

Rapport 2007:21

Korruptionens struktur i Sverige

"Den korrupte upphandlaren" och andra fall om
mutor, bestickning och maktmissbruk

brå

brottsförebyggande rådet

Korruptionens struktur i Sverige

"Den korrupte upphandlaren" och andra fall om
mutor, bestickning och maktmissbruk

Rapport 2007:21

Brå – centrum för kunskap om brott och åtgärder mot brott

Brottsförebyggande rådet (Brå) verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsförebyggande arbete och rättsväsendets reaktioner på brott.

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos
Fritzes Kundservice, 106 47 Stockholm
Telefon 08-690 91 90, fax 08-690 91 91, e-post order.fritzes@nj.se

Produktion:

Brottsförebyggande rådet, Information och förlag,
Box 1386, 111 93 Stockholm
Telefon 08-401 87 00, fax 08-411 90 75, e-post info@bra.se
Brå på Internet www.bra.se

Författare: Monika Karlsson, Lars Korsell

Omslag: Ylva Hellström

Omslagsillustration: Jan Romare

Tryck: Edita Norstedts Västerås 2007

© Brottsförebyggande rådet 2007

ISSN 1100-6676

ISBN 978-91-85664-75-7

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	7
Inledning	15
Vad är korruption?	15
Inte enbart brott	16
Maktmissbruk – korruptionens kärna	17
Den svenska lagstiftningen kring givande och tagande av muta	18
Hur utbredd är korruptionen?	19
Syfte och frågeställningar	20
Metod	21
Läsanvisningar	23
Några generella resultat	24
Tidigare forskning och resultat i detalj	29
En analysmodell för korruption	29
Korruptionens orsaker	31
Korruptionens former	47
Korruptionens gråzoner	53
Korruptionens aktörer	55
Aktörernas kapacitet för att utöva korruption	68
Korruptionens metoder	76
Typ av mutor	80
Två selektionsstudier	82
Vad är selektion?	82
Vilka korruptionsbrott upptäcks och varför?	86
Tolv typärenden förklarar	86
Svart, grå eller vit korruption?	106
Vilka typärenden leder till åtal?	108
Vilka korruptionsbrott upptäcks inte, och varför gör de inte det?	110
Om korruptionens orsaker	111
Om korruptionens former	115
Om korruptionens gråzoner	121
Om korruptionens aktörer	122
Om aktörernas kapacitet	125
Förebyggande strategier och metoder	127
En struktur för förebyggande åtgärder	128
Förebyggande åtgärder mot korruption	130
Vad har vi lärt oss av denna studie?	144
Referenser	147
Bilaga	152
Lagtexter	152

Förord

I Sverige har korruption inte uppfattats som något stort problem. Tvärtom har Sverige i de flesta internationella sammanhang lyfts fram som något av ett föregångsland, en av de stater där korruption är minst utbredd. Korruptionens svaga förankring i Sverige förklaras ofta med ett välfungerande politiskt och rättsligt system, en relativt effektiv byråkrati, offentlighetsprincipen, ett stort socialt kapital och en låg toleransnivå för korruption hos medborgarna.

Emellertid finns det flera anledningar att uppmärksamma problematiken kring korruption även i Sverige. Bland annat har det med globaliseringen att göra. Sverige påverkas alltmer av förhållanden och händelser på andra håll i världen. Det har till exempel blivit lättare för svenska företag att etablera verksamhet i andra länder, inte sällan med andra förutsättningar för företaget. Det kan få effekter på eventuell korruptionen inom dessa företag, och en möjlig spridning till andra bolag.

Samtidigt har många företag som vi uppfattar som svenska successivt tagits över av utländska ägare. Det som en gång var ortens stora fabrik, med synliga ägare, har förvandlats till filialer i internationella koncerner. När Sveriges sammanblandning med andra länder blir mer djupgående på både det politiska och ekonomiska planet, påverkas vi också mer av den korruption som finns internationellt.

Globaliseringen har inte enbart ökat riskerna för korruption utan också inneburit en ökad samsyn mellan internationella aktörer om nödvändigheten av att bekämpa korruption. Det är av stor vikt att även Sverige följer med i utvecklingen och inte tror sig vara helt förskonat från den korruption som drabbar "alla andra".

Den svenska allmänheten har på senare år fått upp ögonen för de inhemska problemen med korruption. Uppfattningen att vi är ett undantag och praktiskt taget befriade från korruption har börjat ifrågasättas. Det kan kopplas till en ökad rapportering i media av korruptionsskandaler under 1990-talet och fram till i dag (Ds 1999:62). Korruption har därmed blivit en ny verklighet att ta ställning till i vårt land, både för medborgare och politiker, och det är ytterligare en anledning till att öka kunskapen om korruption i Sverige.

Kanske har Sverige sedan länge haft problem med korruption, men förmodligen av ett subtilare slag än attachéväskor med sedlar som byter ägare i tunnelbanans rusningstrafik. Korruption "på svenska" kanske handlar mer om vänskapskorruption: tjänster som underförstått leder till gentjänster och själv censur med förvissningen om att det kommer att löna sig.

År 2003 bildades inom den svenska Åklagarmyndigheten en särskild enhet med ansvar för korruptionsärenden, Riksenheten mot korruption. De ärenden som förmedlas till denna enhet ökar för varje år. Situationen inom Riksenheten mot korruption speglar därför situationen i Sve-

rige generellt, där uppmärksamheten mot korruptionsbrotten blir allt tydligare, och därmed även behovet av en större kunskap om dessa brott. Eftersom forskningen på området har varit mycket eftersatt i Sverige har Brottsförebyggande rådet (Brå) tagit initiativ till denna inledande studie, med stöd av åklagarna inom Riksenheten mot korruption. Oavsett den verkliga nivån på korruptionen, råder ingen tvekan om att vi har problem med korruption även i Sverige, och utan kunskap om hur den ser ut står vi handfallna inför hur vi ska förebygga och bekämpa den.

Rapporten är författad av utredaren och doktoranden Monika Karlsson med bidrag av samt under ledning av jur. dr Lars Korsell, båda vid Enheten för forskning om ekonomisk och organiserad brottslighet vid Brottsförebyggande rådet (Brå). Vid samma enhet har även utredaren Johanna Hagstedt varit behjälplig med kodning av de formellt misstänkta personernas tidigare brottslighet.

Brå vill tacka samtliga åklagare och annan personal på Riksenheten mot korruption för deras stöd och uppmuntran i arbetet med rapporten. Vi tackar även särskilt de personer som ingått i projektets referensgrupp och lämnat värdefulla synpunkter och delat med sig av sin kunskap på området. Dessa är Christer van der Kwast, överåklagare och chef för Riksenheten mot korruption, Björn Blomqvist, vice överåklagare på samma enhet, Torbjörn Lindhe, kanslichef vid Institutet mot mutor, Hans De Geer, f.d. professor i företagsetik vid Handelshögskolan i Stockholm, David Wästerfors, doktor i sociologi vid Lunds universitet, revisionsdirektör Staffan Ivarsson vid Riksrevisionen samt Henrik Malmquist, länskriminalchef i Skåne län. David Wästerfors och Hans De Geer har dessutom svarat för den vetenskapliga granskningen av manus. Tack också till utredarna Johanna Skinnari och Linda Källman samt enhetsrådet Daniel Vesterhav vid Brå, som kommenterat manus.

Stockholm i november 2007

Jan Andersson
Generaldirektör

Lars Korsell
Enhetschef

Sammanfattning

Vad är korruption?

Korruption är en form av maktmissbruk. Genom att ta emot mutor missbrukar muttagaren sin ställning och makt och det är just vad mutgivaren vill – att mutor ska förmå någon att missbruka sin makt och position. Det går också att missbruka makt utan att blanda in en mutgivare, till exempel genom ett omätligt bruk av arbetsgivarens egendom.

Eftersom all makt går att missbruka finns korruption i de mest skiftande sammanhang. Det framgår av den genomgång av ärenden som Brottsförebyggande rådet har gjort av Riksenheten mot korruptions handlagda ärenden, och som redovisas i denna rapport (147 ärenden under åren 2003–2005 som klarats upp senast den 31 augusti 2006, med 202 utpekade personer, av vilka 74 är skäligen misstänkta för brott, som lett till 21 domar). Den vanligaste situationen är att mutor ges i utbyte mot att muttagaren agerar för ett visst beslut. Det kan gälla en upphandlare som mutas för att se till att ett visst företags produkter köps in. I sådana affärssammanhang är spännvidden stor, från lite för dyra luncher som bjuds kommunala upphandlare till internationella kontrakt på miljardbelopp där mellanhänder kan se till att alla dörrar öppnas med välsmorda gångjärn. En annan – mindre vanlig – situation i det material som studerats är att mutgivaren vill att en myndighet ska fatta ett visst beslut inom ramen för tillståndsgivning eller tillsyn.

Korruption tar inte enbart sikte på att förmå muttagaren att agera på ett visst sätt. Det kan lika gärna handla om att mutgivaren vill undvika att något inträffar. En typisk men mindre vanlig situation är att försöka muta en myndighetsperson, till exempel en trafikpolis, för att denne inte ska rapportera en regelöverträdelse, som en fortkörning.

Mutor kan också användas som en belöning för något som redan har skett, och de kan följaktligen påverka muttagaren i framtiden. En vanlig situation är att upphandlaren får en present när det levererande företaget väl har fått sin order.

I närheten av belöningar i efterhand ligger mutor som syftar till att stärka en långsiktig relation. Vi tar återigen exemplet med upphandlaren, som återkommande får gåvor och bjuds på resor av försäljaren på det levererande företaget. Detta sker trots att det var länge sedan kontraktet skrevs. Inte heller är någon ny upphandling i sikte. Med tiden uppstår en vänskap som upphandlaren drar nytta av genom att ta emot gåvor och bjudresor samtidigt som försäljaren säkrar framtida kontrakt.

Brotten

Riksenhetens 147 ärenden som Brå gått igenom innehåller 248 brottsmisstankar. De vanligaste brottsmisstankarna gäller tagande av muta (32 procent) och givande av muta (25 procent) samt en kombination av tagande och givande av muta (8 procent), trolöshet mot huvudman (8

procent), bedrägeri (4 procent), tjänstefel (2 procent) och urkundsförfalskning (2 procent). Övriga brott står för hela 17 procent. Även om givande och tagande av muta står i centrum fokuserar Riksenheten på korruptionens kärna, maktmissbruk, som sätter spår även i andra brottstyper.

Om vi lägger samman de misstänkta och de utpekade muttagarnas vanligaste gärningar agerar de för ett visst beslut, underlåter att agera på ett visst sätt eller lämnar ut information (45 procent). Vanligt är också att de får belöningar i efterhand eller för att långsiktigt stärka relationerna (38 procent). Det är en form av stillsam korruption som fungerar väl i det svenska samhället och därför utgör ett särskilt riskområde när vi talar om förebyggande åtgärder mot korruption. Följaktligen är den med internationella mått mätt typiska ”vardagskorruptionen” – att ta betalt för något som man ändå är skyldig att göra – ovanlig i Riksenhetens ärenden (7 procent). För muttagarna är den absolut vanligaste situationen att erbjuda en muta i utbyte mot en handling, en underlåtenhet att handla eller mot att få ta del av hemlig information (63 procent).

Föga förvånande begås de flesta brotten i samband med affärsverksamhet: 61 procent av de misstänkta eller utpekade personerna i ärendena är misstänkta eller utpekade för korruption i anslutning till försäljning eller inköp. De misstänkta eller utpekade personerna är också involverade i att påverka rättsprocessen (10 procent), inspektions- och tillståndsgivning (7 procent) och missbruk av statlig huvudmans medel (6 procent) eller att få ut alternativt manipulera information (3 procent).

En ovanlig form av korruption som finns i ett par av Riksenhetens ärenden är att komma över en annan huvudmans resurser. Det kan gå till så att en person inom ett företag mutas för att bekräfta att aldrig levererade varor mottagits. Sedan kan dessa icke-varor faktureras.

Det är företrädesvis privatpersoner (33 procent) som upptäcker de brott (räknat per misstänkt eller utpekad person) som handläggs av Riksenheten. Emellertid är underlaget tveksamt till åtskilliga av ärendena, och en hel del saknar substans. 18 procent av brotten upptäcks genom att personer som blir utsatta för mutförsök eller blir uppmanade att ge mutor rapporterar om detta. Inslag i medierna svarar för att 18 procent av brotten anmäls, antingen av en privatperson eller att Riksenheten själv tar initiativ till en granskning. Riksenheten bedriver ett aktivt arbete och får också tips från andra myndigheter och aktörer. Medarbetare till den person som anklagas för korruption upptäcker 6 procent av brotten. Arbetsgivarens internkontroll upptäcker 5 procent och genom andra brottsutredningar upptäcks 2 procent av korruptionsbrotten.

Riksenheten inleder inte förundersökning i 32 procent av de registrerade misstankarna. Skälet är som redan antytts att Riksenheten får in ett förhållandevis stort antal ärenden som knappast är möjliga att utreda. Det gäller allmänna klagomål och anklagelser från personer som vill fästa myndigheternas uppmärksamhet på olika missförhållanden i

samhället. I vissa fall är den folkliga moralen strängare än lagen. 55 procent av de misstankar där utredningar inleds på grund av misstanke om korruption läggs ned. En viktig förklaring är bevissvårigheter. Riksenhetens åklagare väcker åtal i 18 procent av de misstankar som leder till förundersökning.

Medelålders män: hälften med makt och inflytande

Medianåldern för de misstänkta (74 personer) i de ärenden där förundersökning har inletts är 53 år. Den för brottsammanhang höga åldern förklaras av att personer som regel måste uppnå en viss position i förvärvslivet och samhället för att bli intressanta för korruption. Följaktligen har 51 procent ledande befattningar eller akademikeryrken. Endast 12 procent är kvinnor och de är företrädesvis verksamma inom vård och omsorg. Den förhållandevis låga andelen kvinnor förklaras dels av att kvinnor i mindre grad befinner sig i ledande positioner, dels att kvinnor är kraftigt underrepresenterade i riskbranscher för korruption.

En vanlig uppfattning är att korruption alltid riktas mot beslutsfattare. Riksenhetens ärenden visar att direkt inflytande på beslutsprocesser är fullt tillräckligt för att man kan bli en måltavla för korruption. Detta stöds av annan forskning. 38 procent av de misstänkta eller utpekade muttagarna har direkt inflytande och 11 procent har indirekt inflytande. När det gäller direkt beslutande funktioner har 28 procent av muttagarna denna maktställning.

Av de misstänkta personerna är 47 procent tidigare brottsbelastade. De vanligaste brotten bland dem som misstänkts för korruption är trafikbrott (39 procent). Även förmögenhetsbrott enligt 8–12 kap. BrB har en hög siffra (36 procent). Ser man till tidigare registrerade misstankar för brott finns också en del våldsbrott, vilket inte är vanligt för ekobrottslingar. Förklaringen är att ungefär hälften av personerna inte tillhör den typiska gruppen av ekobrottslingar, vilket bland annat slår igenom med ett högre antal våldsbrott.

Diskretion en hederssak

Korruption ”på svenska” sker diskret och stillsamt. 40 procent av de misstänkta eller utpekade muttagarna har inte uttalat något krav på att få en muta. 16 procent har uttalat ett subtilt krav på att vilja ha en muta. 38 procent av de misstänkta eller utpekade mutgivarna har använt en subtil men ändå direkt påverkan. En stor del av korruptionen är således tämligen svår att ta på. Nästan lika vanligt (36 procent) är dock att mutgivarna lämnat ett direkt erbjudande om mutor.

En egenskap som den näst största gruppen av misstänkta eller utpekade mutgivare har haft (22 procent) är goda möjligheter till vänskapskorruption. Detta betyder antingen att de har haft en sådan position i samhället att många kan antas vilja ha en relation med dem, eller att en majoritet av ärendena har gällt mutor mellan personer som redan har

någon form av relation. Vänskapskorruption är en form av diskret brottslighet som fungerar väl med de koder som finns i Sverige.

Den offentliga sektorn utsatt

Av de misstänkta och utpekade personerna i Riksenhetens ärenden är 16 procent verksamma inom myndigheter och 12 procent inom hälso- och sjukvården. Över 80 procent av muttagarna är verksamma inom den offentliga sektorn medan 95 procent av mutgivarna återfinns inom den privata sektorn. Typiska riskbranscher för korruption är bygg och anläggning, där 12 procent av personerna är verksamma. Skälet är en kombination av branschkultur, av att arbetet är projektnriktat och att upphandlingarna kan avse stora belopp. Det gäller också konsultverksamhet, företagstjänster och utbildning (8 procent) samt fastighetsförvaltning (7 procent).

Ekonomiska motiv vanligast

Det ligger vanligtvis ekonomiska motiv bakom brotten, som begås för egen vinnings skull eller för att huvudmannen – typiskt sett arbetsgivaren – ska få ekonomiska fördelar. 34 procent av de misstänkta eller utpekade mutgivarna agerade på uppdrag av huvudmannen. Men en framgångsrik försäljare får också sin belöning i det långa loppet.

Det kan också ligga känslomässiga orsaker bakom brotten. Lokalpolitiker och företagare kan ha enbart kommunens bästa för ögonen, men de drar också nytta av att själva uppfattas som initiativrika och resultatnriktade. Brott med känslomässiga orsaker kan handla om att skaffa en bostad, en lokal, ett uppehållstillstånd eller att inte bli anmäld av myndigheterna. Gärningspersoner kan också hjälpa och stötta anhöriga genom korruption. Det är emellertid ofta svårt att separera känslomässiga orsaker från ekonomiska.

Många av de misstänkta eller utpekade personerna förnekar brott. De anser att de saknade tillräcklig kunskap om lagstiftningen och vad som gäller. I vissa fall framstår det som rimligt, medan agerandet i andra situationer har präglats av dåligt omdöme. Ibland vill man heller inte veta. Bristen på kunskap har starka kopplingar till kommunikationsproblem på arbetsplatser, som är en källa till missförstånd och regelöverträdelser.

Det är också vanligt att hänvisa till sedvänja i branschen och att ”alla andra gör det”. Vissa gärningspersoner kan känna sig förfördelade och ser korruptionen som ett sätt att kompensera en lön som de anser vara för låg.

Organisatoriska orsaker bakom korruption

Av ärendena framgår att en del privata företag inte förstått vilka regler som gäller när de gör affärer med den offentliga sektorn. Det finns också tjänstemän inom den offentliga sektorn som i för hög grad anpassat

sig till en managementkultur. I Riksenhetens ärenden finns exempel på att detta kan leda till korruption.

Inom vissa företag och branscher finns en kultur som kan gynna korruption. I ett ärende förklarar till exempel en person att det saknades grundläggande regelverk, att personerna i branschen var starkt emot att bli kontrollerade av ledningen och att det mesta sköttes informellt och hellre genom att skaka hand än genom att skriva kontrakt. Ett annat problem är när verksamheter är utspridda, med påföljd att den interna kontrollen blir eftersatt. Detsamma gäller när personer arbetar utan tillsyn och ingen utomstående eller chef har inblick i ärendehandläggningen. Utläggning av verksamhet på entreprenad (outsourcing) och underentreprenörer medför också att kontrollen försvåras. Omorganisationer kan innebära tillfälliga luckor i kontrollen.

Kontroll är också en bristvara i Riksenhetens ärenden. Två av de vanligaste förklaringarna till den misstänkta korruptionen är avsaknaden av generella kontrollsystém och av specifika kontrollsystém riktade mot korruption. Bakom frånvaron av kontrollsystém ligger dåligt utvecklade rutiner och regler, mot vilka kontroll kan utövas. I andra fall finns visserligen regler, men kunskapen om dem sprids inte tillräckligt effektivt inom verksamheten. Andra organisatoriska orsaker är oklara arbetsbeskrivningar, som möjliggör för vissa personer att expandera och ägna sig åt korruption.

I Riksenhetens ärenden har belöningsssystem varit en orsak till korruption. En utpräglad "säljkultur" med inriktning på prestation kan stimulera personer att bryta mot reglerna för att uppnå de interna målen. Provisionsbaserade verksamheter ligger därför i riskzonen för korruption. Som redan nämnts kan i motsats till detta också bristen på belöningsssystem göra att vissa personer kompenserar sig genom korruption.

Få mellanhänder

Av internationell forskning framgår att i mer avancerade former av korruption anlitas mellanhänder (mäklare eller agenter) som kan identifiera rätt parter och minska risken för upptäckt. Det är dock endast i två av Riksenhetens ärenden som mellanhänder varit involverade. I båda fallen hade mellanhänderna en kriminell livsstil och var drivande genom att sälja in "affärsidén" till de andra parterna.

Vilken korruption upptäcks och anmäls inte?

En jämförelse mellan Riksenhetens ärenden och vad internationell forskning säger om korruption ger viss vägledning om vilken typ av brottslighet som rimligtvis finns i Sverige men som inte nämnvärt har upptäckts och anmälts. Riksenhetens åklagare är snarare förvånade att så pass många fall ändå kommer upp till ytan och blir ärenden. Enligt åklagarna är ett generellt problem att för få korruptionsfall upptäcks och att inte alla upptäckta fall anmäls. Det finns därför stora förutsätt-

ningar för att fler korruptionsbrott ska kunna upptäckas och anmälas, från de mest skiftande områden. Det är också en utveckling som man ser redan i dag.

Frågor om politisk lobbying, partistöd och stöd till personval är områden som inte har satt några avtryck i Riksenhetens ärenden. Det kan möjligen finnas skäl att öka uppmärksamheten mot det som i den internationella forskningslitteraturen anges som politisk korruption. Enligt Riksenheten är dock denna fråga levande och flera fall kan komma att aktualiseras inom en snar framtid.

Inte heller märks globaliseringens effekter nämnvärt i ärendena. Snarare ger fallen ett nationellt intryck. På senare tid – efter undersökningsperiodens utgång för denna rapport – har det internationella inslaget ökat i ärendemängden. Det är en rimlig utveckling eftersom korruption på internationell nivå är ett område som förtjänar och får stor uppmärksamhet. Enligt Riksenheten kommer de internationella ärendena att öka kraftigt, inte minst som en följd av att internationella organisationer som OECD aktivt följer upp korruptionsfall var de än förekommer i världen. Bedömningen är därför att det kommer att bli vanligare med rubriker om internationella korruptionsskandaler, stora företag i muthärvor och höga företrädare som sitter löst i sadeln.

Den organiserade brottsligheten är en aktiv ”påverkare” som använder hela arsenalen från hot och våld till korruption för att skydda och främja den brottsliga verksamheten. Emellertid finns inga ärenden hos Riksenheten som antyder att gärningspersoner som kan antas tillhöra den organiserade brottsligheten ligger bakom korruptionen. Som framgått är förklaringen att alltför få korruptionsfall anmäls.

Frånvaron av insyn och kontroll är en viktig källa till korruptionsbrottslighet. Om myndigheter och företag ökade kontrollen skulle det inte enbart förebygga brott utan också leda till ett stort antal anmälningar.

De sociala och etiska koder som gäller i Sverige innebär att mer diskreta former av korruption är gångbara, som belöningar i efterhand eller gåvor i syfte att stärka relationerna. Följaktligen kunde man förvänta sig att det skulle finnas en större andel sådana fall hos Riksenheten. Skälet till att den korruptionen inte är vanligare i Riksenhetens ärenden torde vara att sådana former av brottslighet är mycket svåra att upptäcka. En ökad kontroll borde därför ge utdelning i fler ärenden. Vad som nu sagts gäller också gåvor som enbart har affektionsvärde.

Få ärenden tar sikte på att få tillgång till hemlig information eller att manipulera uppgifter. Med tanke på det värde som ligger i information borde det finnas fler fall. Det finns en bristande medvetenhet hos företag och myndigheter om värdet i information, och kontrollsystem är sällan riktade mot den egna personalen. Sammantaget leder det till att få fall upptäcks och anmäls. Enligt Riksenheten är informationsfrågorna underskattade och det finns därför skäl att samverka med näringslivet för att öka beredskapen mot företagsspioneri.

Ett annat område som kan gälla mycket stora ekonomiska värden är tillståndsgivning och inspektion. För verksamheters etablering och fortbestånd kan det vara nödvändigt med olika tillstånd och likaså att klara löpande kontroller och tillsyn. Det kan behövas kostbara investeringar för att uppfylla lagstiftningens krav. Därför är ett rimligt antagande att korruption på myndighetsutövningens område är ett inte obetydligt problem.

Det finns ett par fall som gäller åtkomst till en annan huvudmans resurser. Den typen av konspirationer, som liknar insiderstölder och stöld av information, kan vara ett större problem än vad den upptäckta brottsligheten anger.

Ett uppenbart riskområde, med en för närvarande förhållandevis liten andel ärenden, gäller korruption "business to business". Den upptäckta och anmälda korruptionsbrottsligheten handlar i allt väsentligt om att privata intressen påverkar den offentliga sektorn. Med tanke på vilka värden som ligger i försäljning och avtal är det rimligt att anta att korruption är ett inte oväsentligt problem inom näringslivet. På denna punkt bör mörkertalet vara betydande. Värde- och volymmässigt torde denna brottslighet stå för det största mörkertalet.

Förebyggande åtgärder

Om företag och myndigheter tar fram riktlinjer mot korruption, som är anpassade till den egna verksamheten, tydligt kommunicerar dessa regler och kontrollerar att de efterlevs kommer mycket att vara vunnet. Det är på dessa punkter som det brister i många organisationer. Det saknas riktlinjer, de som finns är abstrakta och dåligt anpassade till det egna arbetet, riktlinjerna är inte förankrade hos personalen, de är inte heller spridda till kunder och andra intressenter, riktlinjerna efterlevs inte och dessutom är kontrollen eftersatt. Riktlinjer som fungerar är särskilt viktiga mot de subtila former av korruption som är vanliga i Sverige, som belöningar i efterhand och gåvor för att långsiktigt stärka relationerna.

Tydliga arbetsbeskrivningar, löpande dokumentation, fler personer involverade i handläggning och beslut samt kontroll och insyn är viktiga faktorer för att förebygga korruption.

Interna anmälningssystem av korruptionsförsök gör att organisationen kan sätta in åtgärder där det behövs. Det är också viktigt att vara lyhörd mot "visselblåsare" (personer inom verksamheter som slår larm om missförhållanden), och anonyma rapporteringssystem kan vara en modell.

Riskgrupper för korruption bör identifieras. Exempelvis är personer med direkt eller indirekt inflytande en grupp som är mer utsatt för korruption än de som fattar de formella besluten. Ett annat exempel är att personal på de sakenheter som har den löpande kontakten med leverantörerna kan vara mer utsatta för korruption än de som svarar för

den formella upphandlingen. I vissa branscher, till exempel bygg och anläggning, är risken för korruption större än i andra branscher.

En bra arbetsmiljö med högt i tak där ingen är rädd att berätta om vad som sker är ett säkert vaccin mot alla former av otillåten påverkan.

Inledning

Vi uppfattar gärna korruption som något som mest finns i u-länder, forna öststater, eller i vart fall långt borta från vår ordnade svenska verklighet. Det beror på att korruption traditionellt har kopplats ihop med nivån på ett lands ekonomiska och politiska utveckling (Andersson, 2002). De gamla uppfattningarna om att korruption enbart drabbar ”andra” har kommit på skam på senare tid då flera korruptionsskandaler har uppmärksamrats i stater liknande vår egen. I Sverige har en lång rad butikshefer i Systembolaget fällts till ansvar för mutbrott och till och med tiotaggare som en landshövding har varit misstänkt för brott.

Toleransen mot korruption är låg i Sverige, men en oroande utveckling är att toleransen har ökat, vilket enligt Andersson (2002) skulle vara ett tecken på att det sociala kapitalet försämrats. Sedan flera år tillbaka har undersökningar som mäter det sociala kapitalet i Sverige visat på försämringar. Är utvecklingen på väg åt fel håll? Många forskare är eniga om att det finns en betydande risk för högre korruptionsnivåer i världen, och kopplar dessutom detta till den ökande internationaliseringen. Hela tiden skapas fler kontaktytor mellan olika länder och mer komplexa relationer mellan stat och marknad. Dessa förhållanden anses gynna korruption (Della Porta och Vannucci, 1999).

Transparency Internationals korruptionsindex visar tydligt att korruption finns i alla världens länder (Transparency International, 2006a). Sedan 1990-talet anses korruption vara ett problem även på platser där en stor utbredning inte kan påvisas (Della Porta och Vannucci, 1999). Kanske har insikten att mutor är universella spridit sig till samtliga delar av världen. Mänsklighetens historia visar att mutor finns i alla kulturer, i alla klasser, i alla samhällssektorer och i alla yrken (Noonan, 1984). Forskning har också visat att korruption föder korruption (Ds 1999:62). För mycket kontroll, och därmed byråkrati och krångel, kan leda till ökad korruption (Wästerfors, 2004, som refererar till Anechiarico och Jacobs, 1996).

Trots att vi redan nu har en känsla av vad som menas med korruption är det inte enkelt att beskriva, eller snarare avgränsa, var korruptionen börjar och slutar. De beteenden som kan ingå i begreppet korruption påvisar en ansevärd bredd i både form, omfattning och konsekvenser (Andersson, 2002; Evertsson, 2006). Låt oss ändå göra ett försök att ringa in detta begrepp.

Vad är korruption?

”It takes two to tango”! Korruptionens kärna är mutbrott, och där är alltid minst två personer inblandade: en som erbjuder mutan (mutgivaren) och en som tar emot den (muttagaren). Mutbrott är således ett *två-partsförfarande* (Leijonhufvud, 1996/97). Mutbrotten kan följas bakåt i

tiden till fornhistoriska gåvokulturer, där gåvor användes rutinmässigt i olika syften, varav ett var att få sin vilja igenom (Berking, 1999; Noonan, 1984). Allteftersom utvecklingen fortskred började vissa gåvor att betraktas som otillbörliga och därmed lades grunden till det vi i dag kallar för korruptionsbrottslighet (Cheal, 1988; Noonan, 1984).

Även om den legala definitionen av korruption enbart innefattar mutbrottsligheten lägger både forskning, allmänhet och media in åtskilliga *enpartsförfaranden* i begreppet (Ds 1999:62; Leijonhufvud, 1996/97). Detta synsätt drabbade till exempel en tidigare landshövding som för några år sedan misstänktes för att ha klippt och klistrat i fakturor och därmed i media betecknades som ”korrupt”, även om han gjorde det helt själv. Dessutom kunde aldrig något brott konstateras. Enpartsförfaranden som egentligen rubriceras som förskingring eller trolöshet mot huvudman inryms inte formellt i lagstiftningen om givande och tagande av muta, men kan med ett vidare perspektiv sägas tillhöra korruptionsproblematiken eller åtminstone dess gråzoner. När korruption avser åtkomst till information kan brotten vara dataintrång, brott mot tystnadsplikt, företagsspioneri och spioneri. Det innebär att det är svårt att lista de specifika korruptionsbrotten, utöver mutbrott och bestickning. Som kommer att utvecklas nedan är det maktmissbruket som gör att vissa brott betraktas som korruption.

