jämfört med övriga världen, men på senare år har det visat sig att systemet släppt igenom korruptivt beteende vid flera tillfällen och i flera olika sektorer. Anderssons resultat visar att 1990-talets arbete mot korruption främst inriktade sig på mutbrott, och var i allmänhet präglad av en ”sömngångaraktig inställning” (van der Kwast, intervju 4/5 -05). Denna inställning tog sig uttryck i en vagt grundad uppfattning om att Sverige är och kommer att förbli fritt från korruption, och i linje med denna inställning åtgärdade man inte problemen ”förrän man snubblade på det” (van der Kwast, intervju 4/5 -05). Detta förändrades dock i takt med att skandalerna i Motala, Skellefteå och Gävleborg rullades upp, och med tiden har fler och fler sektorer i förvaltningen blivit utsatta för kritik.

En återblick på vår frågeställning är på sin plats: ”Vilka betydande förändringar i svenskt officiellt arbete mot korruption kan skönjas sedan 2002? Vilka förklaringsfaktorer finns?” Vi anser att de betydande förändringarna har kartlagts i denna undersökning, och att vi i den mån det varit möjligt sökt förklaringar till dessa. Ett avslutande resonemang sammanfattar våra resultat:

Under 2000-talet har intressefokus skiftat från mutbrott till revision på olika nivåer, och bildandet av den nya och oberoende Riksrevisionen vittnar om en större medvetenhet på detta område. Denna utveckling verkar, enligt vår åsikt, ha föranletts av det faktum att Sverige länge varit ensamt om detta system; något som den borgerliga oppositionen inte varit sen att påpeka i debatt. Bildandet av Riksenheten mot korruption är även ett steg i linje med EU och visar på en ökande medvetenhet för frågorna i Sverige.

Medvetenheten om riskzoner för korruption i Sverige har inte förändrats sedan 1990-talet: det finns fortfarande ingen officiell ståndpunkt i frågan. Hand i hand med frånvaron av riskmedvetenhet går frånvaron av officiella policys mot korruption: inte heller på detta område har någonting förändrats sedan 90-talet. Slutsatsen vi drar av detta är att den sömngångaraktiga inställningen, som van der Kwast talar om, lever kvar. En hemmablind uppfattning om det korruptionsfria Sverige har enligt oss inte givit några incitament till att vare sig utveckla policys eller identifiera riskzoner; istället har man tagit tag i problemen allteftersom de rapporterats i media.

Dock har det visat sig, i och med ovan nämnda skandaler, var kryphålen i systemet finns: den kommunala revisionens struktur har av denna anledning utsatts för kritik av den borgerliga oppositionen. Vi anser, utan att vilja lägga någon politisk värdering i vårt uttalande, att denna kritik är befogad på många punkter.

Sverige är och har varit ett land som fram till nu varit hyggligt befriat från korruption. Lagstiftningen har under lång tid och på många områden varit ett föredöme för resten av världen, och detta har gjort att Sverige inte har behövt förändra sitt system i förhållande till EU. På de områden där det svenska systemet visat sig bristfälligt har en hel del hänt, bl.a. med bildandet av RMK och den nya Riksrevisionen. Det faktum att Sverige traditionellt varit bäst i klassen får dock inte tas för givet, än mindre tillåtas stå i vägen för ett gediget anti-korruptionsarbete. Som Christer van der Kwast påpekar: utan ett kontinuerligt arbete mot korruption kan även länder som Sverige plötsligt finna sig på en betydligt högre korruptionsnivå. Och hamnar man i den situationen, blir kraven på insatser betydligt större och svårare att genomföra (van der Kwast, intervju 4/5 - 05).

5.2 Förslag till vidare forskning

För vidare forskning skulle en ytterligare internationell jämförelse vara intressant: den svenska förvaltningsmodellen och dess inverkan på riskzoner för korruption skulle i en komparativ internationell studie kunna belysas på ett intressant sätt. Vidare skulle en undersökning av svenska medias rapportering kring korruption under 2000-talet vara av värde: denna undersökning hanns inte med i ramen för detta arbete, men är icke desto mindre en viktig del av korruptionsforskningen. Även folkets åsikter kring korruption på 2000-talet skulle vara intressanta i jämförelse med Anderssons avhandlingsresultat.

6 Käll- och litteraturförteckning

6.1 Källor

Andersson, Staffan (1999): *Hederlighetens pris – en ESO-rapport om korruption*. Finansdepartementet: Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). <http://www.regeringen.se>, senast verifierad 22 maj 2005.

Krantz, Anders (fp), Anf. 109, Riksdagens snabbprotokoll 2002/03:16, <http://www.riksdagen.se/debatt/> Senast verifierad 22 maj 2005

Leijonborg, Lars m.fl. (fp) Motion till riksdagen 2004/05:K285: *Liberala författningsreformer* <http://www.riksdagen.se/debatt/>

Lövdén, Lars-Erik (s): Svar på fråga 2002/03:1175, <http://www.riksdagen.se/debatt/>, senast verifierad 22 maj 2005

Statens Kvalitets-och Kompetensråd (KKR): ARENA ”Ny förvaltningsmodell för Sverige?”, 13/5 2003. Resumé: <http://www.kkr.se/dokument/> Senast verifierad 22 maj 2005

Regeringens proposition 2003/04:70: Europarådets straffrättsliga konvention om korruption, m.m. http://www.riksdagen.se/debatt, senast verifierad 22 maj 2005

Regeringsförklaringen 2004 och 121-punktsprogrammet, www.regeringen.se

Survey of anti-corruption measures in the public sector, OECD/PUMA rapport från 1997 <http://www.oecd.org/document/>

Svenska Kommunförbundet, 2002: *God revisionsred i kommunal verksamhet*, Ordförandet AB, <http://www.skl.se>, senast verifierad 22 maj 2005

Svensk Författningssamling (SFS) : SFS 2002:438, SFS 1991:900, SFS 2004:775

Sydsvenska Dagbladet, 20 maj 2005: *FN:s nya revisionschef sågar den svenska staten*.

Unckel, Per (m), Anf. 107, Riksdagens snabbprotokoll 2002/03:16, <http://www.riksdagen.se/debatt/> Senast verifierad 22 maj 2005

6.2 Intervju

Christer van der Kwast, överåklagare, chef för Riksenheten mot korruption, 4 maj 2005, bandad intervju.

6.3 Litteratur

Andersson, Staffan, 2002. *Corruption in Sweden – Exploring Danger Zones and Change*. Umeå Universitet: Department of Political Science

Citron, Britt-Marie, 1999: *Sölve & Co – korruptionsskandalen i Motala*. Stockholm: Nordstedts Förlag.

Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2004. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 2:a upplagan. Stockholm: Norstedts juridik.

Hermerén, Henrik – Petersson, Harry – Uddman, Paula, 1983. *Författningar och avtal i offentlig förvaltning*. Lund: Studentlitteratur

Premfors, Rune – Ehn, Peter – Haldén, Eva – Sundström, Göran, 2003. *Demokrati & byråkrati*. Lund: Studentlitteratur