I korruptionsbrottsligheten finns dessutom många aktörer, till exempel inköpare och upphandlare inom både myndigheter och företag, myndigheter som fattar beslut om tillstånd och bidrag, myndigheter med kontrollfunktioner, rättsväsendet, politiker och media. Listan kan göras mycket längre.

Mutttagarna kan vara allt från medlemmar i en regering till enskilda tjänstemän på låg nivå. Mutgivarna kan likaså vara allt från höga företagsledare som önskar underlätta internationella affärer till vanliga medborgare som vill få körkortsprövet godkänt. Det betyder också att korruptionen kan vara både internationell och nationell.

Syftet kan vara direkt: att få ut information, påverka ett beslut i en viss riktning eller att åstadkomma underlåtenhet. Korruptionen kan också vara mer dunkel och indirekt i syfte att främja en allmänt välvillig inställning, som kan ge utdelning först i framtiden. Forskning tyder på att korruptionen i stater liknande Sverige – moderna demokratiska ekonomier – många gånger har en indirekt karaktär. Detta innebär att handlingarna ofta befinner sig i korruptionens gråzoner, till exempel att mutor ges till ett kollektiv i stället för till enskilda personer, eller att mutorna antar formen av representation hellre än rena kontanter som överlämnas (Ds 1999:62).

Inte enbart brott

Hittills har vi utgått ifrån att korruption alltid är brottsligt. Men som begreppet korruption används gränsar det också till ett samhälles mora-

liska och sociala sfär (Wästerfors, 2004). Ett sätt att illustrera att korruption innefattar handlingar som både utgör brott och som finns i gränzonen till kriminalitet är att använda begreppen *svart*, *grå* och *vit korruption* (Heidenheimer, 1970).

Svart korruption är gärningar som utgör brott och som också uppfattas som kriminella av allmänheten. Den gråa korruptionen rör sig däremot i gränslandet mellan det brottsliga och det moraliskt tvivelaktiga eller felaktiga. Vit korruption avser handlingar som visserligen inte är straffbara men som många anser vara oetiska; dock är det lika många eller fler som tycker att beteendet är gångbart. Korruption kan variera från straffbara handlingar till missbruk av informella regler i arbetslivet (Fijnaut och Huberts, 2002).¹ Gränserna mellan svart, grå och vit korruption är ofta oklara och försvåras dessutom av att de inblandade aktörerna sällan vill avslöja sina verkliga motiv (Jacobsson och Wästerfors, 2003).

Enligt uppdelningen i svart, grå och vit korruption brukar mutor som erbjuds en enskild person i högre grad uppfattas som svarta än sådana som erbjuds ett kollektiv (till exempel ett politiskt parti i form av donationer). Det hänger också ihop med åklagarens möjlighet att väcka åtal, vilket förutsätter att individuella gärningspersoner kan identifieras. Det är mycket svårare när brotten ”begås” av organisationer, till exempel företag. Vidare anses mutor som skadar allmänheten vara mer skadliga än mutor som på ett eller annat sätt kommer allmänheten till godo.

Bedömningarna av vad som är svart, grått eller vitt skiftar från land till land och mellan olika kulturella och sociala miljöer. Ett illustrativt exempel gäller ”fribiljetterna” till musikalen ”Mamma Mia”, som visade att det inom det svenska näringslivet finns en mer tillåtande attityd än bland företrädare för rättsväsendet. Nyligen har åklagare på Riksenheten mot korruption drivit detta ärende, där ett företag hade bjudit in chefer för flera myndigheter, kunder till företaget, till musikalen. Åklagarna ansåg detta vara givande av muta men vann inte bifall i tingsrätten. Inom näringslivet betraktades åtalet närmast som ett hot mot gängse spelregler för representation. Flera inflytelserika företagsledare inom svenskt näringsliv har efter åtalet uttryckt att de själva inte tänker låta åtalet påverka deras sätt att agera gentemot myndigheter i samband med representation (artikel i Dagens Media 061121). Exemplet ”Mamma Mia” visar att vad som är brottsligt eller inte är en konflikt mellan olika intresser, i detta fall näringslivet och staten.

Maktmissbruk – korruptionens kärna

Forskningen har följaktligen presenterat en rad olika definitioner på vad som är korruption (Evertsson, 2006). Vissa forskare håller sig till lag-

¹ Det finns också brott mot marknadsföringslagen.

stiftningens gränser för mutbrott medan andra inkluderar enpartsförfaranden eller till och med moraliskt tveksamma handlingar. Men det som förenar samtliga definitioner och som verkligen utgör korruptionens kärna, är att det i grunden handlar om *maktmissbruk*. Den makt som missbrukas kan vara allt från möjligheten att köpa in varor till arbetsgivarens företag till positionen att kunna frikänna en åtalad person i domstol eller rösta igenom ett lagförslag i riksdagen. Det är främst muttagaren som missbrukar sin makt, men även mutgivaren utmanar makten i syfte att den ska manipuleras och missbrukas för egna syften. I andra situationer kan mutgivaren känna sig pressad att betala mutor. De ärenden som vi undersökt kännetecknas av att de handlar om maktmissbruk.

Vid sidan av maktmissbruk kan man se intressekonflikt som en förklaringsgrund till korruptiva beteenden. Det rör sig antingen om beslutssituationer, där en av de inblandade parterna i eget intresse skjuter sin uppdragsgivares intresse åt sidan. Det kan också vara situationer då den handlande för sin uppdragsgivares räkning åsidosätter samhällsintresset eller intresset hos andra parter i en affärstransaktion. Då handlar det inte om maktutövning som leder till korruption. Det kan faktiskt vara tvärtom så, att vanmakten leder till korruptivt beteende.

Även de enpartsförfaranden som många anser hör till korruptionsbegreppet handlar i grunden om ett maktmissbruk. Politiker eller höga företagsledare som förskingrar offentliga eller privata medel, har haft tillgång till dessa på grund av sin makt och position.

Maktmissbruket är också grunden till att korruptionsbrottsligheten anses särskilt allvarlig. Till skillnad från mycket annan traditionell kriminalitet begås dessa brott av personer som vi förutsätts lita på och har tilldelat makt i syfte att de ska förvalta den på bästa sätt (Lambsdorff och Utku Teksoz, 2002). Kan vi inte längre lita på dem som vi gett förtroende och makt urholkas samhällets legitimitet. Att bekämpa korruption handlar därför ytterst om att slå vakt om det demokratiska samhället.

När korruption ska kategoriseras hamnar den ofta under den ekonomiska brottslighetens tak. Korruptionsbrottslighet och ekonomisk brottslighet har också mycket gemensamt. Precis som med korruption handlar ekonomisk brottslighet i grunden om att bryta mot ett förtroende eller missbruka makt (Shapiro, 1990; Thelander, 2006; Zimring och Johnson, 2005). Vårt komplexa ekonomiska system bygger på förtroende, och korruption och annan ekonomisk brottslighet angriper detta nödvändiga samhällskitt (Korsell, 2004).

Den svenska lagstiftningen kring givande och tagande av muta

De centrala korruptionsbrotten är mutbrott i Brottsbalken (BrB) 20:2, och bestickning i BrB 17:7, ett ålderdomligt uttryck som vi för enkelhetens skull kallar för givande av muta. Bestickaren kallar vi således för

mutgivaren i denna rapport. Ett av lagstiftningens syften är att skydda ett förtroende- och lojalitetsförhållande mellan en huvudman och dennes anställda eller uppdragstagare. Eftersom ett brutet förtroende kan drabba allmänheten är mutlagstiftningen även till för att skydda den. I längden kan korruption hota hela det demokratiska systemet och sätta kärnan i marknadsekonomin ur spel (Cars, 2001; Holmqvist m.fl. 2007). Straffet för båda brotten är böter eller fängelse i högst två år. Vid grovt brott är straffet fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Redan på medeltiden fanns i Sverige lagar som förbjöd vissa personer med rättsskipande uppgifter att ta emot mutor (IMM, 2006). År 1864 kunde statens ämbetsmän åtalas för brott om de tog emot mutor, medan mutgivarna kom att bestraffas först genom en lagstiftningsreform år 1919. Nya milstolpar inträffade år 1976, då mutansvaret utsträcktes till att gälla samtliga statsanställda, samt år 1978, då det blev möjligt att bestraffa alla arbetstagare och uppdragstagare även inom den privata sektorn, med få undantag (Cars, 2001; Holmqvist m.fl. 2007).

Domstolarna har emellertid alltid sett strängare på muttagare och mutgivare inom den offentliga sektorn än inom den privata (Cars, 2001). Ett skäl är den myndighetsutövning som utmärker stora delar av den offentliga sektorn och som sällan förekommer inom den privata. Detta ställer högre krav på den offentliga sektorns tjänstemän. Det saknar därför betydelse för straffansvar om den offentligt anställda haft samtycke av sin överordnade eller inte. Inom den privata sektorn däremot kan personer bli föremål för utredning endast om åtal är ”påkallat ur allmän synpunkt” eller om deras arbetsgivare eller uppdragsgivare godkänner att detta sker (Holmqvist m.fl. 2007).

En muttagare som har krävt en muta kan straffas även om den tilltänkta mutgivaren har vägrat att lämna mutan, lika väl som en mutgivare kan straffas även om den tilltänkta muttagaren inte har tagit emot mutan (Cars, 2001). Vilken förmån som helst kan vara en muta, och det finns inga lagstadgade beloppsgränser. Förmånen behöver inte ens ha ett ekonomiskt värde, men förutsättningen är att förmånen har bedömts vara *otillbörlig*. En förmån som ges till någon för att denne ska handla i strid med sina vanliga uppgifter ses alltid som otillbörlig, men det finns många situationer där detta inte är enkelt att bedöma.

Hur utbredd är korruptionen?

Något som alla vill veta men som ingen känner till, är hur vanlig korruption egentligen är, både i Sverige och utomlands. Att undersöka hur många brott som anmäls eller hur många som lagförs säger ingenting om den verkliga omfattningen av brottsligheten. Den kunskap som finns om den verkliga omfattningen är heller inte mycket mer än kvalificerade gissningar.

Det finns flera anledningar till att vår kunskap om omfattningen förmodligen inte kan bli mycket mer än uppskattningar. Brotten är som regel svåra att upptäcka. Om det finns ett direkt och personligt offer, vilket inte alltid är fallet, är han eller hon mestadels ovetande om sitt offerskap och kan således inte anmäla brottet. Både mutgivare och muttagare har ett intresse av att korruptionen inte ska upptäckas (Mischkowitz, 2002; Zimring och Johnson, 2005). Den korruption som begås av högstatuspersoner är särskilt svårupptäckt, då dessa traditionellt är minst kontrollerade i sina organisationer. Det är också denna korruption som oftast saknar ett direkt offer då den för det mesta utförs i gränslandet mellan organisationer snarare än mellan privatpersoner (Papakostas, 2005).

Som nyss nämnts är gränserna flytande för vad som utgör korruption, vilket bidrar till svårigheten att mäta omfattningen eller jämföra olika undersökningar (Mischkowitz, 2002; Philp, 2006). Trots svårigheterna finns det många som har försökt mäta korruptionens omfattning (Connors m.fl., 2006; Fijnaut och Huberts, 2002).

Varje år publicerar Transparency International resultatet från sitt "Corruption Perceptions Index" (CPI). Det ger en sammanlagd poäng från enkätundersökningar världen över som bygger på expertutlåtanden över uppfattad korruption i samhället, inte kriminalstatistik och liknande källor. År 2006 visade detta index att Sverige låg på sjätte plats av totalt 163 länder, med ett korruptionsvärde på 9.2. Skalan går mellan 0 och 10 där 0 är "highly corrupt" och 10 "highly clean" (Transparency International, 2006a). Även i Transparency Internationals andra omfattningsundersökningar hamnar Sverige högt upp på listan över länder med minst korruption (Transparency International, 2006b och c). Även om dessa undersökningar inte säger mycket om korruptionens omfattning jämförs ändå olika länder med varandra, och det ger en uppfattning om hur stort problemet är i Sverige jämfört med dessa andra länder (Andersson, 2002; Fijnaut och Huberts, 2002; Hagan, 2004).

Syfte och frågeställningar

Syftet med denna rapport är att beskriva den korruptionsbrottslighet i Sverige som har upptäckts och anmälts till myndigheterna. Detta har varit genomförbart eftersom Sverige sedan år 2003 har en särskild enhet inom Åklagarmyndigheten som endast utreder korruptionsrelaterade brott: Riksenheten mot korruption. Genom att välja att gå igenom deras ärenden (mellan åren 2003 och 2005²) har studien valt att ansluta sig till Riksenhetens tolkning av vad som är korruptionsbrott. Tolkningen görs när åklagarna på Riksenheten överväger vilka ärenden de ska åta sig, och bedömningarna görs från fall till fall. I grunden handlar det om olika former av maktmissbruk, med fokus på givande och tagande av

² En del av dessa ärenden har slutförts under första halvåret 2006, fram till den 31 augusti.

muta. Även olika typer av enpartsförfaranden handläggs på enheten, till exempel trolöshet mot huvudman eller tjänstefel.

Mer konkret är syftet med rapporten att beskriva brottslighetens *struktur*: orsakerna bakom brotten, vilka former brotten antar, vilka metoder som används i brotten, vilka som begår dem och vilken kapacitet gärningspersonerna har. Rapporten är resultatet av ett inledande projekt som ingår i ett större planerat forskningsprogram om korruption på Brå. Syftet med detta första projekt har varit att på en övergripande nivå bistå med en ”ytlig” analys av den synliga (det vill säga den anmälda) svenska korruptionen samt att ge en översikt över korruptionslitteraturen. Därmed är metodvalet i denna första studie också begränsat till att endast innefatta en analys av förundersökningar samt en genomgång av nationell och internationell forskning. Först efter att ha skapat denna översiktliga bild är det möjligt att avgöra var det finns ett behov av djupare analyser av olika delar av korruptionen. I följande projekt kommer ett antal olika metoder att användas för att göra dessa djupanalyser.

Strukturen beskrivs på två nivåer. Först redovisas den svenska och internationella forskning som finns om korruptionsbrottslighetens struktur generellt. Sedan skildras strukturen på den korruptionsbrottslighet som upptäckts, anmälts och slutligen handlagts av Riksenheten mot korruption. På detta sätt kan vi se hur dessa två bilder av korruptionsbrottslighetens struktur överlappar varandra, eller tvärtom, vilken brist på överensstämmelse som finns. Det blir då möjligt att föra ett resonemang om vilka brott som fallit bort genom att de inte har upptäckts och anmälts (Korsell, 2003).

De övergripande frågeställningar som studien ämnar besvara är följande:

- Hur ser brotten ut?
- Vilka är gärningspersonerna?
- Varför ser den synliga brottsligheten ut som den gör?
- Går det utifrån studiens resultat att dra några slutsatser om vilka brott och gärningspersoner som inte upptäckts och anmälts?
- Vilka brottsförebyggande slutsatser kan dras mot bakgrund av resultaten?

Metod

Projektet inleddes med en genomgång av både nationell och internationell litteratur om korruption, vilket har gett en översiktlig bild av den nationella och internationella kunskapen på området. Med den kunskapen som grund har en slags karta över korruptionsbrottslighetens viktigaste delar och innehåll skapats; det som vi kallar korruptionens *struktur*. Denna karta är studiens analysmodell som redovisas nedan. Analysmodellen har sedan legat till grund för projektets andra del: en genomgång av svenska korruptionsärenden. På grund av att studiens empi-

riska material enbart består av förundersökningar i brottmål av svenska korruptionsärenden, är det inte möjligt att få information om korruptionens orsaker och effekter på makronivå. Analysmodellen har därför begränsats till att beröra korruptionens struktur på individ- och organisationsnivå. Den struktur och de orsaker som finns på makronivå finns därmed inte med i modellen. Av samma skäl har vi också avgränsat den del som utgörs av korruptionens skadeverkningar och offer.

Projektets andra del går igenom samtliga ärenden som kommit in till Riksenheten mot korruption från dess start år 2003 och fram till utgången av år 2005, och som klarats upp³ innan utgången av den 31 augusti 2006. Det handlar totalt om 147 ärenden, varav 21 lett till domar. Majoriteten av ärendena gäller givande av muta (bestickning) och tagande av muta (mutbrott), men det förekommer även brott som tjänstefel och trolöshet mot huvudman. Urvalet i studien är därmed identiskt med de ärenden som Riksenheten mot korruption själv har utrett. Riksenhetens bedömningar av vilka ärenden som ska hanteras av deras åklagare bottnar i att handlingarna ska utgöra någon form av maktmissbruk.⁴

Analysmodellen har använts för att skapa ett kodschema med både kvantitativa och kvalitativa delar. Informationen i ärendena har kodats i ett statistikdataprogram, SPSS, samt i Word, utefter detta kodschema. De personer som formellt har registrerats som misstänkta i ärendena har kontrollerats mot Brå:s misstanke- respektive lagföringsregister i syfte att undersöka deras eventuella tidigare brottslighet.

Metodproblem

Av förenklingskäl likställer studien de ärenden som hanteras av Riksenheten mot korruption med den upptäckta och anmälda korruptionsbrottsligheten. En annan metod, att i stället hos landets alla åklagarkammare gå igenom samtliga brottskoder där korruption skulle kunna vara inblandat, hade varit mycket arbetskrävande. Ett rimligt antagande är också att Riksenheten i allt väsentligt handlägger den centrala korruptionsbrottsligheten i landet, återigen med det betydelsefulla tillägget att dessa brott först måste ha upptäckts och kommit till myndigheternas kännedom.

Riksenheten mot korruption bedriver till viss del en uppsökande verksamhet, där man väljer ut särskilda identifierade riskområden som man kontrollerar. Enheten har även ansvar för att på olika sätt förebygga korruption, och Riksenhetens erfarenhet är att deras arbete bidrar till en ökad andel brottsmisstankar.⁵ Som alltid styr hänsyn till tillgängliga resurser vilka ärenden som blir föremål för åtalsbegränsningar etc. Alla

³ Med upplärade ärenden menas samtliga avslutade ärenden, oavsett om beslut har fattats att förundersökning inte ska inledas, att förundersökningen ska läggas ned eller i fall av åtal, när en dom har vunnit laga kraft.

⁴ Uppgift av Christer van der Kwast den 27 februari 2007.

⁵ Uppgift av Christer van der Kwast den 27 februari 2007.

dessa ”ingrepp” i förloppet, som bestämmer vilka ärenden som kommer in till enheten, ökar givetvis selektionen och är något som studien måste ta hänsyn till (jfr Korsell, 2003).

Eftersom Riksenheten bedriver ett proaktivt arbete och är under utveckling innebär avgränsningen till ärenden under åren 2003 till 2005 att undersökningsmaterialet inte i alla delar behöver spegla det ärendeinflöde som skett sedan dess. Det är emellertid ett ofrånkomligt problem för alla undersökningar som avser ärenden under en bestämd tidsperiod. Denna brist har till viss del kompenseras genom att det kapitel som handlar om vilka korruptionsbrott som *inte* upptäcks och anmäls, kompletterats med uppgifter om senare års inströmning av ärenden.

Brott som är svåra att bevisa är också svåra att beskriva. Vid korruptionsbrott står nästan alltid ord mot ord, och det förekommer sällan konkreta bevis. Vilken version är det då som är ”sanningen” och som korrekt beskriver de inblandades motiv och tillvägagångssätt? Under dessa omständigheter måste man väga in många faktorer för att kunna bedöma de inblandades trovärdighet. Så långt som det är möjligt har det i kodningen av ärendena tagits hänsyn till sådana faktorer som varit objektivt påvisbara, det vill säga faktiska bevis. Men eftersom sådana bevis har funnits i begränsad utsträckning har den generella linjen varit att beskriva brotten utifrån perspektivet hos den eller dem som har anmält dem till myndigheterna eller som beskrivit vad som har hänt i egenskap av förhörspersoner och vittnen. Detta innebär att det som beskrivs i rapporten som brottslighetens struktur inte alltid motsvarar verkligheten, utan endast så som den uppfattas av dem som gjort gällande att det föreligger ett brott. I de fall där anklagelsen helt uppenbart är felaktig har den inte registrerats av oss.

Läsanvisningar

Rapportens undersökningar består av fyra delar.

1. Först redovisas några generella resultat av undersökningen av Riksenhetens ärenden.
2. Därefter följer en mer detaljerad beskrivning och analys av dessa ärenden. Redovisningen är strukturerad enligt den nyss nämnda modellen, som tagits fram med hjälp av forskning. Resultaten följer en struktur där först forskningsläget presenteras, därefter följer resultatredovisningen, vilket gör att resultaten kan jämföras med forskningsläget.
3. Sedan följer två selektionsstudier. I den första undersökningen ställs frågan hur det kommer sig att de ärenden som finns hos Riksenheten har upptäckts och anmälts och således hamnat bland den synliga korruptionsbrottsligheten. I den andra selektionsstudien frågar vi vilka ärenden som inte upptäckts och anmäls och varför dessa brott inte har kommit upp till ytan.
4. Slutligen presenteras brottsförebyggande slutsatser och förslag.

Några generella resultat

I studien ingår 147 ärenden med 202 misstänkta eller utpekade personer.⁶ Endast 76 av dessa 202 personer har blivit formellt registrerade som skäligen misstänkta, det vill säga att de har blivit införda i misstänkeregistret. De övriga 126 personerna har blivit utpekade eller anklagade av den anmälade parten men inte formellt blivit införda i misstänkeregistret av åklagarna. I rapporten kommer den förra gruppen att hänvisas till som de formellt misstänkta medan den senare hänvisas till som de utpekade.

I 59 ärenden har polisanmälningar inte upprättats. Detta är typiskt sett ärenden där anmälningar har kommit in direkt till Riksenheten från privatpersoner och där man har fattat beslut att inte inleda förundersökning. Det betyder att en tredjedel av de inkomna ärendena till stor del utgörs av klagomål och andra missnöjesyttringar från allmänheten. Detta är också ett viktigt skäl till att mindre än hälften (76) av de utpekade personerna (202) aldrig har delgetts misstanke om brott.

Geografisk fördelning av ärendena

För de ärenden där polisanmälan har upprättats är det möjligt att utläsa var anmälan gjordes. Av tabellen nedan framgår att cirka 60 procent av polisanmälningarna har upprättats i Stockholm. De län som sedan står för flest polisanmälningar är Skåne, Uppsala, Östergötland och Värmland. Övriga tio län har upprättat två eller ett ärende var, och står tillsammans för 16 procent av ärendena. Alla Sveriges län finns inte representerade. De som saknas är Kronoberg, Blekinge, Halland, Västmanland, Gävleborg och Norrbotten.

Tabell 1. Länsfördelning på de polisanmälda ärendena.

Län	Antal polisanmälda ärenden	Andel
Stockholm	52	59 %
Skåne	7	8 %
Uppsala	6	7 %
Östergötland	5	6 %
Värmland	4	5 %
Övriga län (10 st)	14	16 %
Totalt	88	100 %

Brottsmisstankarna

Vilka brottsmisstankar har riktats mot de 202 personerna? Det är som tidigare nämnts inte enbart misstankar om givande och tagande av

⁶ I vissa ärenden är det en större grupp okänt antal personer med liknande egenskaper som är misstänkta för samma brott, till exempel "läkare vid en viss institution" och dessa har då räknats som en person.

muta, även om dessa utgör den största delen av samtliga misstankar⁷, se tabell 2. Vanligast efter givande och tagande av muta är trolöshet mot huvudman. Generellt kan sägas att en stor del av samtliga misstankar är spridda över en mängd olika brottsområden, vilket den stora kategorin ”övrigt” visar. Av sekretesskäl kan denna kategori inte redovisas mer utförligt, men det kan sägas att misstankarna ofta är naturliga komplement till givande och tagande av muta. Till exempel kan en sådan situation vara att en person misstänks för snatteri och i samband med detta även har försökt att muta en väktare för att slippa polisanmälan.

Tabell 2. Antalet brottsmisstankar totalt för de formellt misstänkta eller utpekade personerna.

Brottsmisstankar	Antal brottsmisstankar*	Andel
Mutbrott, inklusive grovt och medhjälp, inklusive grov	80	32 %
Bestickning, inklusive medhjälp, inklusive grov	63	25 %
Mutbrott/bestickning	21	8 %
Trolöshet mot huvudman, inklusive grov och medhjälp	19	8 %
Bedrägeri, inklusive grov och medhjälp	10	4 %
Tjänstefel, inklusive grovt och medhjälp	6	2 %
Urkundsförfalskning	6	2 %
Övrigt**	43	17 %
Totalt	248	100 %

*Antalet brottsmisstankar överstiger antalet misstänkta personer eftersom varje person kan vara föremål för flera brottsmisstankar.

**17 av dessa utgör uppskjutna brottsrubriceringar i avvaktan på utredning.

Hur många av brottsmisstankarna leder till åtal?

Eftersom vissa brottsmisstankar mot samma person kan läggas ned medan andra leder till åtal är även tabell 3 redovisad efter brottsmisstankar snarare än antal ärenden. Som tabellen visar leder de flesta brottsmisstankar till att förundersökningen läggs ned, men det är också vanligt att förundersökning inte alls inleds. Det förklaras av att Riksenheten från privatpersoner får in ett stort antal anmälningar som helt uppenbart saknar grund, eller där anklagelserna är så vaga att några brott inte går att utreda. Många av anmälningarna görs av upprörda medborgare som anser sig ha blivit utsatta för diverse oförrätter och gör bedömningen att det ligger korruption bakom. Är anklagelserna tillräckligt konkreta

⁷ Brottsmisstankarna är registrerade från åklagarnas slutredovisningsuppgifter. Dessa kan skilja sig från de misstankar som registreras av polisen när de upprättar polisanmälningarna, eftersom misstankarna kan ha ändrats allteftersom utredningen fortskridit. Antalet brottsmisstankar tar inte hänsyn till antalet brott inom varje brottsmisstanke. Om en person därför är misstänkt för att ha tagit emot mutor vid flera tillfällen, fast i samma sammanhang, räknas detta enbart som en brottsmisstanke. Om personen däremot misstänks för att ha tagit emot mutor vid flera tillfällen i olika sammanhang räknas det som flera brottsmisstankar. Av förenklingskäl har dock en gräns dragits vid att registrera maximalt fyra brottsmisstankar per person, vilket ändå har täckt in den absoluta majoriteten av brottsmisstankarna för de inblandade personerna.

ta kan åklagarna inleda en utredning, men i de fall där anmälaren är anonym och endast lämnar mycket vaga eller röriga uppgifter beslutar åklagarna som regel att inte inleda förundersökning.

Som framgår av tabell 3 leder endast 13 procent av samtliga misstankar till åtal. Men om man inte tar hänsyn till de brottsmisstankar där förundersökning aldrig har inletts, vilket kan vara mer rättvisande, är det i stället 18 procent av brottsmisstankarna som leder till åtal.

Tabell 3. Åklagarbeslut på samtliga brottsmisstankar.

Beslut	Antal brottsmisstankar	Andel
Förundersökning inleds inte	79	32 %
Förundersökning läggs ned	137	55 %
Åtal väcks	31	13 %
Övrigt	1	0 %
Totalt	248	100 %

I varje ärende redovisar åklagarna sina skäl till besluten att inte inleda respektive lägga ned förundersökningarna, och dessa har sammanställts i tabell 4. Två motiveringar är helt dominerande. Den vanligaste är att det på grundval av den anmälan som har kommit in inte kan antas att brottet hör under allmänt åtal. Särskilt används denna motivering för att inte alls inleda förundersökning. Näst vanligast är att brottet helt enkelt inte går att styrka, inte heller genom ytterligare utredning. Detta är den vanligaste motivering som anges för de brottsmisstankar där förundersökningen har lagts ned. Det bör tilläggas att för varje brottsmisstanke kan det också finnas flera motiveringar till att inte inleda respektive lägga ned förundersökningen och att åklagarna ofta väljer endast en av dessa motiveringar.⁸

⁸ I de fall åklagarna har noterat flera motiveringar har endast en av dessa registrerats i denna undersökning, och då har det varit den förstnämnda motiveringen.

Tabell 4. Motiveringar till åklagarbeslut på de brottsmisstankar som inte har lett till åtal.⁹

Anledning	Antal brotts- misstankar	Andel
Brottet kan inte antas höra under allmänt åtal eller åtal är inte påkallat ur allmän synpunkt	99	46 %
Brott eller uppsåt kan inte eller förväntas inte kunna styrkas	86	40 %
Gärningen utgör inte brott	17	8 %
Brottet bör utredas eller utreds redan någon annanstans	4	2 %
Brottet går inte att utreda eller skulle kräva oproportionerliga kostnader att utreda	4	2 %
Övrigt	7	3 %
Totalt	217	100 %

Hur uppkommer brottsmisstankarna?

Som tidigare nämnts är det få brott som är så svåra att upptäcka som korruptionsbrott. Många gånger behövs en visselblåsare, som slår larm. Vilka är visselblåsare i de upptäckta och anmälda ärendena?

Majoriteten av anmälarna är privatpersoner (37 procent), medan den näst största anmälaren är Riksenheten själv (20 procent). Den tredje största gruppen är den misstänktes egen arbetsgivare (18 procent). Den formelle anmälaren är dock inte alltid den som också har upptäckt eller först uppmärksammat någon på det misstänkta brottet. Det är exempelvis vanligt att en arbetsgivare anmäler, men efter att ha fått ett anonymt tips från den egentlige visselblåsaren. Tabell 5 beskriver hur brotten i de genomgångna ärendena har upptäckts.

Tabell 5. Metod för upptäckt per misstänkt eller utpekad person i de anmälda ärendena.

Metod för upptäckt	Antal misstänkta/ utpekade	Andel
Anmälan/berättelse fr privatpersoner till RmK, polis, arbetsgivar- en eller annan part	67	33 %
Anmälan/berättelse av utgivaren eller muttagaren själv (om fått krav på att muta eller tackat nej till erbjudande om muta)	36	18 %
Tidningsartikel/mediainslag och sen anmält av privatpersoner eller RmK	37	18 %
Anmälan kopplad till muttagaren eller utgivaren, dock ej av dem själva	16	8 %
Anmälan/berättelse av den misstänktes medarbetare (el. fd.) till arbetsgivaren eller annan part	13	6 %
Arbetsgivarens internrevision eller kontroll	10	5 %
Anmälan/utredning i annat brott	4	2 %
Annat/okänt	19	9 %
Totalt	202	100 %

⁹ Varje motivering i tabellen är av förenklings skull en sammanslagning av flera och liknande motiveringar.

Av de privatpersoner som fungerat som visselblåsare i tabellens största kategori är närmare 40 procent anonyma. Bland dem som inte är anonyma går det att grovt sett urskilja följande grupper:

- Företrädare för konkurrenter till företag som erbjudit mutor, till exempel i samband med upphandlingar.
- Personer som anser att de har blivit dåligt behandlade av myndigheter eller kommuner och drar slutsatsen att det måste ligga korruption bakom.
- En liten grupp personer anmäler någon av skäl som närmast förefaller vara personlig hämnd.
- Personer med olika anledningar att känna till det misstänkta brottet.

Näst efter privatpersoner som anmälare eller tipsare är två upptäcktsmetoder lika vanliga: den första är genom att anmälan görs av muttagaren eller mutgivaren själv (18 procent). Detta gäller främst muttagare som tackat nej och mutgivare som fått krav på att lämna muta och som vägrat, eller som gått med på att lämna en muta men sedan polisanmält händelsen i efterhand. Lika vanligt, och därmed även den näst största gruppen visselblåsare, är journalister som i media uppmärksammar en mutsituation eller något maktmissbruk (18 procent). Mediainslaget får antingen privatpersoner eller Riksenheten att reagera och göra den formella anmälan.

Tidigare forskning och resultat i detalj

En analysmodell för korruption

Den analysmodell som redovisas i detta avsnitt bygger på studiens litteraturgenomgång (jfr modellen i Brå 2005:18). Dess syfte är att beskriva de viktigaste beståndsdelarna i korruptionsbrottslighetens struktur. Modellen har även väglett utformningen av det kodschema som användes vid genomgången av de undersökta ärendena – som en slags karta som visade vad vi skulle leta efter i ärendena.

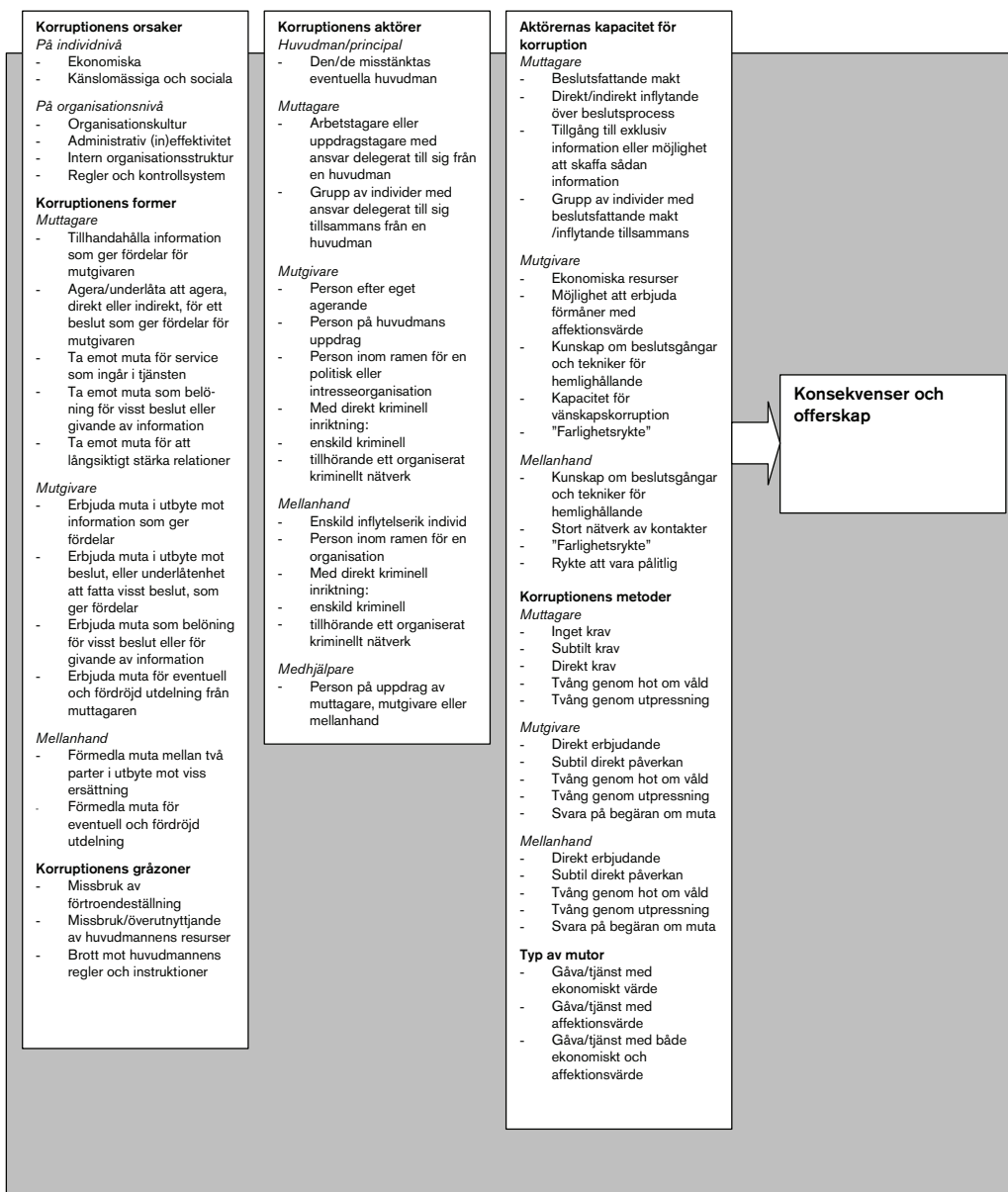
Korruption är ett svårfångat fenomen och det återspeglas i litteraturen, där statsvetare, sociologer och ekonomer analyserar olika sidor av korruption (Evertsson, 2006; Wästerfors, 2004). Statsvetare fokuserar på politisk korruption och använder ofta övergripande strukturperspektiv (Andersson, 2002; Petersson och Söderlind, 1993; Johansson, 2004). Sociologer analyserar det som sker mellan individer, men på en social nivå, några betonar också strukturperspektivet (Jacobsson, 2005; Wästerfors, 2004; Wästerfors och Jacobsson, 2003; Sjöstrand, 2001; Collier, 2002). Ekonomerna utgår ofta från rational choice-teorier (att människor är rationella och väger för- och nackdelar), har individen i centrum men tar också hänsyn till faktorer i omgivningen som påverkar besluten (Della Porta och Vannucci, 1999; Groenendijk, 1997).

Korruptionen beskrivs också utifrån de olika samhällsområden som vanligtvis är utsatta för korruption, till exempel den offentliga sektorn. Få studier erbjuder generella förklaringar. Detta kan förmodligen förklaras av korruptionens komplicerade natur, som tvingar fram snäva avgränsningar men samtidigt bidrar till att öka komplexiteten kring korruptionsbegreppet.

I analysmodellen har målsättningen varit att integrera olika synsätt i syfte att skapa en så heltäckande bild som möjligt. Modellen bygger främst på europeisk och amerikansk litteratur som fokuserar på den typ av korruption som kan antas ha mest likheter med situationen i Sverige. Modellen kombinerar även faktorer på både strukturell och social nivå. Vissa kategorier i modellen har skapats utifrån diskussioner med projektets referensgrupp (se förord) och deras erfarenheter av korruption och har därför inte referenser till forskningslitteraturen.

Analysmodellen består av följande huvudsakliga delar:

- Korruptionens orsaker
- Korruptionens former
- Korruptionens gråzoner
- Korruptionens aktörer
- Aktörernas kapacitet för korruption
- Korruptionens metoder
- Typ av mutor



Modellens delar

I det följande kommer analysmodellens olika komponenter att redovisas i detalj. För varje komponent kommer forskningsläget först att presenteras och därefter redogörs för resultatet av genomgången av Riksenhetens korruptionsärenden. Modellens första del är orsaker bakom korruption.

Korruptionens orsaker

På individnivå	På organisationsnivå
Ekonomiska orsaker Känslomässiga orsaker	Organisationskultur Administrativ (in)effektivitet Intern organisationsstruktur Regler och kontrollsystem

Tidigare forskning

Mycket av litteraturen om korruption handlar inte bara om motiven, utan också om vilka hinder som måste överbryggas för att personer ska ge eller ta en muta. Dessa hinder kan delas in i individuella och strukturella.

Följande tre nivåer är viktiga för att förklara orsakerna bakom korruption: det är individnivån, organisationsnivån och samhällsnivån (Mischkowitz, 2002). De två senare utgör strukturella nivåer. I det följande redovisas individ- och organisationsnivån.

Orsaker på individnivå

Ekonomiska orsaker

Ekonomiska orsaker ligger bakom de flesta fall av korruption. Detta gäller både för muttagaren och mutgivaren. Dessa orsaker kan förklaras utifrån om de handlar om rationella val eller tvingande omständigheter (Mischkowitz, 2002). Bakom rationella val kan ligga behov eller begär efter pengar, där vissa muttagare får miljonbelopp medan andra får ett par hundralappar. För en muttagare kan det därför vara fråga om att tillfredsställa vardagliga behov, som möjligheten att köpa en present till sin hustru eller att bekosta några restaurangbesök (Little, 1992), jämfört med att kunna förändra livet radikalt genom att med hjälp av mutor bygga upp en kostsam livsstil (Miller, 2003). Man brukar också tala om skillnaden mellan ”småskalig” (petty) och ”storskalig” (grand) korruption, och medan den förra typiskt sett involverar lägre tjänstemannanivåer kan den senare ofta gälla personer i samhällseliten (Doig och Theobald, 2003).

Ofta är det dock förvånansvärt hur lite pengar som är inblandade i mutaffärer, som trots allt riskerar att förstöra karriären. Sådana resultat har gjort att teorierna om rationella val har problematiserats och satts i en social kontext (Della Porta och Vannucci, 1999).

Medan en person som agerar helt rationellt och inte är ”tvingad” till korruption lättare kan ta hänsyn till moraliska omständigheter, upptäcktsrisk och sanktioner, utgör personer som är skuldsatta, och därmed kan känna en press att acceptera mutor, en särskild risk för sina arbetsgivare om de innehar känsliga positioner (Cressey, 1953; Della Porta och Vannucci, 1999; Brå 2005:11). I litteraturen påtalas vikten av att statstjänstemän har en lön de kan leva på, och låga löner ses som en orsak till korruption. Det är särskilt låglöneländer som åsyftas (Jain,

2001; citerad i Thelander, 2006). Leijonhufvud (1996–97) menar dock att korruption inte kan förklaras på det sättet eftersom det finns gott om exempel på välbeställda personer både utomlands och i Sverige som tar emot mutor. Som tidigare nämnts ligger förklaringen i att brottsligheten också måste förklaras av individuella faktorer. Det är därför som inte alla underbetalda försöker ta mutor och vissa höginkomsttagare begår ekobrott trots att de redan har pengar så att det både räcker och blir över.

Rose-Ackerman (1978; citerad i Della Porta och Vannucci, 1999) har i sina studier av korruption också funnit att politiker i vissa länder behöver pengar för att uppnå politisk makt, och att entreprenörer i samma länder ofta behöver politiskt skydd för att kunna driva sina företag, vilket ytterligare bidrar till den onda cirkeln med korrupta politiker. Det handlar därmed varken om penningbehov av den enkla sorten eller om ekonomisk utsatthet. Strukturen och systemet är inrättade för korruption och det måste därför vara svårt eller omöjligt för en enskild person att trotsa dessa krafter.

Känslomässiga och sociala orsaker

Grå och vit korruption handlar ofta om vad man känner sig tvungen till eller gärna vill göra på grund av vänskap eller släktskap med vissa personer. Det handlar då inte alls om ekonomiska orsaker utan snarare känslomässiga.

En del personer tycks ta emot mutor eller till och med ge mutor på grund av den ökade självkänsla de får. Att få ett erbjudande om en muta kan många gånger fungera som en bekräftelse på att man har en maktposition, att ens information och tjänster är efterfrågade och har ett högt värde. Detta kan ge en känsla av makt som är tillfredsställande för många; därmed kan pengarna ofta ha mindre betydelse (Della Porta och Vannucci, 1998). Detta kan förklara att det ibland säljs information eller fattas beslut som är värda otroliga summor för mutgivaren, men som muttagaren endast fått en struntsomma för.

Tillgång till rationaliseringar

Man kan skilja mellan aktiva och passiva orsaker till ett beteende. En aktiv orsak är exemplet med ekonomiska motiv ovan. En passiv orsak är däremot att beteendet underlättas med hjälp av tillgängliga ursäkter, något som inom kriminologin kallas rationaliseringar eller neutraliseringstekniker (Cressey, 1953; Sykes & Matza, 1957). Studier har visat att rationaliseringar är mycket vanligt förekommande i ekobrotts-sammanhang (Coleman, 2001; Jacobsson och Wästerfors, 2003, s. 110; Korsell, 2004). Enligt en tysk studie av korruption hänvisade personer inom rättsväsendet till en upplösning av moralen i samhället och politikers och ledares dåliga föredöme, som två av de främsta orsakerna till korruption, vilka båda två utgör nytt material till rationaliseringar för

gärningspersoner: ”Om de får göra det har även jag rätt att göra det” (Mischkowitz, 2002; jfr även RRV 1998:36).

En person som känner sig ”tvungen” att ägna sig åt korruption för att rädda företaget och dess anställda anser sig förmodligen ha rätt att ta hänsyn till de individer som riskerar att förlora jobbet före skyldigheten att följa lagstiftningen (detta kallar Weisburd et al., 2001, för krisreagerare). Denna person delar vanligen de värderingar som gäller i samhället och betraktas därför inte som ”kriminell”. Det leder i sin tur till en lägre upptäcktsrisk och ett tyst godkännande. Anställda som agerar på uppdrag av sitt företag eller organisation kan också känna att de inte har något egentligt val, att de måste följa företagets policy om de inte ska förlora jobbet. Att dessutom känna till att andra anställda gör samma sak bidrar med ytterligare en rationalisering (Della Porta och Vannucci, 1999; Sutherland, 1949).

Miller (2003; citerad i Wästerfors, 2004) har i en undersökning om mutor kunnat ta fram vissa ”riskyrken” för korruption. Enligt honom beror den större andelen mutbrott inom dessa yrken på att det förekommer fler erbjudanden om mutor och mer påtryckningar att ta emot mutorna, snarare än på individernas attityder gentemot korruption. När ett tillfälle erbjuds söker individen efter en lämplig rationalisering, och ett ekonomiskt motiv kan antas ha väckts som en direkt effekt av erbjudandet. Tillfället till brott väger med andra ord särskilt tungt som förklaringsfaktor.

Jacobsson och Wästerfors (2003) använder begreppet ”motivvokabulärer” i stället för rationaliseringar. Exempel på motivvokabulärer är ”gästfrihet”, ”tacksamhet” och ”sedvänja”. Gästfrihet är ofta en naturlig del i att göra affärer och inkluderar tjänster och gentjänster som inte ses som mutor av de inblandade. Gästfrihet och gåvor faller dessutom väl in i ett socialt acceptabelt mönster. Mutor innebär då ”bara” att gå lite för långt, att erbjuda för mycket. Av många kanske det inte upplevs som ett brott över huvud taget, vilket också gör att tillvägagångssättet passar många typer av människor, särskilt dem som inte har en kriminell livsstil. När en del av de inblandade är myndighetspersoner blir det dock svårare att använda sig av gästfriheten som begrepp eftersom det kan ses som mutor, men fortfarande finns gästfriheten som en tillgänglig rationalisering. Tacksamhet är ytterligare en kulturyttring som är accepterad, och det kan vara mycket svårt för en person, även om det är i rollen som myndighetsrepresentant, att tacka nej till en mindre gåva om det går emot ett kulturellt betingat beteende. När det gäller sedvänja kan det också vara mycket svårt för en person som ska göra affärer eller på annat sätt verka i ett annat land, att inte delta i de kulturyttringar som är accepterade och som förväntas där. Drivkraften att ta seden dit man kommer kan vara mycket stark. Sedvänjor finns givetvis i det egna landet och kan variera i olika branscher. Dessa motivvokabulärer används således ofta som ursäkt inför sig själv både för att kunna begå

muthandlingar och för att försvara dem utåt. Deras användbarhet ligger i att de gränsar till många typer av muthandlingar.

Upplevd upptäckts- och sanktionsrisk

Ytterligare en så kallad passiv orsak till korrupktion är den upplevda upptäcktsrisken. Huruvida upptäcktsrisk och sanktioner har någon effekt beror till stor del på vad gärningspersonen har att förlora på att bli avslöjad. För personer som redan har en kriminell livsstil vet man att upptäcktsrisk och sanktioner har en mindre betydelse än för dem som är laglydiga och har mycket att förlora på att pekats ut som kriminella. Dessa personer är främst rädda för reaktionen från familj, vänner och arbetsliv (Simpson, 2002). De har också en självbild som laglydiga medborgare, och om denna ifrågasätts kan det leda till dålig självkänsla och skuld känslor. Enligt Simpson (2002) har hotet om upptäckt och straff störst effekt på den grupp av personer som är delvis benägna att begå brott, det vill säga de som tenderar att ta tillfället i akt snarare än planerar ett brott. För dessa kan straffhotet vara det som får vågskålen att väga över mot att brottet är för riskfyllt jämfört med vilka fördelar som kan uppnås.

Orsaker på organisationsnivå

Alla företag och organisationer omgärdas av faktorer som den marknadsmässiga strukturen (nivå på konkurrensen, tillgängliga marknader, arbetsmarknadsläget etc.) och regleringen från det omgivande samhället (Korsell, 2004). En hård konkurrenssituation kan påverka i riktning mot en mindre villighet att följa lagar och regler för att minska kostnaderna (Haines, 1997; Johnstone, 1999). En sådan situation är oftare verklighet för de företag som befinner sig längre ned i kontrakt kedjan, till exempel underleverantörer, deras underleverantörer och andra småföretag. Den sociala kontexten påverkar organisationernas agerande gentemot omgivningen, men även den interna organisationskulturen. Det skapas ett visst företags- eller organisationsklimat som kan vara mycket svårt att ändra på om den sociala kontexten inte förändras.

Organisationskultur

Organisationsteoretiker har gång på gång bevisat att det inom organisationer skapas särskilda kulturer med specifika normer och beteenden (Ahrne m.fl. i Brå, 2006:6). Skillnaderna i kultur finns på flera olika nivåer dels mellan det offentliga och det privata, dels mellan olika branscher. Skillnaderna finns också mellan företag och organisationer inom samma bransch och inom olika avdelningar inom samma företag eller organisation.

Papakostas (2005) anmärker att sammanblandningen mellan den offentliga och den privata sektorn har ökat. Det har skett via privatisering, ett stigande behov av tjänster från näringslivet till följd av specialisering av statliga myndigheter och en ökad rörlighet av anställda mellan

stat och näringsliv. Detta innebär att näringslivets kultur i högre grad influerar den statliga sektorns verksamhet. Näringslivets lednings- och styrmodeller har i hög grad införts i den offentliga sektorn för att öka effektiviteten (Andersson, 2002). Många statliga verksamheter har i dag delar av verksamheten i form av aktiebolag och drivs självständigt, som vilket företag som helst. Detta kan bidra till förvirring hos de anställda om vilka regler och normer som gäller. Papakostas (2005) menar också att försvagningen av gränserna mellan det privata och det allmänna gör att offentliga roller oftare kan sammanfalla med privata intressen, att de blir svårare att hålla isär.

Organisationskulturen påverkas också av vilka branschvillkor verksamheter lyder under. Oavsett land är det ofta samma branscher som pekas ut som riskfyllda för korruption. Det är strukturella orsaker som slår igenom och som drar till sig mutor. Byggbranschen nämns ofta som en sådan riskbransch. Också vapenindustrin nämns ofta i samband med korruption (Ruggiero, 1996).

Ytterligare en aspekt på organisationskulturen är den rådande arbetsmiljön. En arbetsplats som har stora brister i arbetsmiljön kan bidra till att de anställda känner missnöje med att arbeta för arbetsgivaren, en arbetsplats där möjligheterna att avancera inte sker rättvist, eller en arbetsplats med hierarkiska system där arbetstagarna anförtros mycket lite ansvar, kan leda till risker för korruption då arbetstagarna kan känna ett behov av hämnd eller helt enkelt bristande lojalitet mot arbetsplatsen (jfr Brå, 2007).

Administrativ ineffektivitet

Administrativ ineffektivitet lämnar både företagare och medborgare i en osäker situation om hur lång tid det kommer att ta för att få ett beslut i ett ärende. Man kan därför välja att betala en muta både för att snabba upp processen och för att påverka beslutets riktning (jfr Brå, 2007).

Intern organisationsstruktur

Hur en organisation är strukturerad med olika avdelningar, med förbindelsen mellan de olika avdelningarna och med de anställdas ansvarsområden och arbetsätt, kan påverka organisationens sårbarhet för korruption. Om avdelningar är mycket självständiga, och både kontroll och insyn från ledningen är bristfällig, ökar risken för korruption (Brå, 2007). Likaså kan oklara arbetsbeskrivningar och stort självständigt ansvar utan kontroll vara en riskfaktor (RiR 2006:8).

Det gäller också organisationens relationer till andra organisationer eller företag. Papakostas (2003, s. 110f) menar att ju mer specialiserad en organisation är desto svårare blir det att själv upprätthålla de rutiner som behövs och organisationen måste därför förlita sig på andra organisationer. Det har skett en expansion av yttre kontakter, och dessa sköts dessutom ofta av personer med relativt stort handlingsutrymme, till exempel självständiga konsulter. Dessa typer av organisationer kräver

en mer komplicerad inre struktur för att kunna behålla kontrollen över verksamheten. Finns inte strukturen är det stor risk att korruption uppstår mellan organisationers gränser.

Regler och kontrollsystem

Kontrollsystem kan genom en systematisk översyn inom organisationer skapa skyddsmekanismer för att förhindra missbruk av känsliga positioner, till exempel ökad insyn i beslutsprocesser och upphandlingar och dubbelkontroller av ekonomiredovisningar etc. (RiR 2006:8). Brist på kontrollsystem har också i en tysk studie angetts som en av de vanligaste orsakerna till korruption hos personer inom rättsväsendet (Mischkowitz, 2002).

En vanlig orsak till korruption är arbetsplatsers brist på regelverk kring givande och tagande av mutor. Frånvaron av regler eller att reglerna inte får genomslag leder till okunskap och osäkerhet om vad som gäller, och de anställdas upplevda handlingsutrymme ökar därmed. Haines (1997) och Johnstone (1999) har konstaterat att större företag är mer benägna att följa regler än små, och detta kan förmodligen sägas gälla även för villigheten att införa generella kontrollsystem för att upptäcka regelmissbruk (Korsell, 2003).

Transparens bör alltid vara en viktig del av regelverk och kontroll i organisationer. I vissa organisationer fattas viktiga beslut informellt genom exempelvis ett handslag. Det innebär kontrollproblem när misstänkta fall av korruption ska utredas.

Resultatet av undersökningen

Det är inte lätt att helt objektivt fastställa vilka orsaker som legat bakom de undersökta misstänkta brotten. Åklagarna har ofta en annan bild än gärningspersonerna. Finns det dessutom inte bevis är det osäkert vilken version som gäller. Vi har emellertid försökt att se till den stora bilden och notera de olika uppfattningar som kan uttryckas från åklagarnas och gärningspersonernas sida. Orsakerna kan därmed inte kvantifieras utan måste beskrivas kvalitativt.

Majoriteten av de orsaker som nämns under avsnittet om orsaker på individnivå härrör från de misstänkta eller utpekades egna förklaringar som de har lämnat i förhör, men där sådana inte ges kan själva situationen också ge många ledtrådar. Orsakerna på organisationsnivå är sammanställda utifrån samtliga de förhör och övriga handlingar som finns i förundersökningarna.

Orsaker på individnivå

Ekonomiska orsaker

I en majoritet av ärendena lyser ekonomiska orsaker igenom, för både mutgivare och muttagare. Det är dock viktigt att dela upp de ekonomiska orsakerna i åtminstone två delar: strävan efter egen vinning eller vinning för sin huvudmans del. Det är i egentlig mening endast strävan

efter egen vinning som kan ses som en egentlig orsak på individnivå. Om man strävar efter vinning för sin huvudmans del anser man förmodligen att detta ingår i ens arbetsuppgifter och problemet befinner sig därför snarare på organisatorisk nivå. Denna problematik, som också förekommit i ärendena, redovisas i avsnittet om orsaker på organisationsnivå.

Bland de vanligaste orsakerna på individnivå är att eftersträva ekonomisk vinning för egen skull. Som mutgivare kan detta gälla en situation där man mutar en trafikpolis för att slippa böter och riskera att körkortet återkallas. Det kan också handla om personer som har egna företag; att öka företagets vinst innebär samtidigt att öka sin egen inkomst. Ett par personer i utredningarna har dragits med stora skulder och därmed varit i behov av extra inkomster. Men det förekommer också ett begär efter pengar utan att dessa egentligen behövs, om man får tro på vad muttagarna själva uppgett. I stället har mutan enbart utgjort ett välkommet tillskott. En person uppger att han hade tänkt använda mutan till att köpa fina presenter till sin fru och ha som extrapengar.

I ett par ärenden framgår att mutan också kan bli en fråga om tvång. Till exempel kan detta drabba mindre entreprenörer som är helt beroende av en enda uppdragsgivare. Att vara i en sådan beroendeställning innebär risker; uppdragsgivaren kan plötsligt börja kräva tjänster och varor gratis. Att förlora kontraktet om man säger nej kanske inte är ett uttalat hot, men risken kan upplevas som tillräckligt stor för entreprenören som därför känner sig tvingad att gå med på kraven.

Känslomässiga orsaker

Det kan ofta finnas känslomässiga orsaker bakom mutgivaren i ett korruptionsfall. Men i de fall där mutan inte utgörs av pengar kan det även finnas känslomässiga orsaker bakom muttagarens vilja att acceptera mutan. Känslomässiga orsaker är ett löst och vitt begrepp som används för att visa på bredden av de orsaker som människor har uppgett för sitt handlande.

De genomgångna ärendena har visat att exempelvis politiker och företagsledare kan känna ett starkt engagemang för hembygden och därför agera för kommunens bästa. Men samtidigt gynnas de också själva av den lokala uppmärksamhet de får genom sitt engagemang och genom att betraktas som inflytelserika och uppfinningsrika personer.

Ibland blandas de känslomässiga orsakerna samman med långsiktiga ekonomiska intressen. Som företagsledare kan det vara näst intill omöjligt att hålla isär dessa två orsaker. Det som är bra för företaget kan också vara bra för kommunen, särskilt om det är ett stort företag, vilket något av ärendena också ger prov på.

Den vanligaste situationen har emellertid varit att tillgodose egna personliga behov. Det kan till exempel handla om att få en bostad, att erhålla uppehållstillstånd i Sverige eller att undvika att bli anmäld för brott. Det kan också gälla situationer där mutgivaren försöker hjälpa

eller skydda en närstående, till exempel om denne är misstänkt för ett brott eller behöver hjälp på annat sätt.

Det finns exempel på ärenden där både mutgivaren och muttagaren råkat bli misstänkta för korruption på grund av att de har en nära relation. Det är relationen som har fått mutgivaren att vilja ge bort gåvor och muttagaren att vilja ta emot dem utan tanke på att det kan uppfattas som korruption.

Användning av rationaliseringar

Den verkliga användningen av rationaliseringar har varit svår att undersöka på grund av att majoriteten av de misstänkta eller utpekade personerna kategoriskt har avvisat de misstankar som har riktats mot dem. I de fall där det finns oemotsägliga bevis erbjuder de i stället förklaringar som innebär att de fortsätter att förneka ett uppsåtligt brott. I själva verket har de inte vetat om eller förstått att handlingen var brottslig. De kan också göra gällande att de har blivit missförstådda.

Det finns dock fall där förklaringen till gärningen både innebär att brott förnekas och att gärningspersonen ger uttryck för en rationalisering. Det är i situationer där de misstänkta eller utpekade har hänvisat till att ”det är så man gör i branschen” eller påstått att ”det bara var en gåva som tack för det gångna året” och gjort gällande att ”det bara var vanlig gästfrihet”. Det handlar således om det som Jacobsson och Wästerfors (2003) kallar för motivvokabulärer, i detta fall *sedvänja, tack-sambet och gästfrihet*.

Den vanligaste rationaliseringen har varit att hänvisa till sedvänja i en viss bransch eller inom näringslivet generellt. Ett ofta förekommande exempel är företag som ger dyra och fina julklappar till alla sina kunder (även de statliga) eller som bjuder sina (statliga) kunder på middagar eller nöjesarrangemang som ett naturligt inslag i representationen. Hänvisningen till sedvänja gör att de misstänkta eller utpekade personerna kan rationalisera gärningen samtidigt som de kan hänvisa till att de inte hade anledning att tro att det var brottsligt eftersom ”alla andra gör det”.

I ett par ärenden har emellertid den misstänkte erkänt gärningen och även erbjudit en förklaring som innebär en klassisk rationalisering av annat slag än den nyssnämnda. Således finns fall som kännetecknas av att muttagaren anser sig ha förtjänat en extra ”belöning för sitt arbete”, utöver den lön som betalas ut. Dessa situationer har inte enbart gällt personer med låga inkomster, utan även högt uppsatta och välbetalda personer som har känt att de inte har fått tillräcklig ekonomisk uppskattning för sitt arbete.

Upplevd upptäckts- och sanktionsrisk

Det är inte möjligt att utifrån materialet säga om den upplevda upptäckts- och sanktionsrisken har varit en faktor som de misstänkta eller utpekade vid något tillfälle har reflekterat över. För att kunna kartlägga

dessa faktorer är det nödvändigt att genomföra en intervjuundersökning, möjligen i kombination med en granskning av hur kontrollsystemen är utformade.

Bristande kunskaper och dåligt omdöme

En orsak till korruption som inte finns med i analysmodellen men som har visat sig vara en viktig förklaringsfaktor i de anmälda ärendena är de misstänkta eller utpekade personernas bristande kunskaper om korruption, eller helt enkelt deras dåliga omdöme. Det är inte ovanligt att de personer som anmälts till polisen för korruption i förhör hävdar att de inte har förstått att deras handlingar har varit otillåtna. Detta kan givetvis vara en form av ursäkt, men på grund av lagstiftningens något vaga gränser för vad som utgör otillbörliga gåvor och förmåner är det förmodligen också en sann orsak till många korruptiva handlingar som befinner sig i gråzonen. Det kan vara svårt att veta var gränserna går, och därför är det förståeligt att en och annan hamnar i gråzonens ytterkanter eller glider in på det svarta området. Det kan också handla om att de inte varit medvetna om hur reglerna ser ut på deras arbetsplatser, var gränserna går för deras yrkesutövning. Det är också troligt att det är en kombination av bristande kunskap och nonchalans (jfr Haines, 1997). Den accepterade hänvisningen till bristande kunskaper kan också vara ett utslag av att korruption inte alltid uppfattas som ”riktig” kriminalitet på liknande sätt som vissa andra former av ekonomisk brottslighet.

Ett problem inom det stora riskområdet upphandlingar har visat sig vara att ansvariga personer inte har tillräckliga kunskaper om reglerna för upphandling. Av de genomgångna ärendena framgår också att anställda inom vissa yrkesområden saknar kunskap om arbetsgivarens regler och policy för när man får ta emot julklappar och andra gåvor. Det finns också många fall där personer agerar på ett sätt som har blivit brukligt inom branschen utan att reflektera över att handlingarna kan ligga på gränsen till korruption. Det kan handla om en sådan enkel sak som vilka av deltagarna som brukar bjuda på lunch i samband med möten eller förhandlingar. Privata företag, som tidigare enbart har gjort affärer med andra privata företag, befinner sig inte sällan på helt ”ny mark” när de även får myndigheter eller statligt ägda företag som kunder. Det som tidigare har fungerat är inte längre acceptabelt i relationen till den offentliga sektorn, och detta är inte sällan en kunskapsfråga.

I ett flertal ärenden har personer i den misstänktes närhet förklarat dennes beteende med bristande kunskap på grund av kulturella skillnader mellan länder (den misstänkte själv ger aldrig denna förklaring). Det som avses är knappast att den misstänkte är okunnig om att det i Sverige är brottsligt att muta poliser eller andra personer. Det finns knappast något land där givande och tagande av muta är lagligt. En troligare förklaring är att den misstänkte inte känner till att mutor sällan accepteras i Sverige. Något som kan vara kutym i andra länder är i många fall

knappast gångbart i Sverige. Bristande kunskap om seder och bruk kan därför spela en viss roll. Till detta kommer att känslan av anonymitet som en besökare kan uppleva vid besök i ett annat land kan öka benägenheten att försöka muta.

Det finns också en rad fall där bristande kunskap ofta slår över i eller samspelar med dåligt omdöme. Den misstänkte kanske hänvisar till bristande kunskap, men i den tydliga jävsituation som uppstått borde personen ha insett att handlingen var olämplig. Detta kan till exempel gälla när entreprenörer bjuder sina uppdragsgivare på middagar eller resor efter att de vunnit en upphandling.

Bristande kunskap kan också ha sin grund i att kommunikationen inte fungerat på arbetsplatsen. I vissa ärenden är det tydligt att kommunikationen varit otillräcklig mellan styrelse och ledning, eller mellan ledning och personal. Det kan gälla sådana frågor som vilka formella befogenheter en person har jämfört med det utrymme som hon eller han har i praktiken, utan att ledning eller styrelse tidigare har reagerat.

I en del ärenden är det också möjligt att ana en strategi att medvetet inte ta reda på hur saker och ting egentligen går till. Det gör det sedan möjligt att hänvisa till okunnighet, att man inte känt till att det handlat om korruption. Ett exempel gäller personer som var inblandade i några större härvor, där de hade betalat mellanhänder svart för att få hyreskontrakt till bostäder eller lokaler. Eftersom betalningen var svart insåg de givetvis att allt inte hade gått rätt till, men de var noga med att inte ta reda på de närmare omständigheterna kring kontrakten, som senare visade sig vara svåra att överblicka för brottsutredningen.

Personer kan också visa prov på dåligt omdöme, samtidigt som de har kunskap om vilka regler som gäller. Det händer att vårdpersonal tar emot gåvor från sina patienter för att inte sära deras känslor, trots att det är emot bestämmelserna. Till följd av kulturella gåvonormer kan man uppleva att det finns en plikt att acceptera gåvor (Wästerfors, 2004, som hänvisar till Mauss, 1926). Även om vårdpersonalen brutit mot reglerna, gör de ofta gällande att de försökt hitta ett sätt att kunna lämna tillbaka gåvorna. Eftersom de känt till gränserna för mutlagstiftningen, kan det sägas vara ett utslag av dåligt omdöme att ta emot gåvorna. Detta gäller också tjänstemän som tar emot gåvor av entreprenörer med hänvisning till att de har en vänskapsrelation utöver förbindelsen genom arbetet. Uppdragsgivare och entreprenörer som har arbetat ihop under många år utvecklar ofta vänskapsrelationer. Det kan ta sig uttryck i att åka på nöjesresor tillsammans, och om entreprenören hjälper till lite med betalningen kanske de inte ser att detta kan betraktas som en muta. Men andra entreprenörer, som år efter år förlorar upphandlingar med uppdragsgivaren, kan med fog uppfatta att det är direkt olämpligt att medvetet stärka sådana vänskapsrelationer.

Orsaker på organisationsnivå

Organisationskultur

I litteraturoversikten nämndes att den ökande sammanblandningen mellan stat och näringsliv riskerar att göra det oklart för de anställda vilka regler som gäller. Det har också kunnat bekräftas i de studerade korrupsionsärendena. Dels gäller det för privat anställda tjänstemän, som i förhör hävdade att de inte tänkt på att deras kunder direkt eller indirekt varit statliga och att andra strängare regler därför tillämpas. Dels gäller det tjänstemän i statligt ägda företag, som har anpassat sig till den privata företagskulturen till den grad att de inte har reflekterat över att de faktiskt lyder under andra regler än sina konkurrenter. Således har i vissa fall statliga verksamheter organiserats på ett sådant sätt att risken för sammanblandning av kulturer och därmed risken för regelbrott är stora.

Att hänvisa till arbetsplatsens eller den aktuella branschens kultur, tillhör de vanligaste förklaringarna som de misstänka personerna ger. Det gäller i samtliga ärenden. En tillåtande attityd mot mutor i vissa branscher nämns i flera ärenden, till exempel i restaurang- och byggbranschen. Att använda mutor i affärssammanhang är bara en del av den kultur som har skapats i dessa branscher, där mutor och klientelism tycks bli en naturlig del av "hur man gör".

En högt uppsatt chef, som för första gången konfronterades med byggbranschen, beskriver till exempel att det saknades grundläggande regelverk, att personerna i branschen var starkt emot att bli kontrollerade av ledningen, och att det mesta sköttes informellt och hellre genom att skaka hand än att skriva kontrakt. Samma ordval går igen i ett annat ärende, som också gällde byggbranschen. Rutinen på den arbetsplatsen karaktäriserades av många olämpliga och jäviga relationer mellan personer som hade känsliga och beslutsfattande positioner. Vidare träffades många muntliga överenskommelser, vilket blev problematiskt så fort konflikter uppstod. Detta är exempel på kulturella förhållanden som skapar förutsättningar för korruption.

Det ingår också korrupsionsliknande beteenden i vissa säljföretags strategier. På sätt och vis är det fråga om en "säljkultur", som därmed också är tillåtande gentemot mutor. Detsamma gäller "eventkulturen", som helt och hållet bygger på att skapa personliga relationer mellan ett företag och dess kunder genom att bjuda dem på nöjesarrangemang och liknande. Detta är en naturlig del av det privata näringslivet, men det uppstår problem när den kulturen möter statliga normer, där detta inte alls är accepterat. I många av ärendena har misstankarna endast riktats mot mutgivarna, det vill säga de privata företagen, eftersom samtliga statliga aktörer har tackat nej, väl medvetna om vilka regler som gäller för dem.

En liknande säljkultur kan skapa problem för den enskilde arbetstagen som kan känna sig "tvingad" att använda sig av mutor för att öka sitt företags försäljning. Det som också förekommer i ärendena är att

arbetstagaren inte uppfattar att det rör sig om mutor eftersom det ingår i arbetsbeskrivningen och kulturen på arbetet. Arbetstagaren som fungerar som mutgivare får inga fördelar, förutom eventuell bonus. Belöningen kan givetvis också röra sig om uppskattning och möjlighet till avancemang. Exempelvis finns fall där försäljningschefer är misstänkta eller utpekade för givande av muta. Bakgrunden är att de har utarbetat en tveksam försäljningsstrategi. Det ligger en ekonomisk orsak bakom, och det finns också en sådan medvetenhet hos den enskilde, men det är inte egen vinning som eftersträvas, utan det ingår helt enkelt i arbetsuppgifterna att öka företagets försäljning. På sikt gynnas givetvis också en framgångsrik försäljningschef. Mutgivarens brottsliga utbyte kan därför ha ett långsiktigt perspektiv. Det finns också ärenden där kommunpolitiker har varit föremål för misstankar om givande av muta eller för att ha tagit emot mutor och där de hävdar att de enbart har tänkt på kommunens bästa. Det kan handla om att utveckla relationerna med kommunens näringsliv eller stimulera företagande och organisationsliv i form av nybyggen och kulturarv, med målet att få en ökad inflyttning till kommunen. Detta är också något som ingår i kommunpolitikernas arbetsuppgifter, men gränsen mellan politik och näringsliv är ett minfält från korruptionssynpunkt. På liknande sätt som för försäljningschefen gynnas också en framgångsrik politiker i det långa loppet.

Även om Riksenhetens utredning i de flesta fall har visat att det inte handlat om korruption, har en stor del av ärendena gällt läkemedelsbolagens sätt att agera gentemot läkarkåren och annan vårdpersonal. Inom läkemedelsindustrin har vuxit fram en tradition att exempelvis bjuda läkare på konferenser. Denna kultur är internt accepterad bland läkemedelsföretagen, men det hänger samman med att arrangemangen numera följer särskilda regler. Det finns kontrollsystem på plats och de tycks även fungera eftersom ryktet snabbt sprids när något läkemedelsbolag har gått över gränsen för det tillåtna. Det finns också rutiner för att utdöma sanktioner mot dessa bolag.

Administrativ ineffektivitet

Att mutor skulle vara en konsekvens av administrativ ineffektivitet på olika arbetsplatser har inte kunna styrkas i mer än ett par av de upptäckta och anmälda fallen. I dessa ärenden har det varit orimligt långa köer (för att till exempel få bostad) som har fått vissa personer att tappa tålamodet och betala pengar under bordet för att få förtur i kön.

Intern organisationsstruktur

I teoriavsnittet nämndes att risken för korruption kan påverkas av hur en organisation har strukturerat sina olika avdelningar och fördelat arbetsuppgifterna mellan dem. I de undersökta ärendena har detta i viss mån kunnat bekräftas. Framför allt har den interna strukturen visat sig ha betydelse för den kontroll som kan utövas av ledningen. Det har till exempel förekommit i något ärende att det har varit problematiskt med

ett stort geografiskt avstånd mellan en arbetstagare och dennes chef, vilket kan inträffa när en organisation har ett antal lokala kontor, till exempel driftskontor, där arbetstagarna förväntas sköta sig själva och endast träffar sin chef då och då.

Ett annat riskområde är myndigheters kontroll- och tillsynsverksamhet ute på fältet. För en näringsidkare är ofta utfallet av sådana inspektioner och de intyg som utfärdas, helt avgörande för att få driva en viss verksamhet. En inspektör som arbetar ensam ute på fältet undgår i hög grad kontroll från överordnade samtidigt som potentiella mutgivare anser att det är lättare att muta en person än två.

Det är också tydligt att större omorganisationer av arbetsplatser innebär risker. I samband med omstruktureringar uppstår ofta kortare eller längre perioder av kaosliknande tillstånd, där både insyn och kontroll ofta helt uteblir. I ett par ärenden har detta utnyttjats av personer som under normala förhållanden stått under strängare kontroll. I samband med omorganisationer kan det också uppstå inre motstånd och motsättningar, som både skapar motiv och tillfälle till korruption.

Trots att tidigare forskning tagit upp att en dålig arbetsmiljö kan påverka uppkomsten av korruption inom organisationer, har det inte varit en tydlig orsak i de undersökta ärendena. Skälet till att frågor om arbetsmiljön inte framkommit kan visserligen bero på att sådan information ofta är irrelevant i förundersökningar i brottmål där fokus ligger på hur brotten gått till och bevisfrågor, inte på bakomliggande orsaker. Ett par av Riksenhetens ärenden beskriver dock kaotiska och dåliga arbetsmiljöer, som bidragit till att regler inte efterlevts. Arbetsmiljön kan förmodligen ligga till grund för den betydligt oftare nämnda orsaken till korruption i de undersökta ärendena, nämligen bristen på effektiv kommunikation mellan chefer och underlydande.

Arbetsmiljön får också större betydelse i organisationer med en kultur där kontroll och insyn motarbetas och verksamheten hellre sköts på ett informellt än formellt sätt. Ett par av de studerade ärendena har tydligt visat att sådana arbetsplatser kan fungera mycket bra tills det uppstår konflikter och personliga motsättningar. De personer som av någon anledning har blivit oönskade hamnar lätt i en mycket sårbar position om de har arbetat på ett sådant informellt sätt, som tidigare har gått bra, men som egentligen strider mot reglerna. De kan pekats ut som individuella regelbrytare och syndabockar när det egentligen är organisationen som skapat förutsättningar för korruption. Det finns också exempel på ärenden där verksamhetens inköpsavdelningar ligger under specialiserade enheter. Följden kan bli att personalen på de specialiserade enheterna utövar för stort inflytande på inköpsavdelningarna. De specialiserade enheterna arbetar regelmässigt nära sina kunder och på det sättet skapas relationer, som i vissa situationer kan utnyttjas för korruption. I ett ärende ledde misstankarna om korruption till att man insåg att inköpsavdelningen i stället borde ligga direkt under ledningen, både för att förstärka den interna kontrollen och för att öka affärsmäs-

sigheten i upphandlingarna. I det fallet hade vissa upphandlingar i praktiken skötts av en chef på en specialiserad enhet, som borde ha delegerat denna uppgift till inköpsavdelningen.

Ett vanligt förfarande i näringslivet är att uppdragsgivare anlitar en underentreprenör, som i sin tur vänder sig till en eller flera underentreprenörer. Både uppdragsgivaren och dennes anlitate underentreprenör förlorar därmed en stor del av kontrollen över arbetet och riskerar att få sitt rykte skadat om det förekommer korrupktion i de nedre leden i entreprenadkedjan. I Riksenhetens ärenden finns exempel på sådan korrupktion, vilket ligger i linje med vad som fördes fram i teoriavsnittet, att riskerna ökar när ett företag specialiserar sig och i stället anlitar underentreprenörer för många uppgifter. När underentreprenörerna består av små företag är sannolikheten stor att de saknar egna regelverk och kontrollsystem för att motverka korrupktion. I ett ärende förklarade chefen för det större och direkt av uppdragsgivaren anlitate underentreprenadföretaget att de hade valt att anlita egna underentreprenörer för att öka flexibiliteten i den egna verksamheten. När det började komma fram misstankar om att deras underentreprenörer hade tagit emot mutor hade de dock börjat inse att systemet med underentreprenörer hade sina nackdelar. Samtidigt som de genom att kontraktera självständiga entreprenörer hade av sagt sig en stor del av kontrollen över arbetet, blev de ändå drabbade av det dåliga rykte som de anlitate entreprenörerna orsakade och fick därmed stå till svars inför uppdragsgivaren.

Regler och kontrollsystem

Få av de organisationer som förekommit i studiens material har helt saknat någon form av kontrollsystem. Däremot har kontrollen ofta varit bristfällig. Av de genomgångna ärendena framstår det tydligt att bristen på formella rutiner är en mycket vanlig grundorsak till att det saknas tillräcklig kontroll och insyn. Det är de formella regelverken och rutinerna som skapar själva grunden för kontrollen. De genomgångna ärendena visar till exempel att en riskfaktor är när enbart en person fattar viktiga beslut i stället för att man har en rutin där flera personer måste vara delaktiga i beslutet. En annan riskfaktor är oklara arbetsbeskrivningar och delegeringsordningar. Korrupktion har uppkommit i fall där fördelningen av olika arbetsuppgifter mellan de anställda inte varit formaliserad. Detta tillåter att en person i praktiken kan ta över arbetsuppgifter från andra och få en större maktposition utan insyn.

Bristande kontroll av anställda är en tydlig källa till korrupktion. I många ärenden har anställda i känsliga positioner helt enkelt kunnat utföra sitt arbete utan någon som helst kontroll, uppföljning eller insyn av överordnade. Man har inte haft några rutiner för en sådan uppföljning. I ett ärende uppgav en av de högre cheferna i organisationen att de medvetet hade valt att inte följa upp de anställdas arbete eftersom det skulle bli alltför ineffektivt och inte vara konkurrensfrämjande.

Även om det finns kontrollsystem är det alltså inte säkert att de följs. I ett ärende fanns visserligen på pappret mycket ordentliga rutiner för uppföljning och kontroll men de efterlyddes inte. Det saknades således kravställande mekanismer högst upp i organisationen för att rutinerna skulle få genomslag.

En annan organisation hade utarbetat ett system för transparens, som tillät dem att se vem som begärde ut viss information, till exempel om specifika upphandlingar. Denna ordning hade införts i syfte att upphandlingarna skulle gå rätt till. Men man hade inte arbetat fram en rutin för hur informationen skulle hanteras. Man hade till exempel inte utsett en särskild person som ansvarade för att kontrollera vilka som begärde ut informationen och sedan rapportera det till en utsedd överordnad. Det fanns alltså ett utmärkt kontrollsystem, men inte de formaliserade rutiner som behövdes för att kontrollen verkligen skulle genomföras.

I forskningen om korruption har det skrivits mycket om vikten av gedigna kontrollsystem, men det har inte uppmärksammats att det är minst lika viktigt att skapa sådana rutiner att kontrollsystemet verkligen förankras och används. Genom att vikten av formella rutiner har framkommit så tydligt i ärendegenomgången lyfts detta fram i kapitlet om förebyggande strategier och metoder.

Alla organisationer har inte ett eget regelverk, en policy, på arbetsplatsen som kan fungera som en guide för de anställda om vad som är tillåtet i olika situationer. Det gäller även verksamheter som i hög grad kan vara känsliga och därmed utsatta för korruption. Genomgången av Riksenhetens ärenden har visat att anställda inom olika organisationer stöter på specifika problem och svåra situationer som är unika för deras arbete. Då fungerar knappast en abstrakt och svårtillgänglig lagtext om bestickning och mutbrott som vägledning, utan det kan underlätta om det finns interna riktlinjer som är skraddarsydda för de situationer som den egna personalen möter. Det utvecklas i det avslutande kapitlet om förebyggande åtgärder liksom vikten av att sprida kunskapen till de anställda.

Ett annat problem som har varit märkbart i en del ärenden är att det på vissa håll saknas tillräcklig kunskap om hur upphandlingar ska gå till. När det dessutom inte finns system för kontroll och insyn ökar risken väsentligt för att det ska uppstå korruption i samband med upphandling.

Slutligen är det tydligt att det finns en kultur på vissa arbetsplatser som aktivt motarbetar kontroll och insyn i arbetet. Det finns en inställning att saker och ting görs bäst om folk får sköta sig själva. Då kan de göra sina affärer informellt, med handslag och muntliga överenskommelser. Det är givetvis möjligt att ett sådant sätt är smidigt för företaget eller organisationen, men förfarandet underlättar samtidigt uppkomsten av jävsituationer och korruption.

Transparens

I de genomgångna ärendena hos Riksenheten har ett väsentligt problem visat sig vara bristen på insyn i och kontroll av de anställdas ärendehandläggning. Om ledningen hade bättre kontroll över de anställdas arbete skulle utrymmet för korruption minska.

Transparens och insyn är också en fråga om allmänhetens och mediernas kontroll, särskilt av den offentliga sektorn. Offentlighetsprincipen blir lidande om dokumentationen av ärendehantering saknas eftersom arbetet har utförts på mer informell grund, vilket har varit fallet i ett par av de undersökta ärendena.

Intern kommunikation

Ett problem som inte finns med i analysmodellen eller som nämns särskilt inom forskningen är betydelsen av effektiv kommunikation inom en organisations gränser. Det handlar om att från ledningens sida ha bra möjligheter att kunna kommunicera regelverk och policy och framför allt att ge tydliga instruktioner till personalen. Det handlar också om att personalen ska ha fungerande kanaler för att kommunicera sina beslut till ledningen.

Att den interna kommunikationen på en arbetsplats inte fungerar har i de undersökta ärendena visat sig vara en bidragande orsak till anmälningar om korruption. Inte minst har kommunikationsproblemen lett till allvarliga missförstånd mellan anställda, mellan chefer och anställda samt mellan chefer. Missförstånden har i sin tur lett till brottsmisstankar, som i flera fall varit förhastade och ogrundade. Dessa misstankar hade kunnat undvikas om kommunikationen varit bättre. I en del ärenden har problemen varit bristen på kommunikation mellan en anställd och dennes överordnade, medan det i andra fall snarare har handlat om dålig kommunikation. Med det senare menas kommunikation som har varit otydlig, vag eller motsägelsefull samtidigt som det ändå gällt viktiga beslut och ärenden.

Incitamentsstrukturer

De undersökta ärendena har visat att både närvaro och frånvaro av incitamentsstrukturer kan uppmuntra korruption, även om dessa inslag i ärendena generellt inte har varit särskilt starka som förklaringsfaktorer.

Försäljning är i princip alltid förknippat med starka drivkrafter att uppnå resultat. Det kan pressa säljarna till att använda tveksamma eller olagliga metoder. I de undersökta ärenden där försäljare varit föremål för misstankar har dock kommit fram att de enbart följt de försäljningsstrategier som utformats av arbetsgivarna. Betydelsen av incitament som förklaring till korruption vid försäljning kan således inte sägas ligga på det individuella planet, enligt de anmälda ärendena. När ett företags ledning har utformat försäljningsstrategier och konfronterats med att dessa är tvivelaktiga har ansvariga personer hävdats att det beror på en

försäljningskultur där detta är gångbart och accepterat. De har inte reflekterat över att de gör sina försäljare till potentiella mutgivare.

En annan utsatt grupp i Riksenhetens ärenden är olika typer av mellanhänder. På grund av att dessa ärenden är få, är det inte möjligt att gå in på dem i detalj, men allmänt sett arbetar mellanhänder ofta under stark press att uppnå resultat. Särskilt de självständiga konsulter som har anlåtats av en uppdragsgivare för att komma fram till ett specifikt mål har befunnit sig i en risksituation för att acceptera eller begära mutor för att lyckas. Det är när ett företags ledning beslutar vilka incitamentsstrukturer som ska gälla för deras anställda, som de befinner sig på svårnavigerad mark. Många branscher karaktäriseras av prestationsbaserade belöningsystem, till exempel gäller detta nästan hela finansmarknaden. En låg grundlön och stor provisionsdel kan innebära att mäklarna i svåra tider känner sig pressade att ta emot eller begära mutor, samtidigt som en total frånvaro av provision också kan bidra till att mäklarna tycker att de förtjänar en extra belöning när de har gjort ett bra arbete och därmed kan frestas att acceptera mutor.

Korruptionens former

Muttagare	Mutgivare	Mellanhand
<ul style="list-style-type: none"> – Tillhandahålla information som ger fördelar för mutgivaren – Agera/underlåta att agera, direkt eller indirekt, för ett beslut som ger fördelar för mutgivaren – Ta emot muta för service som ingår i tjänsten – Ta emot muta som belöning för visst beslut eller givande av information – Ta emot muta för att långsiktigt stärka relationer 	<ul style="list-style-type: none"> – Erbjuder muta i utbyte mot information som ger fördelar – Erbjuder muta i utbyte mot beslut, eller underlåtenhet att fatta visst beslut, som ger fördelar – Erbjuder muta som belöning för visst beslut eller för givande av information – Erbjuder muta för eventuell och fördröjd utdelning från muttagaren 	<ul style="list-style-type: none"> – Förmedlar muta mellan två parter i utbyte mot viss ersättning – Förmedlar muta för eventuell och fördröjd utdelning

Tidigare forskning

Korruption antar många olika former som återges i modellen ovan. De kommer att förklaras mer ingående nedan, men först beskrivs några andra vanliga, och mer generella, indelningar av korruptionsformer. Som tidigare nämnts är en vanlig indelning *storskalig* och *småskalig* korruption (Miller, 2003; citerad i Thelander, 2006). Den storskaliga korruptionen berör personer i höga positioner som utnyttjar sin ställning för korruption eller förskingring av större belopp. Den småskaliga

korruptionen är mer vardaglig och mindre iögonfallande. Det handlar om relativt små belopp, och aktörerna tillhör lägre tjänstemannanivåer eller är vanliga medborgare. Korruptionen är i dessa fall ofta ett "smörjmedel" för att skynda på myndigheter, undvika böter och liknande (Doig och Theobald, 2003; citerad i Thelander, 2006). Den storskaliga korruptionen sker ofta mellan två eller flera organisationer, medan den småskaliga korruptionen ofta äger rum mellan organisationer och allmänhet (Papakostas, 2005).

Man kan också skilja på *direkt* och *indirekt* korruption (Andersson, 2002; Della Porta och Vannucci, 1999). Indirekt korruption är svårare att upptäcka och identifiera. Mutorna är ofta maskerade som något annat, och går till ett kollektiv i stället för till en ensam muttagare. Ett typexempel är en intresseorganisation som ger stora donationer till ett politiskt parti. Det är ofta outtalat vad muttagarens motprestation ska vara (Kjellberg, 1995). Den direkta korruptionen däremot sker mellan en mutgivare och en muttagare som själv behåller mutan medan skadan åsamkas huvudmannen. Både mutan och vad som förväntas i gengäld är i detta fall konkret (ibid).

I modellen används ordet muta genomgående trots att vissa oklara gärningar snarare handlar om tveksamma gåvor.

Muttagare

Oavsett vilken typ av övergripande korruption som gäller i en viss situation förväntas muttagaren utföra eller underlåta att utföra någon form av handling. Följande kategorier kommer inte alltid från litteraturgenomgången, utan kan också vara ett resultat av en diskussion med projektets referensgrupp som har kunnat bidra med sina erfarenheter om korruptionens struktur.

Tillhandahålla information som ger fördelar för mutgivaren

Vissa muttagare får betalt för att ge mutgivaren någon form av information som denne saknar (Brå, 2005:18). Personer med kopplingar till organiserad brottslighet kan ha intresse av information om polisens kunskapsläge och verksamhet. Andra exempel kan gälla gränser för prisnivåer i statliga upphandlingar, eller någon typ av företagshemlighet som mutgivaren kan ha nytta av om hon eller han driver ett konkurrerande företag.

Agera/underlåta att agera, direkt eller indirekt, för ett beslut som ger fördelar för mutgivaren

En muttagare kan betalas av en mutgivare för att utföra en aktiv handling. En mutad tjänsteman kan exempelvis se till att en statlig verksamhet upphandlar ett visst företags tjänster eller produkter. Men mutor kan också betalas där motprestationen utgörs av underlåtenhet att utföra en viss handling. Ett exempel är en ertappad rånare som mutar en polis med en del av rånbytet för att slippa undan polisanmälan. Denna

typ av korruption kallar Cars (2001) för *åtalskorruption* (jfr typfall 7 nedan).

Både aktiva handlingar och underlåtenhet att göra något kan vara direkta eller indirekta. En direkt handling är konkret och kan förhållandevis lätt pekats ut, exempelvis att en mutad trafikpolis underlåter att skriva ut böter. En indirekt handling kan däremot vara att muttagaren arbetar mer diskret för att få igenom ett visst beslut. Till exempel kan det handla om att tala sig varm för ett visst företags produkter i samband med en upphandling. Beroende på personens inflytande kan sådana ord väga tungt, även om det är andra som fattar det konkreta beslutet.

Ta emot eller kräva muta för service som ingår i tjänsten

I många länder är en av de vanligaste formerna av korruption att offentliganställda ”tar betalt” för att utföra det arbete som egentligen är deras skyldighet att utföra, till exempel att utfärda visum. I det forna östblocket med dess planhushållning var korruption vanligt för att gå före i kön (Mars, 1994).

Även fall där vårdpersonal accepterar gåvor och pengar från sina vårdtagare faller in under denna kategori, då de i själva verket tar emot belöningar för det omsorgsarbete som ingår i tjänsten. Även om inte vårdpersonalen låter dessa gåvor påverka den vård som ges, är det allvarligt om uppfattningen sprids att vårdpersonal måste mutas för att ge en bra vård (Holmqvist, m.fl. 2007).

Ta emot muta som belöning för visst beslut eller för att lämna ut information

En snarlik form av korruption är att ”ta betalt” i efterhand. Som tagande av muta räknas även när otillbörliga belöningar tas emot, som ges som ett ”tack” för en viss handling (Holmqvist, m.fl. 2007; Brå 2005:18). För straffansvar krävs inte att detta tack är uttalat, och muttagaren behöver inte heller ha vetat om att belöningen skulle komma. Det kan räcka med att påvisa en viss relation mellan mutgivaren och muttagaren. En muttagare kan fällas till ansvar om han eller hon tagit emot gåvan trots att den kom som en överraskning. Ett exempel på en sådan situation kan vara en gåva som tack för att ett företag har vunnit en upphandling. Syftet bakom kriminaliseringen av sådana belöningar är att de kan antas påverka muttagarens framtida beslut, som skulle kunna gynna mutgivaren (jfr Brå 2005:18).

Ta emot muta för att långsiktigt stärka relationer

Detta är den form av indirekt korruption som är bland den svåraste att bevisa eftersom det ofta handlar om vänskapskorruption, där mutorna utgörs av fina middagar eller resor med nöjesinslag. Brotten kan till exempel ske mellan affärspartners, som även råkar vara vänner eller har blivit vänner genom en långvarig affärsrelation. I stället för ett omedel-

bart resultat stärker mutorna undan för undan en relation som kan ge utdelning i framtiden.

Mutgivare

I en mutrelation är mutgivaren oftast den aktiva parten, som med sitt sätt att erbjuda en muta bestämmer hur den ska tolkas och vilken form av korruption det handlar om.

Mellanhand

Förmedla muta mellan två parter i utbyte mot viss ersättning

Mellanhandens enda mål är att utföra ett konkret uppdrag mot viss ersättning och han eller hon arbetar endast i enlighet med mutgivarens och i undantagsfall muttagarens instruktion.

Förmedla muta för eventuell och fördröjd utdelning

Även i den mer indirekta korruptionen kan mellanhänder vara inblandade, men i de vaga former som denna typ av korruption äger rum, är det inte säkert att mellanhanden får någon ersättning för sina tjänster. Det kan i stället handla om att mutgivaren utnyttjar en vänskapsrelation med mellanhanden för att skapa en användbar förbindelse med en tredje person som mellanhanden har god kontakt med. Mellanhanden kan kanske förvänta sig att tjänsten senare kommer att återgäldas. Det är troligtvis mycket ovanligt att en person som endast har introducerat en annan person med ohederliga avsikter för en tredje part kan ställas till ansvar för medhjälp till mutbrott, eftersom denne alltid kan hävda att mutgivarens verkliga avsikter var dolda.

Resultatet av undersökningen¹⁰

Muttagare och mutgivare

Vid en första analys är det intressant att se i vilken utsträckning de ovanstående formerna av korruption förekommer bland de misstänkta eller utpekade personerna i Riksenhetens ärenden. Tabell 6 visar muttagarnas korruptionsformer. Där framgår att den vanligaste misstanken är att muttagarna har tagit emot mutor för att agera på ett visst sätt eller lämna ut information (45 procent). Andelen som inom denna kategori har lämnat ut information är dock så liten att den inte kan särredovisas.

Nästan lika vanligt är att i efterhand ha accepterat belöningar för ett visst beslut eller att ha tagit emot mutor som ett led i att långsiktigt stärka relationen mellan muttagare och mutgivare (38 procent). De två senare formerna har emellertid slagits ihop i tabellen eftersom det i praktiken är mycket svårt att dra en gräns mellan gåvor som ges i efter-

¹⁰ Formerna för korruption har inte kodats när förundersökning inte har inletts beroende på att anklagelserna ofta har varit för vaga i dessa fall för att kunna tolkas utan tillägget av en förundersökning. Däremot har dessa ärenden ingått i några av de nio typärenden som presenteras nedan. Både formellt misstänkta och utpekade personer ingår i följande del av undersökningen.

hand som en belöning för ett visst beslut, eller gåvor som syftar till att långsiktigt stärka en relation. Ofta sammanfaller också dessa motiv.

Belöningar i efterhand kan förmå muttagaren att handla på ett liknande sätt i framtiden. Den klassiska situationen är när de personer som har ansvarat för en upphandlingsprocess tar emot gåvor eller blir bjudna på resor av den entreprenör som har vunnit upphandlingen (se typfall 4 nedan). Ofta finns förstås någon sorts "undanflykt" eller kamouflage med i bilden, till exempel ett arbetssyfte med en resa, som i själva verket tycks ha bestått mest av nöjesinslag. Av ärenden som finns hos Riksenheten framgår också att det upplevs som i mycket högre grad legitimt att lämna en gåva efter att en upphandling är avslutad och avgjord än att lämna den innan. Den senare handlingen är lättare att definiera som ren korruption för samtliga inblandade, medan den förra kan liknas vid en form av representation.

Att ta emot eller kräva en muta för en åtgärd som egentligen ingår i muttagarens tjänst är relativt ovanligt bland de upptäckta fallen (7 procent). De ärenden som finns handlar både om att muttagaren kräver betalt och om att muttagaren inte korrigerar mutgivarens villfarelse att det är en tjänst man måste betala för att få. I båda fallen är mutgivaren mer vilseledd än i andra former av korruption och kan även befinna sig i en beroendeställning gentemot muttagaren. Den här typen av handling har inte särredovisats för mutgivarna eftersom de, i likhet med andra situationer, betalar för något utan att göra åtskillnad på om det ingår i muttagarens ordinarie uppgifter eller inte.

Tabell 6. Former för korruption för de formellt misstänkta eller utpekade muttagarna, i ärenden där förundersökning har inletts.

Former för korruption för muttagarna	Antal personer*	Andel
Agera/underlåta att agera, direkt eller indirekt, för ett visst beslut eller lämna ut viss information	28	45 %
Ta emot belöning för viss handling eller muta för långsiktigt stärkande av relation	23	38 %
Ta emot eller kräva muta för service som ingår i tjänsten	4	7 %
Okänt syfte	6	10 %
Totalt	61	100 %

* I vissa fall förekommer det flera personer i ett ärende som ändå har kodats som enbart en person, eftersom det i förundersökningarna inte alltid är klarlagt hur många som är misstänkta, samt då en grupp av muttagare har utfört samma handling.

När det gäller mutgivarnas korruptionsformer (se tabell 7) är den stora majoriteten personer misstänkta för att ha betalat en muta antingen för att muttagaren ska fatta ett visst beslut, underlåta att fatta ett visst beslut (det gäller 63 procent av de misstänkta eller utpekade i denna kategori) eller lämna ut viss information (endast ett fåtal personer inom kategorin). Att som mutgivare bli misstänkt för att ha erbjudit en person belöning för ett visst beslut eller för att ha erbjudit en muta för att stärka relationerna dem emellan, är något ovanligare än för muttagarna

(32 procent av mutgivarna). Detta förklaras sannolikt av att muttagarna oftare befinner sig i den offentliga sektorn medan mutgivarna tillhör den privata. Även om personer i den privata sektorn kan misstänkas för brott vet åklagarna att det inte har lika stort allmänintresse att koncentrera utredningen på dem som på muttagarna inom det offentliga.

Tabell 7. Former för korruption för de formellt misstänkta eller utpekade mutgivarna, i ärenden där förundersökning har inletts.

Former för korruption för mutgivarna	Antal personer*	Andel
Erbjuda muta i utbyte mot visst beslut/underlåtenhet att fatta ett visst beslut eller att ge viss information	35	63 %
Erbjuda belöning för visst beslut eller erbjuda muta för att stärka relationer långsiktigt	18	32 %
Okänt syfte	3	5 %
Totalt	56	100 %

* I vissa fall förekommer det flera personer i ett ärende som ändå har kodats som enbart en person, eftersom det i förundersökningarna inte alltid är klarlagt hur många som är misstänkta, samt då en grupp av muttagare har utfört samma handling.

Tabell 8. Korruptionssammanhang för undersökningens formellt misstänkta eller utpekade personer.¹¹

Korruptionssammanhang	Antal personer	Andel
Påverkan av försäljning eller inköp	83	61 %
Påverkan av rättsprocess	13	10 %
Påverkan av inspektion- och tillståndsgivning	9	7 %
Missbruk av statliga eller huvudmans medel	8	6 %
Påverkan av service och behandling	4	3 %
Påverkan i syfte att erhålla eller manipulera exklusiv (hemlig) information	4	3 %
Övrigt/kan ej kategoriseras	14	10 %
Totalt	135	100 %

Som tabellen visar handlar mer än hälften av fallen om påverkan i samband med försäljning eller inköp. I denna kategori ingår till exempel de ärenden som rör företag vars försäljningsstrategier är nära eller har gått över gränsen till att räknas som mutor, som att erbjuda personliga gåvor till inköpare i samband med försäljning. Det handlar också om situationer där mutor har betalats för att få till exempel bostadskontrakt. 10 procent av samtliga ärenden berör misstankar om påverkan av rättsprocesser. På grund av rättsprocessens vikt i vårt samhälle kan denna siffra sägas vara hög. Tabellen gäller dock enbart misstänkta eller utpekade personer.

¹¹ Tabellen inkluderar inte ärenden där förundersökning inte har inletts, men såväl givande och tagande av muta liksom övriga typer av brott ingår.

Mellanhänder

Av samtliga undersökta ärenden finns endast två där mellanhänder varit involverade, och då har dessa arbetat i par. Det handlar således om totalt fyra mellanhänder. De båda ärendena utgör större fastighetshärvor, där även någon medhjälpare har varit inblandad. De fyra personerna har misstänkts för att mot viss ersättning förmedla mutor. Mellanhänderna har en "småkriminell" bakgrund och de framstår som mer drivande och aktiva än muttagarna. I själva verket tycks det ha varit mellanhänderna som kommit på "affärsidén", sålt in den till muttagarna (även om muttagarna förnekar kännedom om affärerna) och sedan lagt ned arbete på att hitta lämpliga mutgivare.

Detta är ett exempel på en avancerad form av korruption där mellanhänder agerar som kriminella entreprenörer och fungerar som katalysatorer och spindlar i nätverk. Mellanhänder förekommer som ett viktigt inslag inom den organiserade brottsligheten (jfr Brå, 2005:11; 2007:7).

Korruptionens gråzoner

Korruptionens gråzoner
<ul style="list-style-type: none">- Missbruk av förtroendeställning- Missbruk/överutnyttjande av huvudmannens resurser- Brott mot huvudmannens regler och instruktioner

Tidigare forskning

Många av de handlingar som allmänhet och medier karaktäriserar som korruption är egentligen någon annan typ av brottslighet eller endast överträdelse av moraliska normer. Skälet till att dessa handlingar ofta faller in i korruptionens gråzoner är att de bottnar i ett missbruk av makt och förtroende. Misstankarna om korruption kan också leda till att man upptäcker andra brott, som kan vara enklare att utreda och åtala. Att missbruka sin tjänst kan till exempel rubriceras som trolöshet mot huvudman, att utnyttja någons utsatta position för egen vinning kan vara ocker, och om man försöker tvinga någon till att muta kan det vara utpressning. Beroende på vilket sätt muttagarens huvudman skadas kan brottet också vara förskingring, myndighetsmissbruk, tjänstefel eller brott mot tystnadsplikten (Cars, 2001).

Missbruk av förtroendeställning

Missbruk av förtroendeställning kan vara av många skilda slag. Det kan till exempel handla om att försätta sig i olika jävsituationer. En riksdagsledamot har inga formella restriktioner om vilka andra uppdrag som får innehas, och detta innebär att styrelseuppdrag i intresseorganisationer inte är något regelbrott. Vissa uppdrag kan dock uppfattas som

missbruk av förtroendepositionen och porträtteras på det sättet i media (Andersson, 2002) och därmed leda till anmälningar.

Missbruk eller överutnyttjande av huvudmannens resurser

Ett missbruk av huvudmannens resurser kan utgöra brottet trolöshet mot huvudman. En av de vanligaste orsakerna till förargelse från allmänhetens sida och som ofta benämns korrruption, men som varken är mutbrott eller (åtminstone sällan) utgör trolöshet mot huvudman – är när politiker eller statliga chefer åker på lyxresor eller äter fina middagar på skattebetalarnas bekostnad i samband med representation eller i andra sammanhang (Andersson, 2002).

Brott mot huvudmannens regler och instruktioner

I samband med mutbrott behöver muttagaren ofta bryta mot sin arbetsgivares regler och instruktioner samt den lagstiftning som ligger till grund för de bedömningar som ska göras av myndigheten. Detta kan till exempel gälla en muttagare som utfärdar serveringstillstånd till en restaurang som inte uppfyller kraven för att få tillstånd.

Resultatet av undersökningen

De flesta av fallen inom korrruptionens gråzoner, det vill säga de ärenden där brottsrubriceringen är något annat än givande eller tagande av muta, handlar om att personer misstänks för att ha missbrukat eller överutnyttjat huvudmannens resurser. Det förekommer visserligen även några fall av missbruk av förtroendeställning och att personer bryter mot huvudmannens regler och instruktioner, men dessa har varit få.

De genomgångna korrptionsärendena har visat att ytterligare en typ av gärningar kan läggas till inom gråzonen: att missbruka en annan huvudmans resurser. Det förekommer visserligen endast två sådana fall i materialet, men eftersom de skiljer sig från vad som har tagits upp som exempel på korrruption i tidigare forskning bör de inte ignoreras. Det handlar om situationer där vilseledande uppgifter eller mutor har använts för att kunna komma åt resurserna i motpartens företag eller hos en myndighet. Det kan till exempel gälla en försäljare som mutar en inköpare på ett företag för att denne ska strunta i att kontrollera att de beställda varorna verkligen levereras till arbetsplatsen, och samtidigt även signera försäljarens faktura som om varorna hade levererats. Det beskrivna fallet utgör en konspiration där försäljare i ett externt företag drar nytta av en insider i ett annat företag för att utföra ett bedrägeri.

Om man även räknar med de ärenden där förundersökning inte har inletts botten anmälningarna om missbruk av huvudmannens resurser ofta i en stor portion upprördhet och ilska från medborgare som värnar om skattepengarna. De anklagade är ofta högstatuspersoner som ledande politiker, myndighetschefer eller företagsledare. Inte sällan kommer ett flertal anmälningar in samtidigt från medborgare efter att medierna

har avslöjat höga representationskostnader eller liknande. För dessa ärenden väljer åklagarna på Riksenheten ofta att göra efterforskningar innan beslut fattas om förundersökning ska inledas eller inte. En sammanslagning av dessa ärenden utgör typärendet ”Upprörda Svensson värnar om skattemedlen”, som beskrivs nedan.

Missbruk av huvudmannens resurser kan även ha anmälts av den misstänktes arbetsgivare. Sådana brott upptäcks inte sällan i samband med revision eller efter tips från anställda. I flera ärenden har en styrelse anmält sitt bolags vd för missbruk av bolagets resurser. Bakom dessa fall ligger ofta svårlösta konflikter, bristande kommunikation och otydliga riktlinjer snarare än uppsåtligt missbruk från chefernas sida.

Korruptionens aktörer

Huvudman/ principal	Mutttagare	Mutgivare	Mellanhand	Medhjälpare
- Den/de misstänkta eventuella huvudman	- Arbetstagare eller uppdragstagare med ansvar delegerat till sig från en huvudman - Grupp av individer med ansvar delegerat till sig tillsammans från en huvudman	- Person efter eget agerande - Person på huvudmans uppdrag - Person inom ramen för en politisk eller intresseorganisation - Med direkt kriminell inriktning: - enskild kriminell - tillhörande ett organiserat kriminellt nätverk	- Enskild inflytelserik individ - Person inom ramen för en organisation - Med direkt kriminell inriktning: - enskild kriminell - tillhörande ett organiserat kriminellt nätverk	- Person på uppdrag av muttagare, mutgivare eller mellanhand

Tidigare forskning

Vilka är de typiska aktörerna i korruptiva handlingar? Enkelt uttryckt utgörs rollbesättningen av huvudmän, muttagare och mutgivare. Huvudmännen kan vara både muttagarens och mutgivarens arbetsgivare eller uppdragsgivare. Det kan också finnas mellanhänder inblandade, så kallade mäklare eller agenter, och ibland även medhjälpare som tar hand om de praktiska detaljerna i mututbytet. I detta avsnitt redovisas vilka aktörerna kan vara, och i avsnittet om deras kapacitet förklaras närmare vilka egenskaper de har som gör dem värdefulla i korruptionssammanhang.

Relationen mellan aktörerna

Mellan aktörerna kan det redan tidigare ha funnits en relation, eller så var de främlingar för varandra. I de mer sofistikerade korruptionsfallen

är det vanligt att det redan finns en relation mellan parterna, och det är också brukligt att både utgivarens och mottagarens huvudmän är medvetna om korruptionen. Denna typ av korruption sker ofta med aktörer som befinner sig i ledningen eller i mellanhöga positioner i sina företag eller organisationer. Som tidigare nämnts är huvudmännen i fokus i denna typ av storskalig korruption (Lambsdorff och Utku Teksoz, 2002).

Att den storskaliga korruptionen sker mellan aktörer som har en tidigare etablerad relation beror på korruptionens *transaktionskostnader* (Della Porta och Vannucci, 1999; Lambsdorff och Utku Teksoz, 2002). All korruption har en kostnad som är högre än en helt laglig förbindelse. På grund av att de korrupta transaktionerna måste omgärdas av sekretess, att det inte finns några legala sanktionsmöjligheter tillgängliga och för att parterna är ömsesidigt beroende av varandra även efter att mutaffären har avslutats, är transaktionskostnaderna högre än i legala sammanhang. Därför kan redan etablerade legala relationer mellan två parter, där ett förtroende och ett ömsesidigt beroende redan finns, sänka kostnaden för korrupta transaktioner dem emellan. Inom sådana ”relationella kontrakt” är risken betydligt mindre att någon av parterna inte ska hålla sin del av överenskommelsen. Legal transaktioner utgör därför ofta en bas för korrupta handlingar. Det är inte heller alltid som en muta i tiden sammanfaller med den överenskomna leveransen från mottagarens sida. Även av denna anledning är förtroende ofta en nödvändig del av korruptionen. En förtroenderelation är också en förutsättning för att de sanktioner som finns tillgängliga i korrupta transaktioner ska vara effektiva, som att förstöra en persons rykte eller avbryta en vinstgivande affär (Lambsdorff och Utku Teksoz, 2002).

Relationen mellan utgivaren och mottagaren är ofta inte jämlik när mottagaren är offentligt anställd och utgivaren tillhör den privata sektorn, vilket beror på att mottagaren ofta har mer att förlora än utgivaren om korruptionen upptäcks. Ojämnligheten ökar i takt med den offentligt anställda mottagarens position. Denna sårbarhet för med sig att det alltid finns en risk att utgivaren i framtiden försöker utöva utpressning mot mottagaren, så kallade ”hush money” (Lambsdorff och Utku Teksoz, 2002:11).

Huvudman/principal

Tagande av muta förutsätter att det finns en skadelidande huvudman bakom mottagaren. Huvudmannen har exempelvis anställt en person och därmed gett ett förtroende som den anställde bryter mot om denne tar emot en muta. Inom juridiken används begreppet huvudman i snäv mening och tar sikte på den som genom fullmakt har gett någon annan rätt att ingå avtal för dennes räkning. Ett annat ord för huvudman som används inom korruptionsforskningen, är principal, som bygger på principal-agentperspektivet. Principalen är då den aktör som innehar ett

visst ansvar eller uppgift, men delegerar detta till en agent. Relationen mellan principalen och agenten är typiskt sett den mellan arbetsgivare och arbetstagare, men inom den politiska sfären är till exempel väljarna de folkvalda politikernas principal, riksdagen är regeringens principal och regeringen är den offentliga förvaltningens principal. Förhållandet mellan principalen och agenten kan således vara en delegationskedja på både makro- och mikronivå (Ström, 2000; citerad i Andersson, 2002; Rose-Ackerman, 1978).

Den misstänktes huvudman/principal

Det är ofta svårt att i praktiken göra en kategorisering mellan begreppet huvudman och principal. Skälet är att informationen i ärendena inte genomgående tillåter en djupare analys av anställningsformer, uppdrag och delegationer. Därför kommer fokus i denna rapport att ligga på att beskriva de misstänkta eller utpekades branschtillhörighet eller riskprofil, men begreppet huvudman kommer också att användas, närmast i dess juridiska betydelse. Litteraturen som berör huvudmannaskap är central inom korruptionsforskningen och kommer kort att beröras.

Huvudmannen beskrivs ofta som offer, men kan även vara en medansvarig aktör (Jager, 2003). I vissa fall är huvudmannen helt omedveten om den korruption som dess arbetstagare är inblandade i, men i andra sanktioneras korruptionen inofficiellt genom att huvudmannen inte försöker förhindra brottsligheten. Arbetstagarna kan också handla på uppdrag av sin huvudman. Detta kan gälla både för muttagare och för mutgivare.

Huvudmännen har ofta följande riskprofiler, eller är verksamma inom nedanstående branscher enligt en schweizisk undersökning (Queloz, 2002):

I den offentliga sektorn

- Myndigheter som ansvarar för statlig infrastruktur (vägar, byggnader m.m.)
- Myndigheter som ansvarar för regional planering och utveckling
- Samtliga myndigheter som är i behov av att skaffa viss utrustning
- Myndigheter som beviljar tillstånd och licenser
- Myndigheter som handlägger skatter och utövar tillsyn och kontroll
- Polis- och tullverksamhet.

I näringslivet

- Byggindustrin
- Besiktningsbyråer
- Fastighetsbolag och turistindustrin
- Revisorer och finansmäklare

- Verkstäder
- IT-företag
- Företag som tillhandahåller utrustning, t.ex. medicinsk
- Företag i ekonomiska svårigheter
- Företag under någon form av kontroll eller tillsyn.

I en tysk undersökning används en ännu bredare pensel, och där pekas följande sektorer ut (Nötzel, 2002) som riskzoner:

- Upphandlingsenheter
- Verksamheter som beslutar om budget eller på annat sätt styr resurser
- Samtliga instanser som beviljar tillstånd och licenser eller som utför kontroll och har möjlighet att stoppa verksamheter, utfärda näringsförbud m.m.

Det kan vara människors positioner i branschen som skapar tillfällen till korruption, främst genom att de har kontakter ”utåt”. I Anderssons (2002) analys av riskzoner i Sverige¹² utgör för det första lokala och kommunala nivåer en större risk än statliga. De sektorer som särskilt pekas ut som riskzoner är sådana som kommer i kontakt med byggin- dustrin och transportbranschen. Det gäller framför allt när kontakten med det offentliga sker i form av upphandling och försäljning samt i fråga om att bevilja tillstånd.

I politiska sammanhang anses finans-, försvars- och infrastrukturo- rådena vara särskilda riskzoner på grund av de stora penningbelopp och starka intressen som finns där.

Muttagaren

De som i lagens mening kan vara muttagare, är arbetstagare eller upp- dragstagare samt personer som fullgör lagstadgad tjänsteplikt (inom försvaret) och som utan att vara vare sig arbetstagare eller uppdragsta- gare utövar myndighet (dock inte den som gör detta obehörigt). Även vissa funktioner inom internationella sammanhang ingår i straffbe- stämmelsen (Holmqvist, m.fl., 2007).

För straffansvar spelar det ingen roll om anställningen är privat eller offentlig. Inte heller vilken typ av anställning eller nivån på denna har betydelse. Även anställda hos ideella föreningar, stiftelser eller privata hushåll räknas. Utöver dem som är arbetstagare i juridisk mening finns i lagen ett antal tillägg: ledamöter i styrelser, verk, nämnder, kommittéer, statliga myndigheter, kommuner, landsting eller kommunalförbund.

¹² Det är riskzoner där korrupta transaktioner mest troligt kan förekomma, de behöver inte nöd- vändigtvis på grund av detta representera höga nivåer av korruption. Det kan till exempel handla om att de är i riskzonen på grund av de aktiviteter de utför, eller att det finns många möjligheter till korruption (Andersson, 2002).

Som uppdragstagare räknas de som på grund av en förtroendeställning fått i uppdrag att sköta en viss angelägenhet, genomföra en utredning eller liknande åt en huvudman: till exempel konkursförvaltare, revisorer, mäklare och fastighetsförvaltare (ibid).

Enligt Cars (2001) är följande kategorier av personer mest utsatta för mutor:

- beslutsfattare
- personer med handläggande, beredande eller utredande uppgifter
- personer som sysslar med inköp eller försäljning
- personer som tjänstgör inom produktions-, marknads-, forsknings- eller utvecklingsavdelningar
- personer med servicefunktioner, t.ex. kontorister, telefonister samt vaktmästeri-, reparations- och lokalvårdspersonal.

I avsnittet ”Kapacitet för korruption” beskrivs vad som gör att muttagaren kan vara intressant för mutgivaren att korrumpiera.

Mutgivaren

Person efter eget agerande

Den traditionella bilden av en mutgivare är ofta en enskild person som erbjuder en muta till en annan enskild person. Det handlar ofta om korruption på låg nivå, som det tidigare återgivna exemplet med en bilist som försöker muta en trafikpolis. I detta fall finns ingen huvudman bakom mutgivaren. I andra situationer kan mutgivaren visserligen ha en huvudman, men utan att denne har varit inblandad och sanktionerat mutan.

Person på huvudmans uppdrag

När mutgivaren agerar på huvudmannens uppdrag har korruptionen ofta nått en högre nivå. Ett exempel är om huvudmannen är ett företag som försöker vinna en upphandling på ett statligt kontrakt genom att låta en person ”fronta” och erbjuda en muta.

Person inom ramen för en politisk organisation eller intresseorganisation

När en politisk organisation eller någon annan intresseorganisation donerar pengar till ett politiskt parti kan det handla om grå korruption. En grupp personer ger stöd åt en annan grupp; någon individuell mutgivare kan inte pekas ut. Sådana stöd syftar ofta till att grunda en långsiktig relation för ett eventuellt utbyte i framtiden (Andersson, 2002).

Med direkt kriminell inriktning

Enskild kriminell

När mutgivaren har en kriminell livsstil tillkommer några betydelsefulla faktorer. Ett erbjudande kan kombineras med hot, eller upplevas som hotfullt med tanke på mutgivarens kriminella bakgrund (jfr Brå 2005:18). För muttagaren finns därmed särskilda risker förenade med mutan. Det kan också vara mindre sannolikt att mutan accepteras om det är en kriminell person som är mutgivare. Skälet skulle vara att situationen tydligare uppfattas som brottslig och att det då också ligger närmare till hands att polisanmäla mutgivaren.

Person tillhörande ett organiserat kriminellt nätverk

Personer som tillhör organiserade kriminella nätverk kan utöva korrup­tion i särskilda syften som har med deras kriminella verksamhet att göra. Enligt Van Duyne (1997) undviker organiserade brottslingar ofta kontakt med rättsväsende och näringsliv på grund av de risker det medför, såvida inte vinsten överstiger riskerna. Van Duyne (1997) har identifierat några syften som den organiserade brottsligheten har bakom användningen av korrup­tion.

1. Som ett led i att bedriva kriminell verksamhet: Till exempel försöker narkotikagrossister i största möjliga mån att operera helt i det fördolda, men när de använder sig av korrup­tion mutar de till exempel tullpersonalen för att ”titta åt andra hållet” (jfr Brå 2005:11 och 18; Brå 2007:7). Vid människohandel korrumpas ambassad-, konsulat- och immigrationspersonal för att få falska resehandlingar, och vid försäkringsbedrägerier kan läkare mutas (Sukharensko, 2004). Transportföretag, som används i kriminell verksamhet, använder sig ibland av korrup­tion för att få tillstånd att driva verksamheten. Då är det vanligt att ett skyddslager skapas i form av flera mellanhänder för att dölja vilka de riktiga mutgivarerna och muttagarna är.
2. Som ett led i strävan att skydda sig själva: Ett exempel är att sälja information om konkurrerande organiserade kriminella nätverks förhållanden i utbyte mot information om eventuella polisaktioner mot dem själva. Van Duyne anmärker att de mutor som betalas ofta är förvånansvärt låga, vilket förklaras av att poliserna upplever spänning och makt eller känner sig hotade av den kriminella gruppe­ringen.
3. Som ett led i att uppnå makt och respektabilitet i samhället: De bakomliggande syftena är antingen att öka den ekonomiska vinsten eller helt enkelt fåfånga och karriär. Ett vanligt förfarande är att donera pengar till idrott eller kultur för att bygga kontakter i de högre skikten i samhället (jfr Sukharensko, 2004). Detta är dock en strategi som är vanligare bland personer som bedriver ekonomisk brottslighet och

som redan befinner sig i mer eller mindre respektabla kretsar, än organiserade brottslingar, som ofta är kända av myndigheterna. Eftersom ekobrottslingars finansiella intressen kan sammanfalla med näringslivets intressen (billig arbetskraft och dumpning av miljöfarligt avfall) finns vinster även för topparna inom det legala näringslivet att ha samröre med dessa kriminella.

4. Som ett led i att gömma och investera illegala pengar i den legala ekonomin: Forskning pekar dock på att en mycket stor del av vinsterna från den organiserade brottsligheten konsumeras för att upprätthålla en dyr livsstil och att de vinster som utländska kriminella grupper erhåller i Sverige ofta lämnar landet (Brå 2007:4). Inhemskas kriminella grupperings vinster tycks i förhållandevis liten utsträckning investeras i den legala ekonomin.

Van Duyne (1997) tar också upp vilka områden som är särskilt utsatta för infiltration och korruption från organiserad brottslighet:

- Den finansiella sektorn
- Offentlig upphandling av stora byggprojekt
- De juridiska yrkesgrupperna
- Transportbranschen (på grund av dess betydelse för smuggling)
- Restaurangbranschen (har alltid varit en samlingspunkt för kriminella).

Från korruptionssynpunkt menar Van Duyne (1997) att organiserade kriminella nätverk som exempelvis är inriktade på narkotikasmuggling är mindre problematiska än de personer som är till hälften integrerade i den legala ekonomin och som använder lika mycket diskret vänskapskorruption som direkt korruption med reda pengar. Problemet är också att dessa personers ekonomiska intressen ofta sammanfaller med det legala näringslivets intressen och därmed blir de lättare tolererade. Paoli och Fijnaut (2006) är skeptiska till att organiserade kriminella grupper i Västeuropa har stor förmåga att infiltrera och korrumpiera politiker och statstjänstemän. Däremot är både Van Duyne, Paoli och Fijnaut överens om att vinsterna från organiserad kriminell verksamhet investeras i legala verksamheter som transport-, restaurang- och fastighetsföretag samt i nöjesbranschen. Svenska undersökningar om organiserad narkotikabrottslighet pekar på att investeringarna i företag snarare är ett led i att lämna den kriminella banan än att underlätta den brottsliga verksamheten, som uppfattas som riskfylld och utan några egentliga framtidsutsikter (Brå 2007:4).

Mellanhänder

För att identifiera personer som är villiga att korrumpas och för att minska risken för upptäckt anlitas mellanhänder, som ofta är inflytelserika personer (Lambsdorff och Utku Teksoz, 2002). Mellanhanden tar

en andel av mutsumman som betalning för sina tjänster (Della Porta och Vannucci, 1999). Alternativt tar mellanhanden betalt först när ett avtal har slutits mellan mutgivaren och muttagaren och då vanligtvis i form av en procentsats av affärens totala beräknade vinst.

Enskild inflytelserik individ

Mellanhänder kan vara mer eller mindre självständiga. De tar uppdrag av privata bolag, politiker eller partier (Della Porta och Vannucci, 1999). De fungerar då som konsulter, till exempel när ett företag vill etablera sig i ett annat land. Mellanhanden, med sitt kontaktnät, sköter då det praktiska med både förhandlingar och mutor.

Person inom ramen för en organisation

Ibland arbetar mellanhanden inom ramen för en organisation, till exempel en politisk intresseorganisation, ett parti eller ett privat företag (Della Porta och Vannucci, 1999).

Med direkt kriminell inriktning

Enskild kriminell

Vid mindre sofistikerade former av korruption kan en enskild kriminell person anlitas som mellanhand. Genom att använda sig av en person som är beredd att uttala hot och använda våld kan risken bedömas minska att någon av de inblandade parterna väljer att inte hålla sitt löfte (Della Porta och Vannucci, 1999).

Person som tillhör ett organiserat kriminellt nätverk

I Italien förekommer det att politiker eller personer inom näringslivet anlitar maffiamedlemmar för att fungera som mellanhänder. Maffians dåliga rykte leder till att parterna håller vad de lovat och inte heller avslöjar korruptionen. Våld eller hot används därför bara i undantagsfall (Della Porta och Vannucci, 1999).

Medhjälpare

Medhjälparen är en person som på uppdrag av muttagaren, mutgivaren eller mellanhanden utför oftast enklare uppgifter som att boka resor, transportera pengar och dölja mutorna i bokföringen.

Resultatet av undersökningen

De misstänkta eller utpekades huvudman

Som tidigare nämnts kommer beskrivningen av ärendena inte att gå in på vilken form av huvudman de misstänkta eller utpekade har. I stället redovisas de misstänkta eller utpekades branschtillhörighet. I tabell 9 ingår såväl misstänkta eller utpekade mutgivares och muttagares branschtillhörighet som misstänkta eller utpekade personer för annan korruptionsrelaterad brottslighet, som trolöshet mot huvudman och tjänstefel.

De ärenden där förundersökning aldrig har inletts finns inte med i tabellen.

Tabell 9. Branschtillhörighet för formellt misstänkta och utpekade personer i ärenden där förundersökning har inletts.

Branschtillhörighet/riskprofil	Antal personer	Andel
Myndigheter	22	16 %
Hälso- och sjukvård	16	12 %
Bygg- och anläggning	16	12 %
Konsultverksamhet, företagstjänster och utbildning	11	8 %
Fastighetsförvaltning	9	7 %
Transport och trafik samt tele- och energi	8	6 %
Stats-, kommun- och stadsledning (övergripande)	6	4 %
Tillverkningsindustri	5	4 %
Kultur, idrott och media	5	4 %
Hotell och restaurang	4	3 %
Parti- och detaljhandel	4	3 %
Privatpersoner	16	12 %
Övrigt/okänt	13	10 %
Totalt	135	100 %

De flesta av de misstänkta och utpekade personerna återfinns inom olika typer av myndigheter, hälso- och sjukvården, samt bygg- och anläggningssektorn. En närmare analys av hur mutgivare och muttagare fördelar sig mellan den privata och offentliga sektorn avslöjar att över 80 procent av muttagarna arbetar inom den offentliga sektorn, inklusive statligt ägda bolag, medan nästan 95 procent av de misstänkta eller utpekade mutgivarna arbetar inom privata bolag. Inom kategorin myndigheter i tabellen är samtliga misstänkta eller utpekade personer muttagare. Muttagarnas näst största branschtillhörighet är den offentliga sjukvården. Detta beror på de många anmälningarna mot läkare som var en följd av medias fokus på korruptionsfrågor inom läkemedelsindustrin under början av 2000-talet. Muttagarna är dock nästan lika vanligt förekommande inom den offentliga fastighetsförvaltningen samt inom stats-, kommun- och stadsledning.

Den största kategorin mutgivare utgörs av privatpersoner, och näst störst är den privata bygg- och anläggningssektorn. Härfter kommer den privata hälso- och sjukvården, tätt följt av konsultföretag och företag som utför företagstjänster och utbildning.

Egenskaper hos de misstänkta eller utpekade

De misstänkta eller utpekade personerna har enligt analysmodellen delats in i muttagare, mutgivare, mellanhand och medhjälpare. De misstänkta eller utpekade muttagarna är personer som av en huvudman har delegerats ansvar och makt. Det kan antingen vara en person eller en hel

grupp personer som har fått ansvaret delegerat till sig. Det senare kan till exempel gälla en grupp av nämndemän. I undersökningens samtliga ärenden har det främst varit enskilda arbetstagare som har delegerats ansvar. I ett par ärenden har det dock förekommit att de misstänkta eller utpekade muttagarna varit en grupp individer som tillsammans utövar sin makt i grupp. Ett exempel är ledamöter i en styrelse, där det behövs en majoritet av rösterna för att fatta vissa beslut.

Många mutgivare agerar på sin arbetsgivares uppdrag

Mutgivarna är en mindre enhetlig grupp jämfört med muttagarna. Mutgivarna kan agera helt självständigt, eller enbart följa sin huvudmans instruktioner. Enligt den tidigare forskningen kunde de också vara personer med en kriminell livsstil. Som tabell 10 visar har visserligen en majoritet av de misstänkta eller utpekade mutgivarna i undersökningen handlat på eget bevåg, men det är ändå hela 34 procent som har agerat på sin arbetsgivares eller annan huvudmans uppdrag. Det vanligaste är förstås att det är den egna arbetsgivaren som är dessa mutgivares huvudman. Ett exempel på en sådan situation är försäljaren som följt sitt företags i förväg utarbetade försäljningsstrategi. Det är oftast försäljaren som misstänks för brott eftersom det är denne som har utfört själva handlingen att erbjuda en motpart en otillbörlig gåva.

Tabell 10. Den misstänkta eller utpekade mutgivarens agerande i de anmälda ärendena.

Mutgivarens agerande	Antal	Andel
Agerande på eget bevåg	29	52 %
Agerande på huvudmans uppdrag	19	34 %
Okänt/annat	8	14 %
Totalt	56	100 %

Mellanhänderna är personer med en kriminell livsstil

Bland dem som formellt har registrerats som misstänkta har det bara förekommit fyra mellanhänder. Samtliga dessa fyra mellanhänder har varit enskilda kriminella, det vill säga att de har en kriminell livsstil. I ett ärende, som inte har lett till förundersökning, förekommer ytterligare en mellanhand som faller under kategorin ”enskild inflytelserik individ” i analysmodellen. Det är en mellanhand som arbetar som professionell konsult gentemot stora bolag som behöver hjälp med att hitta rätt affärsförbindelser i ett annat land för att kunna driva igenom önskade kontrakt.

Få medhjälpare i materialet

Endast två personer i undersökningens alla ärenden har kunnat identifieras som medhjälpare. En av dem har agerat på uppdrag av muttagaren

och den andre för mutgivaren. Deras uppgifter har varit av det enklare slaget, till exempel att boka biljetter eller hämta pengar.

Majoriteten av de misstänkta är medelålders eller äldre män

Medianåldern på samtliga 74 formellt misstänkta personer i de ärenden där förundersökning har inletts är 53 år. Deras åldrar spänner mellan 21 och 71 år. Det är en hög medelålder om man ser till misstänkta personer för samtliga brott som registreras i landet, men den överensstämmer bättre med vad som gäller för den ekonomiska brottslighetens aktörer (Brå, 2005:10; Korsell, 2003). Den höga medelåldern hos dessa gärningspersoner beror till stor del på att det tar tid innan man uppnått en position i samhället som sedan går att utnyttja för brott. I fråga om korruption är det främst muttagaren som behöver inneha makt och position. Mutgivarna däremot bör kunna vara jämnt fördelade över olika åldrar. En närmare analys avslöjar också att de misstänkta mutgivarna har en lägre medianålder, 41 år, jämfört med de misstänkta muttagarna, 57 år.

Korruption äger rum i en manlig värld. Hela 88 procent av de formellt registrerade misstänkta personerna är män, endast 12 procent är kvinnor. Kvinnorna går i huvudsak att hitta under den brottslighet som typmässigt kallas "Åtalskorruption på gatunivå" och "Hemtjänsten får sin belöning" (se typfall 7 och 9 nedan). Det handlar främst om småskalig korruption, vilket kan vara en effekt av att förhållandevis få kvinnor har sådana höga positioner som ofta är en förutsättning för maktmissbruk. Den låga andelen kvinnor skulle också kunna förklaras av att många av de mest framträdande branscherna i materialet är mansdominerade, som bygg, tillverkning och transport.

Både höga och låga befattningar

Majoriteten (cirka 60 procent) av dem som har blivit formellt misstänkta är heltids- eller deltidsanställda. Egenföretagare utgör 13 procent, och återstoden är pensionärer, studenter, personer med tidsbegränsade specifika uppdrag samt personer vilkas sysselsättning är okänd. Tabell 11 visar att drygt hälften av de anställda har höga befattningar. De är typiskt sett höga chefer eller arbetar i yrken som kräver långa utbildningar, till exempel som läkare eller advokater. De andra två kategorierna kan slås ihop och tillsammans kategoriseras som lägre befattningar. De är antingen arbetare eller tjänstemän på lägre eller mellannivåer och utgör den andra hälften av de formellt misstänkta personerna.

Tabell 11. Befattning för de formellt misstänkta personer som har anställning.

Befattning	Antal	Andel
Tjänste- och varuproducerande arbetare	9	19 %
Lägre tjänsteman och tjänsteman på mellannivå	14	30 %
Högre tjänsteman/ledande befattning/akademikeryrke	24	51 %
Totalt	47	100 %

Nästan hälften av de misstänkta är tidigare brottsbelastade

Ytterligare en faktor som undersöktes var de formellt misstänkta personernas tidigare brottsbelastning. Av samtliga 74 formellt registrerade misstänkta personer hade 35 personer tidigare lagföringar, vilket är strax under hälften av samtliga, och det motsvarar 47 procent. Av de 35 personer som hade tidigare lagföringar var 9 kvinnor, det vill säga 26 procent.

Av en tidigare undersökning framgår att 37 procent av alla män förr eller senare i livet kommer att straffas för brott (Brå 2000:3). Den siffran ska jämföras med att 47 procent av de misstänkta personerna för korruptionsbrott var tidigare belastade. Tar vi hänsyn till att kvinnor generellt är mindre brottsbelastade än män, kan man säga att ungefär hälften av de för korruptionsbrott misstänkta männen är tidigare belastade, vilket är en något högre siffra än om vi jämför med män i allmänhet. Om vi jämför med en tidigare undersökning av personer som anmälts för misstanke om insiderbrott får personer som misstänks för korruptionsbrott anses vara förhållandevis brottsbelastade (Korsell, 2000). Bland personer misstänkta för insiderbrott var enbart 24 procent tidigare lagförda för brott. Förklaringen är att de som begår insiderbrott i allt väsentligt består av högstatuspersoner.

Ungefär 40 procent av de brott som de misstänkta personerna tidigare har registrerats för är trafikbrott. Det är också förhållandevis vanliga brott för en normalpopulation. Näst vanligast är förmögenhetsbrott. Särskilt dominerande inom denna kategori är brotten mot kapitel 8 och 9 i brottsbalken, alltså främst stöld- och bedrägeribrottslighet. Det är tydligt att det finns en viss koppling mellan å ena sidan korruption och å andra sidan traditionella förmögenhetsbrott som stöld och korruption.

Tabell 12. Fördelning av de formellt misstänkta personerna uppdelade på lagföringsprocent och brottstyper.

Antal tidigare lagföringar	Personer Andel	Brottstyper	Brott*	
			Antal	Andel
Inga tidigare lagföringar	53 %	Brott mot person (3-7 kap.)	2	1 %
1 tidigare lagföring	18 %	Brott mot förmögenhet (8-12 kap.)	100	36 %
2-3 tidigare lagföringar	16 %	Brott mot allmänheten (13-15 kap.)	2	1 %
4-8 tidigare lagföringar	11 %	Brott mot staten (16-20 kap.)	6	2 %
9 eller fler tidigare lagföringar	3 %	Trafikbrott	109	39 %
		Övriga brott	62	22 %
Totalt	100 %		281	100 %

* Observera att detta ej gäller antal lagföringar, utan antal brott per lagföring.

De registrerade misstänkta personerna har också jämförts mot misstankeregistret, som till skillnad från lagföringsregistret endast registrerar misstankar och således innehåller uppgifter om fler brott än som faktiskt leder till dom eller strafföreläggande. Denna granskning visar inga större skillnader jämfört med lagföringarna, förutom att fler misstankar gäller brott mot person, som till exempel misshandel.

Tabell 13. Fördelning av de formellt registrerade misstänkta personerna uppdelade på brottsmisstankeprocent och brottstyper.

Antal tidigare brottsmisstankar	Personer Andel	Brottstyper	Brott*	
			Antal	Andel
Inga tidigare brottsmisstankar	59 %	Brott mot person (3-7 kap.)	39	19 %
1 tidigare brottsmisstanke	15 %	Brott mot förmögenhet (8-12 kap.)	89	43 %
2-3 tidigare brottsmisstankar	11 %	Brott mot allmänheten (13-15 kap.)	2	1 %
4-8 tidigare brottsmisstankar	5 %	Brott mot staten (16-20 kap.)	8	4 %
9 eller fler tidigare brottsmisstankar	8 %	Trafikbrott	33	16 %
Okänt	1 %	Övriga brott	37	18 %
Totalt	100 %		208	100 %

* Detta avser antal brott per registrerad misstanke och kan således vara fler än antalet misstankar.

Aktörernas kapacitet för att utöva korruption

Muttagare	Mutgivare	Mellanhand
<ul style="list-style-type: none"> - Beslutsfattande makt - Direkt/indirekt inflytande över beslutsprocess - Tillgång till exklusiv information eller möjlighet att skaffa sådan information - Grupp av individer med beslutsfattande makt/inflytande tillsammans 	<ul style="list-style-type: none"> - Ekonomiska resurser - Möjlighet att erbjuda förmåner med affektionsvärde - Kunskap om beslutsångar och tekniker för hemlighållande - Kapacitet för vänskapskorruption - "Farlighetsrykte" 	<ul style="list-style-type: none"> - Kunskap om beslutsångar och tekniker för hemlighållande - Stort nätverk av kontakter - "Farlighetsrykte" - Rykte att vara pålitlig

Tidigare forskning

Vad kännetecknar korrupta aktörer? Muttagarna måste besitta makt och inflytande som mutgivarna är intresserade av. Dessa måste i sin tur ha något att erbjuda i gengäld. Förekommer mellanhänder, måste de exempelvis ha kontakter.

För att mutgivaren ska kunna muta rätt person krävs ett inledande arbete med att undersöka beslutsångar och befogenheter. Denna korruptionens FoU-verksamhet kan vara krävande och ställa krav på skicklighet. Olika överväganden måste göras innan korruptionsplanerna sätts i verket, inte minst att bestämma mutan till belopp som gör den affärsmissigt motiverad för samtliga parter. Om flera personer måste mutas ökar riskerna för mutgivaren (Della Porta och Vanucci, 1999).

Socialt engagemang, förmåga att upprätthålla förtroendefulla relationer och ett rykte att vara pålitlig behöver inte alls stå i motsättning till att också ägna sig åt korruption, utan kan snarare vara en förutsättning för det (Lambsdorff och Utku Teksoz, 2002). En annan eftersträvansvärd egenskap är att sätta stort värde på sitt eget rykte. Försiktighetsåtgärderna för att undvika upptäckt blir då mycket större (Della Porta och Vanucci, 1999). Samtidigt krävs en viss färdighet för att *undvika* att betala mutor och bli inblandad i korruption, vilket visas i en studie av biståndsarbeters vardag (Thelander, 2006).

Muttagarens kapacitet

Muttagaren måste kunna leverera den önskade tjänsten, vilket kan vara svårt eller omöjligt på grund av de kontrollsysteem som finns på muttagarens arbetsplats. Det kan också finnas kulturella, moraliska eller kunskapsmässiga hinder. Med andra ord är det inte säkert att muttagaren har tillräckliga "kriminella kvalifikationer", som att kunna jargongen eller de oskrivna reglerna (Lambsdorff och Utku Teksoz, 2002).

För en mer långsiktig korruption väljer mutgivare gärna en muttagare som bedöms kunna sitta länge på sin position. Ett byte av en anställd

på en nyckeltjänst innebär en risk för mutgivaren, som inte kan vara säker på att den nya personen kommer att ta hänsyn till tidigare betalda mutor. Mutgivaren skulle då behöva börja om från början med de ansträngningar och risker som det medför (Della Porta och Vannucci, 1999).

Med beslutsfattande makt

Egentligen är det många yrkesgrupper som har någon form av beslutsfattande makt, från lägre tjänstemän till domare och politiker på hög nivå. Sådana personer är ofta lätta att identifiera för mutgivarna eftersom de kan ha tydliga beteckningar som "inspektör" eller "inköpare". Om de arbetar ensamma underlättar det för mutgivaren, eftersom det innebär en ökad risk att försöka muta flera personer.

Med direkt inflytande

När personer arbetar i grupp, kan mutgivaren – i stället för att försöka muta samtliga personer – välja ut en muttagare, som bedömts ha ett direkt inflytande över gruppens beslutsfattande. Detta kan även gälla situationer där den aktuella personen behöver en chefs godkännande för det formella beslutet. I sådana fall lutar chefen oftast på sin underlydandes rekommendationer, och denne person har då i praktiken ett direkt inflytande över beslutet. Att som mutgivare vända sig till en person med direkt inflytande kan vara ett sätt att undgå upptäckt, då denne kan vara utsatt för mindre kontroll än den som formellt fattar beslutet.

Med indirekt inflytande

Ibland är det snarare informell än formell makt som är viktig. En person som har rykte om sig att vara inflytelserik kan ibland vara mer åtråvärd för en mutgivare än den som formellt besitter makt. En person som tidigare har haft en viss position kanske fortfarande har mer makt än den person som nu innehar tjänsten. Likaledes kan en person på regional nivå genom sitt inflytande kanske i praktiken styra över beslut som fattas på lokal nivå. En person som sitter i en styrelse kan i vissa fall ha indirekt inflytande om relationen till organisationens verkställande chef är bra. Mutgivaren har ofta en god kunskap om vem det är som egentligen styr över de beslut som fattas (Della Porta och Vannucci, 1999).

Med tillgång till exklusiv (hemlig) information, eller möjlighet att skaffa denna information

Här är muttagarens åtråvärda egenskap att vara i besittning av värdefull information. Det kan till exempel röra sig om företagshemligheter eller information om beloppsgränser för upphandlingar. Personer i denna ställning har också ofta makt att utöva utpressning. Det kan gälla kunskap om vilka andra personer som är involverade i korruption eller andra illegala aktiviteter och på detta sätt tvinga dem att ge mutor (Della Porta och Vannucci, 1999).

Grupp av individer med beslutsfattande makt/inflytande tillsammans

När beslut fattas av en grupp personer måste utgivaren ta reda på hur många personer som är involverade i beslutsfattandet, hur gruppen fungerar, vem som har störst förmåga att influera de andra, och vilka som inte kommer att avslöja ett utförsök. Om utgivaren tänker muta flera i gruppen ökar utsikterna att få ett utslag till sin favör, men också kostnaderna och risken för upptäckt ökar (Della Porta och Vannucci, 1999).

Mutgivarens kapacitet

För mutgivarens del handlar det om att besitta sådana resurser som är tillräckligt åtråvärda för att muttagaren ska vara beredd att riskera sitt rykte och arbete. Det behöver inte enbart vara ekonomiska tillgångar, utan det kan också vara förmågan att erbjuda en eftertraktad tjänst eller möjligheten att få komma in i ett exklusivt nätverk.

Ekonomiska resurser

Det är vanligt att mutor består av kontanta medel eller på annat sätt har ett ekonomiskt värde. Därför behöver mutgivaren ha vissa ekonomiska resurser, och detta gäller i synnerhet den storskaliga korruptionen. Men för korruption generellt är det ändå ofta förvånansvärt små belopp som krävs för att muttagaren ska få något mycket värdefullt i gengäld (Della Porta & Vannucci, 1999; Tullock, 1980, 1990). Detta beror naturligtvis på att det muttagaren presterar ofta inte tillhör denne och därför skadar någon annan.

Om mutor i form av kontanter överförs till muttagaren genom banköverföringar behöver dessa maskeras som något annat för att undgå upptäckt, och det är ofta här som medhjälpare kommer in i bilden. Men mutor sker oftare i form av gåvor. Detta kan bero på att det känns psykologiskt lättare och inte lika moraliskt betungande för de inblandade parterna. Vid politisk korruption är donationer vanligt då dessa kan vara mycket svåra att definiera som mutor, särskilt om de ges löpande under en lång tid (Della Porta och Vannucci, 1999).

Möjlighet att erbjuda förmåner med affektionsvärde

Mutgivare kan också erbjuda mutor som har ett affektionsvärde eller ett symboliskt värde för muttagaren. Exempel på sådana mutor är erbjudande om en attraktiv tjänst eller förtroendeuppdrag, ett medlemskap i en exklusiv klubb eller att hjälpa en närstående till muttagaren med bostad. Vissa typer av mutor kan också sägas kombinera ett affektionsvärde med ett ekonomiskt värde, till exempel en exklusiv nöjesresa eller möjligheten att få åka på en dyr konferens.

Kunskap om beslutsgångar och tekniker för hemlighållande

Det är ofta nödvändigt att utgivaren väl känner till alla detaljer kring beslutsgångar för att inte riskera att närma sig fel person med ett erbjudande om mutor. Det är inte alltid den person som står som beslutsfattare på pappret som är den egentlige beslutsfattaren (Della Porta och Vannucci, 1999). Det kan också vara en fördel att ha kännedom om hur större belopp ska hanteras för att undgå upptäckt, exempelvis hur pengar tvättas.

Kapacitet för vänskapskorruption

En särskild egenskap som endast vissa utgivare har är förmåga att odla goda sociala relationer med personer på centrala poster. Denna egenskap är vanligast hos dem som sysslar med korruption på hög nivå. Sådana personer kan också vara ovilliga att befatta sig med mutor i form av pengar. På denna nivå handlar mutorna mer om tjänster och gentjänster mellan ”vänner”, och det är ofta omöjligt att bevisa att det över huvud taget handlar om korruption.

”Farlighetsrykte”

Korruption handlar i de flesta fall om ett frivilligt utbyte av pengar och tjänster, men i vissa fall kan det vara nära till utpressning. För de utgivare som varken har möjlighet att odla goda relationer med personer på centrala poster eller som har bristande ekonomiska resurser eller möjlighet att erbjuda förmåner med affektionsvärde, kan ryktet om att vara en farlig person användas. Mottagaren av mutan kan då uppleva att det i själva verket inte är ett erbjudande om att ta emot mutor, utan ett krav, och på grund av hotbilden blir det då svårt att tacka nej. Samtidigt kan strategin vara särskilt fördelaktig för utgivaren eftersom också mottagaren görs till medbrottsling. Att försöka kräva mutor genom utpressning är också ytterligare ett sätt att ”bättra på” sitt farliga rykte (Della Porta och Vannucci, 1999).

Ibland kan mutor vara förknippade med utpressning på ett mindre uppenbart sätt. I en bransch där korruption är ett utbrett fenomen kan det till exempel ofta vara förknippat med kännbara ekonomiska förluster eller andra ”straff” att inte ansluta sig till ”systemet” att erbjuda mutor för att vinna kontrakt eller för att få del av känslig information (ibid).

Mellanhandens kapacitet

I den mer storskaliga korruptionen, särskilt i korruptionsaffärer som sträcker sig över nationsgränserna, är det inte ovanligt att en mellanhand anlitas. Mellanhandens roll är viktig eftersom denne tar på sig en stor del av ansvaret för de risker som de illegala transaktionerna innebär. Genom att inga kontakter tas direkt mellan utgivare och mottagare minskar mellanhänderna risken för upptäckt hos båda parter. Det blir mellanhanden som smutsar ner händerna, inte företagsledare och

politiker. Mellanhanden koordinerar hela processen och tar hand om de praktiska problemen (Della Porta och Vannucci, 1999).

Kunskap om beslutsgångar och tekniker för hemlighållande

När en mutgivare anlitar en mellanhand är det ofta för att mutgivaren själv inte har tillräcklig kunskap om beslutsgångarna. För att kunna ha denna kunskap är mellanhanden inte sällan en inflytelserik person med kontakter i höga politiska kretsar och näringslivet. Viktiga egenskaper är att vara diskret och påläst. En kunnig mellanhand kan alltid göra någon en tjänst, som man vet att denne behöver, och om mellanhanden också är diskret och ödmjuk kan muttagaren i gengäld avslöja information som kan generera nya mutaffärer (Della Porta och Vannucci, 1999).

Stort nätverk av kontakter

En framgångsrik mellanhand måste ha ett stort nätverk av pålitliga och inflytelserika personer, något som mutgivaren ofta saknar. Kontakterna kan behöva finnas i alla läger och på alla nivåer, såväl i kriminella kretsar som bland samhällets toppar. Mellanhanden samlar och sprider nyckelinformation genom sina kontakter och behåller kontakterna genom att förstå vikten av tjänster och gentjänster (ibid).

”Farlighetsrykte”

En mellanhand kan på samma sätt som mutgivaren tjäna på att ha ett rykte om att hot och våld kan bli följden om någon av parterna sviker sina åtaganden. Det kan bidra till att fler affärer blir framgångsrika, vilket medför att mellanhanden har större möjlighet att bli anlita igen (Della Porta och Vannucci, 1999). Inom kriminella nätverk i Sverige kan anlitan av medlemmar i mc-gäng uppfattas som ett tecken på seriositet och på att dessa personer utgör garantier för att olika operationer kommer att skötas enligt alla konstens regler (Brå 2007:4; Brå 2007:7).

Rykte att vara pålitlig

Pålitlighet anses i allmänhet vara en viktig egenskap för mellanhanden. Det handlar till exempel om sådana detaljer som att passa tiden, alltid ha rätt summa pengar med sig, direkt och korrekt föra budskap mellan parterna vidare och att inte ta några onödiga risker som kan leda till upptäckt (Della Porta och Vannucci, 1999).

Resultatet av undersökningen

Muttagarnas kapacitet

Som framgår av tabell 14 är det närmare dubbelt så många fall där muttagaren har ett direkt (38 procent) eller indirekt (11 procent) inflytande jämfört med beslutande makt (28 procent). Det visar tydligt att inflytel-

serika personer runt formella beslutsfattare befinner sig i riskzonen för korruption. Den formella beslutsfattaren är ofta chefen till den handläggare eller person som arbetar rent praktiskt ute på fältet med vissa frågor. Det är därför handläggaren som tar emot förslag om mutor, och chefen är i många fall bara den som skriver på pappret efter en viss rekommendation av handläggaren. Personer med indirekt inflytande är inte lika vanligt förekommande som personer med direkt inflytande. Dessa personer arbetar oftast inte direkt med det berörda arbetsområdet eller projektet men kan ändå sägas ha visst inflytande över det, till exempel styrelseledamöter.

Tabell 14. De formellt misstänkta eller utpekade muttagarnas kapacitet för korruption i ärenden där förundersökning har inletts.

Muttagarnas kapacitet för korruption	Antal personer	Andel
Med beslutsfattande makt	17	28 %
Med direkt inflytande	23	38 %
Med indirekt inflytande	7	11 %
Grupp av individer med beslutsfattande makt tillsammans	5	8 %
Övrigt*	9	15 %
Totalt	61	100 %

* I övriga kategorier är antalet för få för att kunna redovisas i tabellen

En undersökning har även gjorts av de misstänkta eller utpekade muttagarnas mer detaljerade riskprofiler, det vill säga deras funktion på arbetsplatsen (jfr Cars, 2001). Tabell 15 beskriver muttagarnas riskprofiler.

Tabell 15. Riskprofiler för de formellt misstänkta eller utpekade muttagarna i ärenden där förundersökning har inletts.

Riskprofil	Antal personer	Andel
Personer som fattar beslut om upphandlingar, beviljar kontrakt eller på annat sätt har väsentligt inflytande över upphandlingar och kontrakt	20	33 %
Beslutsfattare i allmänhet (över beslut relevanta för mutgivaren)	10	16 %
Personer som inspekterar, eller beviljar bidrag eller tillstånd till verksamheter	8	13 %
Politiker och opinionsbildare	5	8 %
Inköpare eller personer med inflytande över inköp	4	7 %
Övriga	14	23 %
Totalt	61	100 %

Tabellen visar att den vanligaste riskprofilen för muttagarna i materialet är att ha beslutsfattande kapacitet eller inflytande över antingen upphandlingar eller andra kontrakt som är viktiga för mutgivaren (32 procent). Förutom den stora kategorin ”övrigt”, där bland annat privatper-

soner ingår, är olika typer av beslutsfattare, det vill säga personer med makt över beslut som utgivaren vill påverka, den näst största kategorin. Det kan till exempel vara nämndemän, vd:ar och projektledare. Ytterligare en relativt stor grupp, andelsmässigt, är personer som inspekterar samt beviljar bidrag eller tillstånd. Det är till exempel olika typer av inspektörer och handläggare. Kännetecknande för personerna är att de har kontakter "utåt" som möjliggör korrupktion. Om en beslutsfattare inte har sådana kontakter medan en kollega med ett väsentligt inflytande i beslutsprocessen har sådana kontakter, är det den senare som befinner sig i riskzonen för korrupktion.

Mutgivarnas kapacitet

I undersökningen har det blivit tydligt att utgivare ofta kan ha både ekonomiska resurser och kapacitet för vänskapskorrupktion. Ofta har båda egenskaperna varit lika viktiga för deras roll som utgivare. Det bör åter påminnas om att majoriteten av de ärenden som ingår i studiens material gäller anklagelser där brott inte har kunnat bevisas. Redovisningarna i denna rapport beskriver således de inblandades kapacitet enligt anklagelserna och inte enligt styrkta brott.

Majoriteten av de misstänkta eller utpekade utgivarna har främst besittit ekonomiska resurser. Det har dock visat sig att denna grupp bör delas in i två olika kategorier. Den första gäller personer som har sitt företags resurser bakom sig, och den andra kategorin är de som agerar helt och hållet som privatpersoner, till exempel en fortkörare som försöker muta en trafikpolis. Den senare gruppen kan oftast sägas ha tillgång till begränsade ekonomiska resurser, och mutorna gäller oftast relativt små belopp. Enligt tabell 16 har dessa personer utgjort 15 procent av utgivarna. Storleken på de ekonomiska resurserna kan dock variera stort även för dem som har tillgång till ett företags resurser. I vissa ärenden har mutan enligt anklagelserna rört sig om flera miljoner kronor, vilket ändå kan vara endast en bråkdel av värdet av vad korrupktionen kan inbringa. I andra ärenden handlar det om relativt små ekonomiska resurser, som att till exempel kunna bjuda ett antal personer på en bättre middag. Personer med företagets resurser bakom sig har utgjort 46 procent av utgivarna och är därmed den största gruppen.

En egenskap som den näst största gruppen av utgivare har haft (22 procent) är goda möjligheter till vänskapskorrupktion. Det betyder antingen att de har haft en sådan position i samhället att många kan antas vilja ha en relation med dem, eller att en majoritet av ärendena har gällt mutor mellan personer som redan har någon form av relation. Den senare förklaringen är den mest betonade i tidigare forskning när det gäller den mer avancerade korrupktionen och de flesta ärenden i materialet gäller också sådana relationer.

En mindre del av utgivarna har enbart kunnat erbjuda förmåner med affektionsvärde (12 procent). Självklart kan utgivare med ekonomiska resurser använda dem till att "köpa" förmåner med affektions-

värde, till exempel att erbjuda muttagarna att åka på konferenser, utbildningar eller nöjesevenemang. Det är den vanligaste situationen i Riksenhetens ärenden. Dessa har dock i tabellen kategoriserats under mutgivare med ekonomiska resurser. Denna senare grupp av personer består av sådana där det till följd av deras position endast faller sig naturligt att erbjuda förmåner med affektionsvärde, till exempel en orkes-termedlem som erbjuder biljetter till en musikföreställning och liknande. Dessa mutor är av det mer diskreta slaget. Det är över huvud taget ovanligt, sett till samtliga ärenden, med stigmatiserande förmåner, som reda kontanter, där det blir uppenbart att det handlar om mutor.

Tabell 16. De formellt misstänkta eller utpekade mutgivarnas kapacitet för korruption i de ärenden där förundersökning har inletts.¹³

Mutgivarnas kapacitet för korruption	Antal personer	Andel
Ekonomiska resurser	19	46 %
Kapacitet för vänskapskorruption	9	22 %
Mycket begränsade ekonomiska resurser	6	15 %
Möjlighet att erbjuda förmåner med affektionsvärde	5	12 %
Övrigt	2	5 %
Totalt	41	100 %

Eftersom mutgivarna har mutat ”rätt” personer är det tydligt i Riksenhetens ärenden att de har kunskap om beslutsgångar. Endast i mycket få ärenden har det varit särskilt svårt för mutgivarna att identifiera rätt muttagare. I dessa fall har de haft en inblick i muttagarnas organisation och därmed kunnat avgöra vilka personer som både haft inflytande och varit utsatta för kontroll. Det är också mycket få av mutgivarna som har visat prov på mer avancerade tekniker för hemlighållande. Intrycket av de svenska ärendena är att de som regel handlar om en mindre förslagen form av korruption än vad internationell forskning beskriver. Professionella mutgivare, som bland annat kan föra över pengar utan att de går att spåra, är helt enkelt inte särskilt vanligt förekommande i Riksenhetens ärenden, eller så upptäcks de inte på grund av sina kunskaper (jfr Korsell, 2003).

I de undersökta ärendena hos Riksenheten finns inte något fall där mutgivaren utnyttjar någon form av farlighetsrykte. Det har visserligen förekommit hot i samband med mutor vid åtalskorruption, men dessa har inte vilat på något farlighetsrykte utan mer varit ett resultat av den spända situationen.

¹³ Det sammanlagda antalet personer understiger antalet mutgivare totalt i de förundersökningar som har inletts eftersom det inte alltid har varit möjligt att koda vilken kapacitet mutgivarna har haft.

Mellanhändernas kapacitet

Som tidigare nämnts har det endast funnits fyra mellanhänder i Riksenhetens ärenden, fem om man räknar med ett fall där förundersökning inte inleddes. Detta är ytterligare ett tecken på att det inte är särskilt vanligt att de mer förslagna och sofistikerade formerna av korruption förekommer bland den upptäckta och anmälda brottsligheten.

Fyra av mellanhänderna var personer med en kriminell livsstil vilkas främsta kapacitet var kontakter. Trots sin kriminella bakgrund kan de inte sägas ha begagnat sig av något sorts farlighetsrykte, men inte heller uttalat försökt att skapa något rykte om pålitlighet. En av mellanhänderna har dock velat skapa en bild av sig själv som en professionell affärsman och förmodligen levt på sitt rykte att vara pålitlig. Denne mellanhand har också varit den enda som tycks ha besuttit mer avancerade kunskaper i beslutsgångar och tekniker för hemlighållande.

Korruptionens metoder

Mutttagare	Mutgivare	Mellanhand
<ul style="list-style-type: none">- Inget krav- Subtillt krav- Direkt krav- Tvång genom hot om våld- Tvång genom utpressning	<ul style="list-style-type: none">- Direkt erbjudande- Subtilt direkt påverkan- Tvång genom hot och våld- Tvång genom utpressning- Svara på begäran om muta	<ul style="list-style-type: none">- Direkt erbjudande- Subtilt direkt påverkan- Tvång genom hot om våld- Tvång genom utpressning- Svara på begäran om muta

Tidigare forskning

Metoderna för mutor varierar från muttagare som inte ställer några krav alls, men får ett erbjudande från en mutgivare, till muttagare som tvingar till sig mutor genom utpressning. En del av nedanstående kategorier har kommit till genom diskussioner med projektets referensgrupp som har gedigna erfarenheter av korruption, snarare än genom litteraturgenomgången.

Mutttagare

Inget krav

Det finns många situationer där muttagaren inte har ställt några krav på mutor, men ändå beslutar sig för att ta emot mutan när ett erbjudande framförs.

Subtillt krav

En muttagare kan locka till sig erbjudanden om mutor genom att subtilt föra saken på tal, till exempel att i samband med en affärsuppgörelse tala om en resa som han eller hon länge velat göra men inte har råd

med, eller genom att peka på sitt intresse att få ett medlemskap i den exklusiva klubb som motparten är med i.

Direkt krav

Mutttagaren kan också ställa ett direkt och tydligt krav på att få en muta.

Tvång genom hot om våld

Tvång genom hot om våld är sannolikt inte en av de vanligare metoderna som personer använder i muttsituationer. I regelrätta affärssammanhang kan man inte förvänta sig att uppnå önskat resultat genom att använda sig av trakasserier, hot eller våld (Grodeland, Koschekina och Miller, 1998; citerade i Thelander, 2006). Mutor jämfört med till exempel hot har också fördelen att förmodligen upplevas som ett mindre allvarligt brott av både utövare och den utsatte; det blir därför lättare att begå. Men det finns bevis på att hot, våld och trakasserier har använts när mutförsök inte har accepterats, men då är detta något som sker på en lägre nivå i samhället, till exempel bland gräsrotsbyråkrater (Miller, Grodeland och Koschekina, 2001). Mutttagaren kan då till exempel kräva mutor för att utföra en viss tjänst och hota med våld om mutgivaren inte går med på kravet (Della Porta och Vannucci, 1999). En typsituation är beskyddarverksamhet. Detta beskydd brukar dock inte vara förhandlingsbart, och företagen som blir föremål för denna typ av utpressning vet att de kan bli utsatta för våld om de vägrar betala.

Tvång genom utpressning

I stället för att hota med våld kan en muttagare kräva mutor genom utpressning (Della Porta och Vannucci, 1999).

Mutgivare

Direkt erbjudande

Ett direkt erbjudande av mutor är den tydligaste formen av korruption, till exempel bilisten som erbjuder några sedlar för att slippa en trafikbot. Både mutan och motprestationen sker direkt, vilket också gör att denna typ av korruption är enklast att bevisa (Ds 1999:6).

Subtil direkt påverkan

Ofta talas det aldrig om att en gåva egentligen är en muta eller om vilka motprestationer som förväntas. Men det sker ändå en påverkan i syfte att erhålla motprestationer. Dessa subtila metoder används typiskt sett vid olika former av vänskapskorruption eller då stora donationer ges till partier eller organisationer (Andersson, 2002).

Tvång genom hot om våld

Även utgivare kan tvinga sina tilltänkta muttagare att ta emot en muta, även om det förmodligen hör till ovanligheterna. Det kan dock vara fallet när utgivaren skulle tjäna på att även muttagaren blev ”medbrottsling”, vilket skulle försvåra för denne att anmäla brottet till polisen (Della Porta och Vannucci, 1999).

Tvång genom utpressning

På samma sätt som utgivaren kan tvinga någon att acceptera mutor med våld kan de göra det med hjälp av utpressning. Det kan till exempel handla om att hota att avslöja att personen tar emot mutor regelbundet av andra aktörer (Della Porta och Vannucci, 1999).

Svara på begäran om muta

Om muttagaren kräver en muta kan utgivaren av olika anledningar acceptera detta, och följaktligen inte vara den aktiva part som ofta tas för givet.

Mellanhänder

För mellanhanden står samma typer av metoder till buds som för utgivaren. Mellanhanden kan till och med svara på en begäran om muta utan att utgivaren känner till saken, eller åtminstone hävda det. Vid större internationella affärer kan en mellanhand ofta engageras för att hjälpa till med affärsuppgörelserna. Utåt sett anlitas mellanhanden fullt lagligt, men det kan vara underförstått eller på ett subtilt sett överenskommet att denne gör vad som är nödvändigt för att driva igenom affären. Därmed kan denne acceptera att betala mutor utan att kraven förs vidare till de egentliga utgivarna, som till och med kan ha gjort klart att de inte vill veta något om eventuella mutor. Därmed har de lättare att hävda sin oskuld om brottet skulle avslöjas. Mellanhanden tar då hela risken, men kan i gengäld få mycket bra betalt för sina tjänster (Della Porta och Vannucci, 1999).

Resultatet av undersökningen

Muttagare

I en stor andel av de anmälda ärendena där förundersökning har inletts har det (cirka 30 procent) inte varit möjligt att uttolka under vilka omständigheter som muttagaren fick mutan. Det framgår varken av anmälningarna eller av själva utredningen om mutan var ett resultat av ett direkt krav, ett subtilt krav eller inget krav alls.

Medräknat denna osäkra kategori har drygt 40 procent av muttagarna inte uttalat något krav på att få en muta, vilket därmed är den vanligaste ”metoden”. Det är dock 16 procent av muttagarna som kan sägas ha uttalat ett subtilt krav på att vilja ha en muta. Det är givetvis mycket svårt att avgöra från fall till fall vad som är ett subtilt krav. Dels

har undersökningen utgått ifrån vad som har framgått av anmälan (vilken som tidigare har påpekats inte behöver stämma), dels har det ibland framgått av utredningen. Ett exempel är om flera vittnen hävdar att en uppdragsgivare har låtit entreprenörer förstå att deras utsikter att vinna ett kontrakt förbättras om de ger vissa bestämda förmåner till uppdragsgivaren. Det är därmed inte en direkt begäran, men entreprenörerna förstår att det är ett uttalat krav för att vinna kontraktet.

Nästan lika många av muttagarna (13 procent) har riktat ett direkt krav om muta till mutgivaren. Siffran måste dock tolkas med stor försiktighet eftersom det ligger nära till hands att mutgivaren gör gällande att han eller hon krävs på en muta. Dessa ärenden sammanfaller ofta med de fall där mutgivaren själv avslöjat korruptionen. I vissa av dessa ärenden tycks dock utredningen ge stöd för att muttagaren riktat ett direkt krav på muta.

Det som inte alls har förekommit i de undersökta ärendena är att muttagare har tvingat till sig mutor genom att använda sig av hot, våld eller utpressning.

Mutgivare

Av de anmälda ärendena till Riksenheten, där förundersökning har inletts, framgår att den vanligaste metoden som mutgivarna har använt är en form av subtil men ändå direkt påverkan (38 procent). Nästan lika vanligt är att de lämnat ett direkt erbjudande om muta (36 procent). Den subtila men direkta påverkan är en metod som går ut på att det aldrig uttalas att det är en muta som lämnas, utan det framställs i stället som något annat. Den typiska situationen är entreprenörer som bjuder sina uppdragsgivare på resor, konferenser, middagar eller lämnar gåvor. Enligt anmälaren är det i dessa situationer underförstått att mottagaren av gåvan bör återbetala den på lämpligt sätt.

Direkta erbjudanden är av sådan karaktär att det är svårt för muttagaren att kunna intala för sig själv eller andra att det inte handlade om mutor. Exempel på sådana situationer är när någon betalar tiotusentals kronor under bordet till en fastighetsuthyrare för att få en bostad eller lokal.

Det är relativt få mutgivare (11 procent) som har accepterat ett krav om att lämna en muta. Detta är också en siffra som bör tolkas med försiktighet då mutgivare har ett intresse av att påstå att muttagaren tog initiativet.¹⁴

Mellanhänder

Av de få mellanhänder som finns i materialet har tre av fem använt sig av direkta erbjudanden till både muttagare och mutgivare. För de två andra mäklarna har det inte framgått vilken metod de har använt sig av.

¹⁴ De resterande 15 procenten består av personer där det är oklart vilken metod de har använt.

Typ av mutor

- Gåva/tjänst med ekonomiskt värde
- Gåva/tjänst med affektionsvärde
- Gåva/tjänst med både ekonomiskt och affektionsvärde

Tidigare forskning

Som framgått kan mutor förekomma i många olika former, från uttalande till underförstådda (Della Porta och Vannucci, 1999). När åklagaren ska bedöma om en gåva eller förmån är otillbörlig görs en samlad bedömning där bland annat värdet spelar en roll (Holmquist, 20:44).

Gåvor eller tjänster med ekonomiskt värde

Exempel på mutor med ekonomiskt värde är kontanter, olika former av gåvor, lån, donationer, tjänster eller ett erbjudande om anställning som ger högre lön (Cars, 2001).

Gåvor eller tjänster med affektionsvärde

Mutor med affektionsvärde men som saknar ett ekonomiskt värde kan vara sexuella tjänster, ett erbjudande om date, medlemskap i en exklusiv klubb eller priser och andra utmärkelser. Hedersdoktoratet vid Örebro universitet till förre statsministern Göran Persson har i medierna diskuterats i termer av belöning med affektionsvärde (Wikipedia, 2007).

Gåvor eller tjänster med både ekonomiskt och affektionsvärde

Många av de vanligaste mutorna kan sägas ha både ett ekonomiskt värde och ett affektionsvärde. Detta gäller till exempel resor utomlands, biljetter till nöjesevenemang eller att bli bjuden på en exklusiv konferens. För muttagaren kombinerar dessa mutor både en positiv upplevelse och ett ekonomiskt värde som det hade kunnat vara svårt för muttagaren att själv ha råd med.

Resultatet av undersökningen

Den vanligaste typen av muta i de ärenden hos Riksenheten där förundersökning har inletts, är gåvor av föremål och dylikt eller av tjänster med ett ekonomiskt värde. De står för 60 procent av samtliga typer av mutor, räknat per person, men inom denna kategori är tjänster med ett ekonomiskt värde ovanligt.

Den näst vanligaste typen av muta är gåvor av föremål och dylikt eller tjänster som har både ett ekonomiskt värde och ett affektionsvärde (35 procent). Gåva av tjänster är även här mycket ovanligt. Typexemplet på en gåva som kan anses ha både ett ekonomiskt värde och ett affektionsvärde är möjligheten för en läkare att gå en kurs som innebär en vidareutbildning. Kursen har ett tydligt ekonomiskt värde, vilket läkaren är medveten om eftersom dennes arbetsgivare inte uppfattas ha råd att

betala kursen, utan det görs av ett läkemedelsföretag. Men den har också ett affektionsvärde eftersom läkaren får en eftersträvad utbildning. I denna kategori faller också alla typer av biljetter till nöjesevenemang in.

Det som inte har förekommit i Riksenhetens ärenden, utom i ett par fall, är gåvor eller tjänster som enbart har ett affektionsvärde för mottagaren. Eftersom sådana gåvor rimligtvis sker mellan personer som känner varandra är brotten också svåra att upptäcka.

Två selektionsstudier

Vad är selektion?

De korruptionsfall som beskrivits i de föregående avsnitten utgör alla de ärenden som kommit in till Riksenheten från dess start år 2003 till och med utgången av år 2005.¹⁵ Men dessa korruptionsfall är resultatet av en selektionsprocess. Det innebär att ärendena utgör enbart ett litet ”urval” av den totala brottsligheten och ett rimligt antagande är att merparten av korruptionsbrotten aldrig hamnar som anmälningar på Riksenhetens bord.

Att undersöka den synliga brottsligheten

Den första frågan är hur det kommer sig att Riksenheten har de ärenden som de har? Vilka faktorer gör att vissa brott upptäcks och sedan anmäls? Det är inte enbart slumpen som avgör utan det finns en rad orsaker till att vissa brott selekteras fram, till exempel att det på myndigheter och företag finns en kontroll riktad mot vissa gärningar eller att medierna granskar vissa typer av företeelser.

Genomgången av Riksenhetens samtliga ärenden visar också att det finns ett antal typärenden. Med det menas en schablonisering av ett flertal liknande ärenden där en viss handling återkommer gång på gång, med liknande omständigheter och aktörer. I varje sådant ärende som ingår i ett typärende är de viktigaste kännetecknen lika, medan platserna och personerna varierar. Det kan till exempel handla om ärenden där entreprenörer mutar inköpare inför en upphandling. Detta kan givetvis gå till på ett flertal olika sätt, men i grunden är problematiken densamma, och det går därmed att slå ihop dessa ärenden till ett enda typärende som beskriver dessa ärendens viktigaste kännetecken.

Det intressanta är sedan att försöka förklara varför dessa ärenden blivit typärenden, vilka selektionsmekanismer som fört fram ett antal liknande ärenden. Man skulle kunna säga att denna delstudie handlar om att undersöka den synliga brottsligheten (”ljusalet” till skillnad mot ”mörkertalet”). Det sker genom att beskriva tolv typfall och föra en diskussion om varför dessa representerar den upptäckta och anmälda korruptionsbrottsligheten.

Att undersöka ”mörkertalet”

Om den första frågan är att förklara vilka faktorer som gör att vissa av Riksenhetens ärenden upphöjts till typärenden, är den andra frågan följaktligen vilken brottslighet som döljer sig i mörkertalet, det vill säga vilken typ av korruptionsbrott som *inte* upptäcks och anmäls.

¹⁵ Och som klarats upp senast den 31 augusti 2006.

Den påpasslighet som kontrollfunktioner och anmälare visat i typärendena saknas inom andra sektorer i samhället, och därför blir det heller inte några ärenden för rättsväsendet. Det finns en rad faktorer som gör att brott aldrig kommer upp till ytan utan befinner sig i mörkertalets mörka djup. Brotten kan exempelvis ske med stor förslagenhet, och mutor betalas ut diskret i utlandet. Särskilt vänskapskorruption kan vara svår att upptäcka eftersom det sker diskret och inga pengar byter ägare.

Den andra delstudien syftar till att undersöka vilka brott som *inte* upptäckts och anmälts till Riksenheten. Den metodik som använts för att få fram vilka brott som borde finnas, men som inte har synliggjorts genom undersökningen av Riksenhetens ärenden, är att jämföra dem med den forskning om korruption som tidigare redovisats. Denna jämförelse kommer att visa på både överensstämmelser och skillnader. På grundval av detta resultat förs sedan en diskussion om vilka brott som rimligtvis förekommer i Sverige, men som inte kommit upp till ytan och därmed till Riksenhetens kännedom under de år som undersökningen avser.

Forskning om selektion

På ett övergripande plan inleds selektionen av vilka korruptionsbrott som kommer upp till ytan eller inte genom att det finns en *medvetenhet* hos allmänheten, medierna och myndigheter med kontrollfunktioner om att det finns typiska korruptionssituationer. Allmänhet och medier är sedan uppmärksamma på dessa situationer. Detsamma gäller statsmakterna, som kan agera genom *strategier* och *lagstiftning*, eller myndigheter, som kan rikta in *kontrollen* mot vissa områden. Frågor om korruption har på senare tid fått ett uppsving, vilket borde medföra att ärendemängden ökar samtidigt som nya företeelser kommer i dagen. Vissa områden är emellertid mer uppmärksammade och kontrollerade än andra, vilket i hög grad styr inflödet av ärenden till rättsväsendet (Lundman, 1979; Levi, 1993). Dit lampans sken inte når, där upptäcks inte heller några brott.

Många ekobrott kännetecknas av att de är svåra att upptäcka. De har en låg grad av synlighet (Fijnaut, 1973). Det gäller särskilt korruption, där båda parter typiskt sett har intresse av att hemlighålla brotten. Vilka kontrollfunktioner – *väktare och tipsare* – som finns och deras förmåga att spåra upp olika typer av gärningar har därför stor betydelse för brottsupptäckt och selektion (Sellin, 1951). Väktarna och tipsarna kan vara konkurrenter, arbetsgivare, arbetskamrater eller journalister. Dessa kontrollanter måste också ha ett *motiv* för att avslöja korruptionen. För konkurrenter kan det vara vikten av att upprätthålla en rättvis konkurrens. För arbetsgivare är det ofta ett motiv att vidmakthålla företagets eller organisationens legitimitet utåt (Levi och Nelken, 1996). Det kan också finnas motiv att inte anmäla. En arbetskamrat som upptäcker en kollegas mutbrott kan till exempel känna tillräcklig lojalitet och vän-

skap med kollegan för att låta bli att anmäla brottet. Men en upptäckt av en illa omtyckt kollegas mutbrott kan i stället leda till en snabb polisanmälan.

En stor del av den synliga korruptionsbrottsligheten är ett direkt resultat av hur många kontroller som görs, mot vilka områden kontrollen riktar sig, hur de enskilda objekten väljs ut och vilken kontrollmetod som används (jfr RRV 1996:32). Vissa avancerade brott kan vara svåra att upptäcka eftersom de begås av personer som är mer hemmastadda i verksamhetens dokument och redovisning än de revisorer och andra som utför kontrollen (Wells, 1993). Shapiro (1984:99) har beskrivit betydelsen av kontrollstrategier på följande sätt:

[...] different intelligence strategies, sensitized to different vulnerabilities, intercept different kinds of offences at different points in their development. Just as certain kinds of bait, poles, and other paraphernalia are best suited to catch particular kinds of fish, certain intelligence strategies are best suited to catch particular kinds of wayward capitalists or their misdeeds.

Det finns en grundläggande skillnad mellan reaktiva och proaktiva system (Black, 1973; Kagan, 1984). Vilket system som används, hur det är organiserat och styrt samt vilka resurser som sätts in är av grundläggande betydelse för selektionen (Black, 1973). Vid reaktiva system är det andra som talar om var brotten finns. Proaktiva system innebär att den organisation som bekämpar brott själv bestämmer var den ska leta efter brotten. Weisburd m.fl. (1991:98f) fann att de metoder som används för att upptäcka brotten spelar en avgörande roll för vilka brott som hamnar under åtal:

Relying on victims in white-collar crime will lead to the discovery of a preponderance of embezzlements, and credit and mail frauds. Conspiracies, like antitrust and bribery, are less likely to be revealed without informers.

Enligt Shapiro har strategier för att upptäcka brott ett samband både i fråga om hur det brottsliga beteendet är organiserat och förutsättningarna för upptäckt (jfr Reiss, 1974). Med undantag för att brott kan upptäckas till följd av rena tillfälligheter, är förutsättningarna för upptäckt beroende av att kontrollorganen är organiserade så att de svarar mot brotten. Både egenskaper hos organisationen – som kan upptäcka brottet – och egenskaper hos ärendet – gärningspersonen – har betydelse för vilka brott som selekteras.

Vad som underlättar för väktare och tipsare att anmäla ett misstänkt korruptionsbrott är att gärningspersonerna utgör en grupp som är lätt att peka ut och anmäla. Det kan vara personer som på ett självklart sätt har ett ansvar för vad som sker i en organisation, som till exempel vd. Det kan också vara en person som har en sådan position i samhället att de förväntas upprätthålla en högre moral och etik än vad som förväntas

av de flesta ”vanliga” medborgare. Detta gäller till exempel politiker och generaldirektörer eller andra höga myndighetschefer. Gärningspersonen bör således vara en *lämplig måltavla*. Motiven kan också vara mindre ”ädla” och tipsaren se en chans att sätta käppar i hjulet för den som anmäls.

I den första undersökningen där typärenden tagits fram har varje ärende analyserats utifrån en från modellen (figur 1) förenklad selektionsmall (tabell 17), i syfte att lyfta fram vad det är hos dem som gör att de har selekterats fram jämfört med andra ärenden.

Tabell 17. Selektionsmall för analys av korruptionens typärenden.

Medvetenhet	Tillvägagångssättet är känt för många
Väktare och tipsare	Det finns kontrollanter
Motiv	Kontrollanterna har motiv att avslöja korruptionen
Lämplig måltavla	Det finns en lämplig utpekbar grupp

Vilka korruptionsbrott upptäcks och varför?

Tolv typärenden förklarar

Vid genomgången av Riksenhetens samtliga ärenden har tolv typärenden utkristalliserat sig. De bygger även på ärenden som inte har lett till förundersökning. I det följande kommer dessa typärenden att beskrivas genom en berättelse som får porträttera varje typärende. Berättelserna är fiktiva, men bygger i väsentliga delar på de undersökta fallen hos Riksenheten. De är skrivna på ett sådant sätt att det inte med ledning av omständigheterna går att härleda fallet till något bestämt ärende. Det är i stället det typiska som lyfts fram.

Varje typärende kommenteras sedan utifrån selektionsmallen som nyss presenterats och det kommer därmed att framgå vad som har gjort att det har upptäckts och anmälts, det vill säga selekterats fram.

Typärendena har placerats in i en övergripande struktur, som utgörs av generella beskrivningar av vilken form av korruption de illustrerar. Följande typärenden beskrivs:

Mutor i utbyte mot att muttagaren agerar för ett visst beslut

1. "Läkemedelsbranschen vinstmaximerar"
2. "Fastighetsuthyrare tjänar pengar vid sidan om"
3. "Försäljningsstrategier på gränsen..."
4. "Den korrupte upphandlaren"
5. "Felfria inspektioner och förnyade tillstånd"
6. "Internationell korruption med miljardbelopp"

Mutor i utbyte mot att muttagaren underlåter att fatta ett visst beslut

7. "Åtalskorruption på gatunivå"

Mutor som belöning för visst beslut

8. "Entreprenörer tolkar representation fritt"
9. "Hemtjänsten får sin belöning"

Mutor som främjande av en mer långsiktig relation

10. "Mamma Mia"

I korruptionens gråzoner

11. "Paranoida Svensson ser korruption överallt"

När förundersökning aldrig inleds

12. "Skattebetalarna rasar"

Förutom att det mellan ärendena finns likheter som har bidragit till deras upptäckt, finns det också stora olikheter mellan dem som är in-

tressanta att begrunda. Efter redovisningen av samtliga tolv typärenden samt deras selektionsanalys kommer de därför att beskrivas utifrån två av deras mest framträdande olikheter. Det handlar om vilken deras placering är på skalan från vit till svart korruption enligt Heidenheimers definition som togs upp i inledningskapitlet, samt deras olika förutsättningar för att kunna utredas, bevisas och åtalas. Nu till det första typärendet.

Typärende 1

”Läkemedelsbranschen vinstmaximerar”

– Vet du varför det finns så få läkemedelsföretag kvar i svensk ägo? frågade den erfarne marknadschefen bolagets nye vd.

Marknadschefen hade knappast väntat sig något svar utan fyllde snabbt den korta tystnaden med följande cyniska kommentar.

– Det beror på att de var för försiktiga i sin marknadsföring. Det gäller inte bara att få läkarna att köpa; det handlar om att de ska köpa ”rätt” produkter.

Marknadschefen och verkställande direktören höll som bäst på med att dra upp marknadsplanerna för det nya preparat, som snart skulle lanseras. Den nya produkten var en överlevnadsfråga för företaget och det gällde att läkarna valde deras tabletter och ingen annans. Men hur skulle de få läkarna att intressera sig för ”rätt” produkt?

De hade gått igenom alla matriklar och identifierat samtliga läkare med relevant inriktning och specialitet, inom både den offentliga och privata sektorn. Landstingsläkarna var intressanta, eftersom deras arbetsgivare sällan ansåg sig ha råd att bekosta sina anställdas ”vidareutbildning”. Läkarna skulle nu bjudas in till en stor årlig konferens som anordnades av de stora aktörerna inom industrin. Läkemedelsbolagen nästan slogs om att få bjuda och betala läkarnas resor och medverkan. Genom att få många läkare att åka på konferensen och gå på rätt utbildning skulle också efterfrågan stimuleras på ”rätt” produkt. Att konferensen skulle äga rum på en vacker ort (viktigt för medföljande) skulle garantera en hög uppslutning. Det senare kom dock att bli den faktor som upplägget sprack på.

Ja, så var det förstås det allra viktigaste. Resa och uppehälle var gratis för de inbjudna läkarna, men förstås inte för läkemedelsföretaget. Läkarna fick visserligen betala resan för medföljande maka eller make, det finns trots allt gränser. Läkemedelsföretagets kostnader kom sedan att bokföras som marknadsföring. Det gällde även vinet, som serverades så snart tillfälle gavs.

Bjudresor var ett vanligt upplägg i branschen, något som alla tillämpade. Men den här gången gick det snett. Det var för många som kände till hur läkemedelsföretagen agerade. Många hade retat sig på

hur läkarna åkte på gratis ”lyxsemester”. Kritik riktades mot det oetiska med att ”muta” läkarna att favorisera vissa läkemedel.

– Det är den kungliga svenska avundsjukan, konstaterade marknadschefen bittert när skandalen rullades upp i media.

I media framställdes bjudresorna som en ”korruptionshärva”, och flera läkemedelsföretag blev offentligt utpekade. Det hela var också besvärande för läkarkåren, som ogärna ville framstå som ”köpta” av marknadskrafterna.

Liknande händelser som den ovan beskrivna har bidragit till en självsanering i branschen och etiska regler finns sedan flera år tillbaka i syfte att åstadkomma en sundare marknadsföring.

Alla har ögonen på läkemedelsindustrin

Typärendet beskriver generösa bjudresor inom läkemedelsbranschen, och en stor del av de inkomna anmälningarna till Riksenheten mot korruption gäller sådana resor. Men fall som också ingår i typärendet är när läkemedelsbolag bjuder sjukvårdspersonal på informationsmöten för nya läkemedel eller hjälpmedel där det samtidigt förekommer rena nöjesinslag eller erbjudanden om gåvor. Det förekommer också exempel från en helt annan bransch med samma problematik.

Det centrala i typärendet är att det är privata bolag med vinstintressen som står för ”vidareutbildningen” för statligt anställd personal eller personal vars yrke särskilt förknippas med neutralitet och objektivitet. I vissa branscher har detta närmast blivit en sedvänja. Den här kulturen och traditionen har upprepade gånger blivit föremål för debatt i medierna. Följaktligen finns det en stor *medvetenhet* om denna form av ”korruption”, vilket leder till att många fall anmäls. Det är inte svårt att koppla ihop läkare, läkemedelsföretag, resor och korruption.

Bjudresor och marknadsföring med nöjesinslag till en yrkesgrupp går inte att dölja, utan informationen sprids på många sätt. Kolleger till läkare som accepterar inbjudningar till läkemedelsföretags informationsmöten, konferenser och lanseringstillställningar kan fungera som *väktare* för sin yrkesgrupps integritet. Sedan kan de själva eller någon i deras närhet som har fått scenariot återberättat för sig agera som *tipsare* till rättsväsendet.

Journalister är en av de viktigaste väktargrupperna när det gäller detta typärende. Med sin vetskap om hur det fungerar håller de ögonen på vad som förekommer i branschen. Deras tidningsartiklar attraherar sedan tipsare, vanliga och upprörda medborgare. Särskilt detta typärende skulle kunna vara en konsekvens av en tillfällig och stark uppgång i antalet anmälningar på grund av den särskilda mediadebatt som fördes om läkemedelsindustrins förhållande till de statliga läkarna för några år sedan. Det var då många fick upp ögonen för denna korruptionsgråzon, och medborgarna började ifrågasätta läkemedelsbolagens och läkarnas

integritet. Det finns följaktligen en moralisk indignation hos allmänheten och därmed *motiv* för att anmäla den här typen av korruption. Det handlar i grunden om sammanblandningen av privata vinstdrivande företags intressen med den offentliga sjukvårdssektorns intressen att främst se till den enskilde patientens bästa.

Varför är sjukvårdspersonal en *lämplig måltavla*? Det ställs höga krav på att de ska vara objektiva och inte utsätta sina patienter för risker eller onödigt dyra behandlingar på grund av att de kanske har blivit ”köpta”. Vården bekostas med skattemedel, och därför finns det ett intresse hos allmänheten att inte kostnaderna drar iväg, särskilt inte om det beror på att alltför dyra läkemedel otillbörligt gynnas. Läkarkåren tillhör dessutom en högstatusgrupp som i media fungerar bra som objekt för en moralisk avklädning enligt principen ”the higher they come, the harder they fall”.

På senare tid har läkemedelsföretagen börjat ändra strategi och minskat antalet läkemedelskonsulenter som tidigare var inriktade på att göra reklam genom att kontakta läkare (Attestam, 2007). I stället har sökarljuset riktats mot sjukvårdens beslutsfattare, politiker och budgetansvariga. Bakgrunden är bland annat att läkemedelsföretagen har svårt att nå läkarna till följd av etiska krav som innebär att landstingen måste godkänna kontakterna mellan personalen och läkemedelsföretagen. Kritiken har också varit hård mot läkemedelsföretagen, som således valt att slå in på en ny väg.

Typärende 2

”Fastighetsuthyrare tjänar pengar vid sidan om”

– Detta är ett helt nytt koncept. Ett inomhustorg för upplevelser, där restauranger med hela världens kök och exklusiva småbutiker mixas med kontor med inriktning på media och design.

Det var marknadsföraren av det nya centret som lade ut texten och berättade om de visioner som väglett byggherren att satsa enorma summor på det som definitivt skulle ”föra in kontorslandskapen i upplevelseindustrin”. Det var säkert inte något fel på idéerna. Problemet var bara att konjunkturerna började vika samtidigt som bygget närmade sig att bli klart. Den stora frågan var om det nya centret skulle få tillräckligt med hyresgäster, och det var bråttom eftersom räntekostnaderna tickade för varje dag.

Alla i branschen visste att etableringsfasen är det känsligaste skedet. När en kritisk massa av kända och stabila företag skrivit hyreskontrakt brukar slaget vara vunnet. Tidigare avvaktande möjliga hyresgäster brukar efter en sådan ”turning point” stå i kö för att hyra de lokaler som fortfarande inte är tingade. Lågkonjunkturen bidrog emellertid till att etablerade och seriösa företagare nu valde att ligga lågt.

Ägarna till köpcentret hade anlitat en underentreprenör som skulle ansvara för den administrativa hanteringen, som bland annat omfattade marknadsföring och kontakter med hyresgäster. Denne underentreprenör, fortsättningsvis kallad lokaluthyraren, hade i sin tur anlitat en konsult som skulle leta hyresgäster. Ryktet spred sig snart att det var svårt att fylla de nya lokalerna och som ett brev på posten började därför även ett antal så kallade "fria entreprenörer" att agera. Dessa kunde erbjuda en aktiv hjälp genom att knyta kontakt med nya hyresgäster.

De "fria entreprenörerna" kallar sig själva för mellanhänder, men är ofta personer med en hel del på sina samveten i fråga om ekobrott och konkurser. Seriösa företagare brukar därför inte vilja ha med dem att göra. Men nu var det annorlunda. Lokaluthyrarens konsult, som arbetade på provisionsbasis, kände sig mer och mer pressad i takt med att den ena tomma lokalen efter den andra färdigställdes utan att några intresserade hyresgäster stod att finna.

I det läget blev det lockande för konsulten att acceptera hjälp från de "fria entreprenörerna". Deras provision skulle tas från de framförmedlade hyresgästernas mutpengar till konsulten. Upplägget var tänkt att gå till på följande sätt: Potentiella hyresgäster kontaktas av mellanhänderna, det vill säga de fria entreprenörerna, som förklarar att de kan ordna lokaler, men att lokaluthyraren kräver pengar "under bordet". De blivande hyresgästerna träffar aldrig själva lokaluthyraren, utan enbart mellanhänderna. Lokaluthyraren representeras av konsulten, och i själva verket skulle lokaluthyraren i det här fallet inte ens veta om att konsulten arbetade med dessa metoder.

De hyresgäster som de anlitate mellanhänderna kommer att kontakta tillhör inte de mest seriösa företagarna. De vet att deras enda chans att få kontrakt på en lokal är att betala "vid sidan om", eftersom de inte klarar vanliga kreditkontroller. Eftersom konsulten också vet att han kommer att bli synad i sitt val av hyresgäster kräver han dock att den som "frontar" på hyreskontraktet är en "ren" person som åtminstone har någon inkomst. Oftast resulterar detta i att hyresgästerna ordnar en bulvan, som till exempel kan vara en familjemedlem.

Det mesta gick emellertid fel med det nya centret. Det hängde upp sig någonstans och flera av de tilltänkta hyresgästerna fick aldrig kontrakt. Däremot blev de av med en hel del pengar, som antingen hade stannat i mäklarnas fickor eller vandrat vidare till konsulten. Hyresgästerna kände sig lurade och slog larm. Alla skyllde sedan på varandra och då var det svårt att bevisa vad som egentligen hade skett.

Fastighetsmarknaden innebär risker för korruption

Typärendet ovan är intressant dels därför att det tar sikte på en specifik marknad, där det skapats särskilda möjligheter till korruption, dels för att mellanhänder anlitas, vilket är ett tecken på mer avancerade former av korruption. Bakom typfallet finns också liknande ärenden hos Riksenheten, men där mellanhänder inte förekommer, och som därmed porträtterar enklare mutsituationer mellan fastighets- och bostadsuthyrare och de personer som eftersträvar kontrakt. Fastighetsmarknaden och hyresmarknaden är kända för oegentligheter, och det leder till en *medvetenhet* och beredskap för att identifiera korruptiva beteenden. Vi kan dock inte säga om de anmälda fallen är undantag eller om det tillhör vanligheterna att hyresgäster i vissa situationer ger lokaluthyrare mutor för att få hyra lokaler eller bostäder. Det är fortfarande en sluten värld för utomstående betraktare, och korruptionen inom den är sådan att alla inblandade tjänar mycket på att hålla den hemlig.

Det saknas *väktare och tipsare* eftersom ingen har intresse av att slå larm till följd av att alla ”vinner” på uppgörelsen och dessutom gör sig skyldiga till brott. I de anmälda fallen har det dock främst varit mutgivarerna (det vill säga hyresgästerna) som har haft *motiv* att avslöja korruptionen eftersom de inte fick kontrakt. Detta är ett inte ovanligt motiv för personer som blivit svikna i samband med ett kriminellt upplägg (Brå 2005:11).

Det finns också exempel där de kriminella mäklarnas ”kundkrets” i en bostadshärva blev så stor att ryktet om affärerna till slut nådde polisen. Muttagarens arbetsgivare är också en aktör som borde ha intresse av att agera som väktare eftersom dennes rykte är sårbart för korruption inom bolaget. Alla de inblandade aktörerna i denna typ av korruption utgör *lämpliga måltavlor* på grund av att deras handlingar är uppenbart kriminella och skadar deras huvudmän, och många av dem, särskilt mellanhänderna, är också personer med en kriminell livsstil som alltid riskerar att bli måltavlor för anmälningar.

Typärende 3

”Försäljningsstrategier på gränsen ...”

”Bonuspoäng ger trogna kunder!”

Alla tillämpar system med bonuspoäng. Till och med Konsum lämnar rabatter till dem som köper mest, tänkte försäljningschefen när han lade upp strategin för företagets nya bonussystem.

Det gick ut på att de inköpare som köper företagets produkter får en personlig bonus. Principen var enkel: Ju större inköp desto högre bonus.

– Men det är klart, det är skillnad på nivån och vilka som erbjuds förmånerna, som åklagaren långt senare konstaterade under huvud-

förhandlingen när företagets bonussystem granskades ur straffrättslig synvinkel.

Bonuspoängen kunde lösas in och omvandlas till exempelvis resor eller produkter. När bonuspoängen översteg vissa nivåer utlöstes en extra bonus i form av en specifik gåva. Problem nummer ett var att bonusen riktades till personer även inom den offentliga sektorn. Här finns en risk för att skattepengar inte används optimalt eftersom inköparen har ett personligt intresse av att avtalen sluts med en viss leverantör. Problem nummer två var att den bonus som erbjöds var väl generös. I själva verket var den så generös att det låg nära till hands att problem nummer ett ofta skulle inträffa. Det var också själva poängen med poängen, som försäljningschefen skämtsamt uttryckte det, långt innan historien började rullas upp inför öppen ridå.

En konkurrent slog larm och menade att en myndighet hade valt en sämre och dyrare produkt enbart av det skälet att inköparen hade styrt myndighetens ledning i en viss riktning när anbuden skulle avgöras. Konkurrenten hade också en hel del på fötterna. Det fanns tester på de olika företagens produkter och det var ganska enkelt att konstatera att myndigheten gjort en mindre omdömesgill affär.

Det hade också kommit ut ”på stan” att företaget lyckats särskilt väl med sina försäljningar mot en rad myndigheter och att en och annan inköpschef hade fått lite guldkant på tillvaron.

Det är en liten värld och förr eller senare kommer det fram, tänkte åklagaren. Det går inte att muta för många, då spricker det.

En form av korruptiv gråzon som inte döljs

Liknande försäljningsstrategier som i typärendet förekommer helt öppet i den privata sektorn och är accepterat inom vissa gränser. Det är till exempel ingen som anser att ICA eller American Express är korruptiva för att de erbjuder sina kunder bonuspoäng. Gränserna är dock lätta att överskrida, som till exempel när säljerbjudandet riktar sig till personer med en huvudman och när det finns risk för att säljerbjudandet gör att köparna inte fattar objektiva beslut, vilket kan påverka allmänheten direkt (det kan vara fallet i många statliga verksamheter, till exempel tandläkare som väljer en viss produkt framför en annan, som kanske hade varit både bättre och billigare för patienten). Säljerbjudanden där de accepterade gränserna överskrids förekommer då och då i olika branscher, och eftersom de knappast går att dölja finns det generellt en *medvetenhet* om att de kan utgöra ett problem.

När försäljningsstrategier som tangerar korruption blir kända är det ofta för att antingen mottagarna av erbjudandet eller journalister har reagerat. Andra *väktare* kan också vara konkurrenter som kan känna sig hotade av det konkurrerande företagets tveksamma försäljningsmetoder. Deras *motiv* för att anmäla företagets illegala försäljningsmetoder

är att oskadliggöra en konkurrent som spelar med ojusta metoder. För personer som inte är direkt inblandade eller berörda kan moralisk indignation vara ett motiv. Men även de personer som är utsatta för försäljningsmetoderna har all anledning att agera både som väktare och tipsare. Som arbetsgivare vill man inte riskera att de anställda utsätts för ett tryck som kan leda till att de väljer produkter som är dyrare än nödvändigt, köper onödigt många produkter eller liknande. Som direkt mottagare av erbjudandet vill man inte riskera att ens objektivitet och yrkesetik ifrågasätts. En anmälare i Riksenhetens ärenden menade att han var grundligt trött på alla "usla försäljningstricks" och tyckte att det var "för jävligt" att säljare hela tiden trodde att de kunde "köpa honom".

Företag som använder smutsiga försäljningsmetoder är relativt lätta att anmäla till polisen eftersom de har opersonliga "det"-identiteter, och de utgör därför *lämpliga måltavlor*. Anmälarna anser också att företagen för sin egen vinning förstör spelreglerna för företag som vill följa reglerna.

Typärende 4

"Den korrupte upphandlaren"

Inköpschefens senaste hobby var att gå in på fastighetsmäklarnas hemsidor och inventera deras bestånd. Det var inte långt kvar till pensionen, och han drömde sig bort till en tillvaro med en egendom på landet, eller varför inte vackert hus i en fransk bondby. Det enda som saknades var lite mer undanstopgade pengar, som kunde garantera en bekymmerslös tillvaro. Vad inköpschefen inte visste var att han snart skulle bli bönhörd, även om det skulle sluta illa.

– Kan du ta den stora upphandlingen, den om "framtidsinvesteringen", frågade vd:n inköpschefen som hade börjat planera sin pension.

– Det är viktigt att lyckas med investeringen med tanke på den stora orderingången, förklarade vd:n och sedan var det bara för inköpschefen att kavla upp ärmarna.

Inköpschefen brukade svara för alla upphandlingar, men i större affärer som denna var det ledningsgruppen som fattade beslutet. Uppgiften var då att ta fram ett underlag till beslutet, helst med enbart en handfull kandidater ("shortlist"). I praktiken brukade ledningsgruppen alltid följa inköpschefens rekommendationer. Han hade varit med länge, hade djupa kunskaper inom sitt område och åtnjöt största förtroende.

Med tanke på det som senare skulle avsluta inköpschefens karriär, var han ironiskt nog också känd för sin etik och moral. Under hela sitt långa yrkesliv hade han enbart accepterat små enstaka nöjesresor och dyra middagar, sådant som en gång i tiden var helt gångbart.

Han såg sig själv som en ärlig person med stark yrkesheder. På senare år hade han följt de nya etiska reglerna och konsekvent tackat nej, till och med till småsaker.

Nu hände emellertid det som inte är ovanligt i upphandlingar om en riktigt stor order. Inköpschefen erbjöds en "privat provision" på ett betydande belopp om förhandlingarna hanterades på "rätt" sätt. Det hela sköttes snyggt med en diskret mellanhand, som förde fram erbjudandet om en "kick back".

För tio år sedan hade inköpschefen tackat nej. För fem år sedan hade han ringt polisen. Men i dag var läget annorlunda. I huvudet snurrade priserna på mäklarnas hemsidor och bilden på honom själv som fri pensionär i den nya egendomens rosenträdgård. Lojalt hade han hjälpt till att bygga upp företaget och vad var tacken, en lön som knappt översteg vad den offentliga sektorn betalade sina trotjänare. Den utlovade provisionen skulle göra det omöjliga möjligt. Med tanke på den instundande pensionen talade mycket för att denna chans aldrig skulle upprepas.

Valet var inte svårt och han hade sin föredragning för ledningsgruppen i styrelserummet. Han rekommenderade en av anbudsgivarna och snart accepterade alla hans förslag. Inköpschefen lämnade styrelserummet med ett småleende på läpparna. Hans framtid var tryggad.

Problemet var bara att mutor inte är ovanliga vid upphandlingar. Till detta kommer att folk pratar. Den konkurrerande entreprenören fick nys om saken och det ändrade bryskt inköpschefens detaljerade planer för pensionen. Det blev polisutredning och inköpschefen fick sparken från företaget ett par månader innan sin pensionering, utan avgångsvederlag.

En klassisk version av korruption som många är medvetna om

Att upphandlingssituationer innebär stora risker för korruption är något som de flesta är *medvetna* om. Det ovanstående typärendet är en klassisk version av korruption, och det är också ett av de vanligast förekommande i Riksenhetens ärenden. Denna korruption sätter konkurrensen mellan företag ur spel med alla de negativa konsekvenser det för med sig.

Konkurrerande företag i upphandlingar är stränga *väktare och tipsare* för att avslöja mutor. Att "rensa upp" i branschen för att kunna konkurrera på rättvisa villkor är ett fullgott *motiv* för anmälan. Men i de ärenden som ingår i typfallet har de flesta anmälningar eller tips om brotten kommit till polisens eller åklagarnas kännedom från de misstänkta eller utpekade personernas medarbetare eller före detta medarbetare. Av dem som har lämnat arbetsplatsen och som tipsar om brotten tycks hämnd vara ett *motiv*. De har inte sällan fått sluta under förödmande former, ibland för att de själva har misstänkts för oegentligheter.

Ytterligare en grupp väktare och tipsare är arbetsgivarna som upptäckt brotten genom internkontroll eller revision. För arbetsgivarna är företagets rykte och legitimitet ett viktigt *motiv* till att anmäla en misstänkt anställd. Detta har även gällt de privata företag i Riksenhetens ärenden, som inte enligt lag är skyldiga att anmäla sådana brott. Hellre än att riskera företagets goda rykte utgör dessa anställda *lämpliga måltavlor*, även om arbetsgivaren passivt kan sägas ha bidragit genom otydliga regelverk, bristfälliga rutiner och kontroll. Den anställde som pekas ut blir en syndabock – ”one rotten apple” – som visar att företaget är friskt och sunt när väl gärningspersonen har fått lämna sin plats.

Typärende 5

”Felfria inspektioner och förnyade tillstånd”

”Entreprenör ut i fingerspetsarna.” Det var omdömet om stadens nöjeskung, som drev flera restauranger och liknande etablissemang. Särskilt framgångsrik var han med att hantera myndigheterna.

– Myndighetskontakterna. De är till för att underlätta företagandet, om man säger så, brukade han konstatera med ett småleende.

Entreprenören var verkligen kung. När han körde igenom samhället i sin stora amerikanare hade han ena handen på ratten och den andra i luften, flitigt viftande till alla bekanta ansikten. Några personer som han kände särskilt väl var ”myndighetskontakterna”. Han hade lyckats med konststycket att gå runt alla tillstånd genom att visa generositet och uppskattning. Det var aldrig några problem med miljö- och hälsoskyddsförvaltningens inspektioner av livsmedelshygienen på restaurangerna. Kommunens serveringstillstånd för alkohol kom som ett brev på posten. Räddningstjänsten hade aldrig några anmärkningar på nödutgångarna.

Stadens bästa kock, som började sin bana med att arbeta svart och utan arbetsstillstånd, hade till och med fått uppehållstillstånd. Kockens släktingar hade aldrig några bekymmer med att få visum när de kom på besök. Revisorerna lämnade alltid rena revisionsrapporter. Amerikanaren gick alltid igenom besiktningen. Det var sällan något trassel med byggnadstillstånd när restaurangerna utvidgade sina lokaler.

Det kostade visserligen entreprenören en hel del pengar att ha positiva och okomplicerade ”myndighetskontakter”, men som han brukade säga:

– Advokater och tvister kostar också pengar, och tar tid. Därför är det bättre att fokusera på kärnverksamheten och undvika problem.

En klassisk version av korruption som uppfattas som mindre vanlig i Sverige

Berättelsen porträtterar ytterligare en ”klassisk” och välkänd form av korruption. Det som är gemensamt för de fall som ingår i detta typ- ärende är att mutgivaren vill ha någon form av tillstånd eller intyg. Det kan vara olika frågor, som en godkänd bilbesiktning, tillstånd för alkoholförsäljning eller uppehållstillstånd.

Även om det handlar om en välkänd form av korruption är det svårt att uttala sig om huruvida det generellt finns en *medvetenhet* om problematiken. Denna typ av korruption är mycket svår att upptäcka om inte någon av de inblandade parterna berättar om den. Den mest självklara *vaktaren* är muttagarens arbetsgivare, som genom rutiner och kontroll kan upptäcka korruptionen.

I alla de fall hos Riksenheten som är bakgrund till typärendet har muttagaren eller mutgivaren berättat om mutan för någon, antingen en vän, polisen eller en journalist, som sedan agerat som *tipsare*. När mutgivarna själva berättar om mutorna för polisen beror det antingen på att de inte har fått det tillstånd de har betalat för, eller för att de har blivit uppmanade att betala mutor. I båda situationerna anser mutgivarna att de är oskyldiga, trots att de har betalat mutor. Under dessa omständigheter, när mutgivaren känner sig lurad, är även muttagaren en *lämplig måltavla* och *motivet* är inte sällan hämnd. Även tilltänkta muttagare som inte nappade på muterbjudandet har agerat som tipsare.

Typärende 6

”Internationell korruption med miljardbelopp”

Sverige ligger högt på listan över länder med små problem med korruption. Däremot är svenska företag väl representerade i länder som ligger på samma lista, men åt rakt motsatta hållet.

– Hur går det ihop? frågade den nye affärsområdeschefen och höll nästan på att säga något i stil med ”korruption på export”. Frågan riktades till en annan av företagets chefer, som förklarade.

– Det handlar om miljardkontrakt, sysselsättning för tusentals arbetare och tjänstemän. Ska man laga omelett måste man knäcka några ägg. Svenska företag har fått ta seden dit de kommer.

Svenska företag vill däremot inte bli direkt inblandade i korruption och smussla undan medel för att kunna sätta in pengar på olika ministrars konton i skatteparadis. I stället hanteras frågan betydligt diskretare. I själva verket så diskret att inte någon behöver konfronteras med korruptionens synliga ansikte. Den metod som används är att anlita mellanhänder. De kan kallas för mäklare eller agenter. Mot en hög provision ser de till att hinder undanröjs. Till sin hjälp har de goda kontakter i det aktuella landet och i sin tur medhjälpare som så att säga sköter de mer känsliga operationerna.

På pappret har mellanhanden endast anlitas för att hjälpa det svenska bolaget med kontakter och information om skatteregler och annat i landet. Mellanhanden driver ett eget konsultföretag och har ett finger med i spelet så fort utländska företag ska investera i landet. Det finns olika arvodesformer. Ett vanligt sätt är att betalningen till mellanhanden faller ut endast om det svenska bolaget vinner kontraktet. Betalningen är då en viss avtalad procent av kontraktets värde. På det sättet får man mellanhanden att lägga på ett extra kol för att ro affären i land.

En ovanlig form av korruption i Sverige?

Mer storskalig än så här kan korruption knappast bli. Det handlar generellt om stora belopp, och inblandningen går ofta allra högst upp i de inblandade organisationerna eller företagen. Det är mycket få ärenden i materialet som utgör underlag för detta typärende, men likheterna dem emellan är sådana att de ändå förtjänar att uppmärksammas. Vissa av de upptäckta ärendena skvallrar om ett standardförfarande, att använda mellanhänder som förmedlar mutor vid större affärer. Det är dock svårt att uttala sig om *medvetenheten* om denna form av korruption i Sverige. Att dessa ärenden har kommit till åklagarnas kännedom beror på *tips* från olika inblandade personer, vilket tyder på att medvetenheten om denna speciella typ av korruption kan vara stor i vissa berörda branscher. *Väktare och tipsare* är främst konkurrenterna till det mutande företaget, vilka också har tydliga *motiv* för att anmäla korruptionen. När korruption handlar om miljardbelopp går det knappast att dölja för arbetsgivaren. Det är därför troligt att även de högsta cheferna inom de inblandade företagen eller organisationerna är medvetna om "strategin" och de kan därmed inte agera väktare.

Åklagarna i Sverige har mycket små möjligheter att utreda de fall som ingår i typärendet på grund av att det ofta krävs att polisutredningar görs i andra länder. Det är inte alltid som rättsväsendet i dessa länder är lika intresserat av att utreda korruptionen som Sverige är. På grund av dessa svårigheter har förundersökning inte inletts i de flesta fall som ligger bakom typärendet.

Ofta är det stora företag som pekas ut att ligga bakom korruptionen. I bakgrunden skymtar också den politiska nivån. Både storföretag och politiker är *lämpliga måltavlor* eftersom det kan sägas finnas en folklig misstro mot dessa. Misstankar kan därför lätt uppstå och fungerar också väl i en mediadramaturgi. Samtidigt uppfattas storföretag och det politiska toppskiktet som farliga motståndare eftersom de har inflytande.

Typärende 7

”Åtalskorruption på gatunivå”

– Systematiska snatterier är en allvarlig brottslighet som drabbar många affärsidkare hårt. Genom att många tar lite, men ofta, blir det sammanlagt stora volymer, menade åklagaren vid sin slutplädering.

– Vad som kan betecknas som allvarligare är när gärningspersoner försöker muta sig ur en situation för att förhindra att rättsväsendet ingriper mot brott, fortsatte åklagaren.

– Även om försöket till givande av muta i detta fall var spontant talar vi ändå om en brottslighet som i grund och botten är systemhotande, avslutade åklagaren med eftertryck och yrkade på ett kortare fängelsestraff.

Bakgrunden var att den åtalade bedrev systematiska snatterier och sedan sålde de stulna varorna till olika affärsinnehavare. Det rörde sig ofta om lite dyrare livsmedel, importerade konserver och liknande som sedan hamnade på närlivsbutikens hyllor.

Problemet för snattare som stjal ofta är att de förr eller senare åker fast. Denna regel fick också snattaren i brottmålet erfara. Som åklagaren berättade under slutpläderingen är snatterier ett gissel för handeln, och stora resurser läggs därför ned på säkerhet.

Den person som senare kom att fällas för stöld och försök till givande av muta blev igenkänd av en civilklädd butikskontrollant, som följde efter den misstänkte snattaren bland hyllkorridorerna och iakttog det ena tillgreppet efter det andra.

Sedan gick allt mycket snabbt. Butikskontrollanten larmar per radio en väktare som står vid utgången och fällan är gillrad. Den tilltalade passerar kassan och betalar för några obetydliga varor och stoppas sedan diskret av den väntande väktaren. Den misstänkte snattaren grips av panik och halar fram en femhundrakronorsedel ur bröstfickan och försöker ge den till väktaren. Vid det laget är även butikskontrollanten på plats.

Mutförsöket misslyckades, och var också dömt att misslyckas. Väktaren var en rättens tjänare. Det var heller knappast läge att acceptera det klumpiga mutförsöket. Efteråt diskuterade väktaren och butikskontrollanten hur pass vanligt det är med mutor. Båda hade kommit i kontakt med mutförsök, men menade ändå att det inte var särskilt vanligt. Ett skäl kunde vara att när de ingrep tappade den misstänkte ofta omdömet och hamnade i ett chockliknande tillstånd. Båda trodde nog att trafikpoliser var mer utsatta eftersom den som stoppas av polisen ändå har lite tid att tänka efter innan det är dags att veva ned sidorutan. De kunde dock inte diskutera sin teori med de poliser som hade kommit för att hämta den gripne snattaren. De var redan på väg till stationen för att förhöra den misstänkte.

Ärendena kommer till polisens kännedom genom muttagarna

Många anser nog att detta typärende är den typiska muttsituationen. Det är en enkel och okomplicerad form av korruption, som vi kanske tror främst förekommer i andra länder. Samtliga fall hos Riksenheten som ligger bakom typärendet gäller försök till givande av muta, och de tilltänkta muttagarna – samtliga poliser eller väktare – har vägrat att ta emot mutan. Det är också mottagarna av muterbjudandet som varit *tipsare* och gjort anmälan. Typiska *väktare* är överordnade, som genom kontroll kan motverka korruption.

Typärendets korruptionsförsök var en direkt konsekvens av att ett annat brott nyss hade begåtts. Mutgivaren upplevs därför gärna som ”kriminell” och blir därför en *lämplig måltavla* för anmälan. Poliser och väktare har inga egna *motiv* att anmäla brottsförsöket, utan det sker i tjänsten.

Typärende 8

”Entreprenörer tolkar representation fritt”

– Jag är emot mutor. Vi måste hålla affärerna rena från allt sånt, sa entreprenören till en kollega. En annan sak är att visa tacksamhet och uppskattning. Det är ett sätt att få det framtida samarbetet att fungera och det bäddar också för goda relationer längre fram i tiden om det skulle bli tal om nya kontrakt.

Det är många som ogillar mutor och det är osnyggt med pengar som byter ägare i ett dammigt parkeringshus eller under liknande besvärande situationer. Då känns det bättre att följa sedvänjan och ge en gåva i efterhand. Entreprenören brukade också tala om ”the Swedish way”. Det handlade då inte om mutor utan i stället om prov på uppskattning, när alla papper var undertecknade och det gick att se framåt. Han kunde berätta om ganska många situationer där han tillämpat de svenska sedvänjorna.

En gång bjöd han det företag som gjort upphandlingen på en studieresa. Det var ledningsgruppen som följde med över Atlanten. Nöjesinslaget var framträdande eftersom det var viktigt att alla lärde känna varandra ordentligt. Resan kunde beskrivas som en slags ”kick off” för det nya samarbetet.

I ett annat fall hade han till ett företag tagit med några flätade korgar med inbjudande flaskor maltwhiskey, sådana sorter som hade långa namn med många konsonanter. Det var gåvor till några av upphandlarna som han hade gjort många affärer med under de senaste åren.

–Det är bara vanligt folkvett, menade entreprenören.

Han har dock erkänt att han någon gång gått över gränsen. Vid ett tillfälle hade han betalat en golfresa inklusive golfutrustning till en upphandlare, något som han idag ångrar. Han tycker själv att det inte var ”snyggt”.

Gåvor i efterhand är korruption på svenska

Det som sammanbinder alla Riksenhetens fall som ligger bakom typ-ärendet är att mutan ges *efter* det att affären gått i lås. Det är fortfarande en brottslig gärning eftersom belöningen kan ses ha som syfte att påverka kommande affärssuppgörelser. Beroende på företagets storlek och organisation kan mutan ges till dem som direkt ansvarat för upphandlingen, till andra personer i företaget eller till de högsta cheferna. Belöningarna är aldrig tydliga mutor, exempelvis i reda kontanter, och inte heller är syftet med mutan uttalat. Det handlar i stället om typiska representationssituationer, som gåvor vid jul, resor och konferenser med nöjesinslag och liknande.

Genom att en aning överskrida gränsen för det passande blir både mutgivare och muttagare sammansvurna i en slags pakt där båda innerst inne inser vad det är fråga om. Samtidigt kan de knappast klandras eftersom avvikelser från det "normala" inte är tillräckligt stor för att vara besvärande.

En betydande del av de ärenden som kommit in till Riksenheten faller in under detta typärende. Det borde innebära att det finns en stor *medvetenhet* om denna korruptionsform. För mutgivarens konkurrenter tycks det inte råda någon osäkerhet om att detta är korruption, även om den representation som det är frågan om sällan döljs av mutgivarna eftersom de vill få den att utåt sett verka helt legitim. Brottet är därför inte svårt att upptäcka.

Ännu mer än i typärendet om korrupta upphandlare är den typiske *väktaren* konkurrent till den mutgivande entreprenören som tagit hem affären. Inom olika delar av ekonomin känner man ofta varandra eller känner åtminstone till varandra, och ryktet kan snabbt gå om vad den ena eller andra har gjort och bjudit på. När representationen har gått över det tillåtnas gräns är konkurrenterna inte sena med att göra en anmälan. De kan också anmäla det inträffade till muttagarens överordnade, som nästan alltid känner sig tvungna att låta saken gå vidare till polisen för att upprätthålla förtroendet för sin egen organisation. Konkurrenternas tips och anmälningar är oftast anonyma, men det framgår på olika sätt att de är konkurrenter, inte sällan genom att de undertecknar breven med "upprörd konkurrent som vill ha rättvisa" eller liknande. Deras *motiv* att åstadkomma rättning i ledet är därmed tydligt, och som konkurrenter blir de felande företagen dessutom *lämpliga måltavlor*.

Den näst största gruppen väktare i detta typärende är undersökande journalister, som genom sina reportage har sporrat allmänheten att agera som *tipsare*. I dessa fall är *motivet* för anmälan moralisk indignation.

Typärende 9

”Hemtjänsten får sin belöning”

– Alla håller på med sitt. Det är inte som det var förr, säger Erik.

– Och inte får jag se barnbarnen heller, klagar han vidare.

Erik är över åttio år och bor sedan en tid på Björkbacken, ett äldreboende i utkanten av staden. Han talar med Amalia, en medelålders kvinna som arbetat som sjukvårdsbiträde tillräckligt länge för att ha upplevt Björkbackens namnbyte från ålderdomshem till äldreboende. Det är sonen som aldrig hälsar på som Erik talar om.

Tidigare kunde Erik delta i olika aktiviteter och sitta i allrummet tillsammans med de andra boende på Björkbacken. På sista tiden har han emellertid blivit sämre och sitter mest på sitt rum och hans enda sällskap är egentligen Amalia. Eftersom de äldre mår bäst av att inte ha för mycket personal omkring sig träffas Erik och Amalia varje dag med undantag av helgerna då hon är ledig.

Med tiden har Erik och Amalia utvecklat en nära och personlig relation. För Erik har Amalia blivit som en dotter. Hon fyller det tomrum som Eriks son åstadkommit, genom att inte bry sig om sin far.

Erik blir allt svagare och han känner att livet börjar rinna iväg. Han börjar tänka i praktiska banor och vill gärna ge bort sina käraste saker till någon som betyder mycket för honom, och det är Amalia. Erik börjar lite försiktigt att ge Amalia gåvor. Hon vet mycket väl om att hon inte får ta emot några gåvor. Det är en regel som förståndaren tar upp på varje upptaktsmöte inom äldreomsorgen och hemtjänsten. Amalia tackar därför hela tiden nej, men det är inte en enkel uppgift eftersom han är påstridig. Han blir också ledsen och sårad när hon tackar nej. Hon känner att Erik upplever ett nej som ett avvisande av honom som person, på liknande sätt som Erik uppfattar att hans son avvisat honom. Amalia hamnar därför i en ohållbar situation och hennes lösning på detta dilemma är att enbart ta emot gåvorna tillfälligt, och sedan reglera gåvorna med familjen när Erik väl har gått bort.

Den smidiga lösning, som Amalia hade tänkt sig, infrias inte. I stället rullas ”hela historien” upp, som det stod i lokaltidningen, när Eriks son oväntat besökte sin pappa. Erik var på dåligt humör och arg på sonen. Något överilrat och en aning triumferande berättar Erik att sonen inte ska få något arv. Allt ska i stället gå till Amalia. Erik berättar också att Amalia redan har börjat få saker.

Sonen kontaktar omedelbart chefen för äldreboendet, som polisanmäler Amalia efter att hon har bekräftat att hon tagit emot gåvorna. Vid huvudförhandlingen vitsordar Amalia de faktiska omständigheterna men förnekar brott eftersom hon enbart tagit emot gåvorna för tillfällig förvaring. Äldreboendets regler är emellertid tydliga och gå-

vorna har faktiskt tagits emot. Därför döms hon villkorlig dom och dagsböter.

Anhöriga till "mutgivaren" tipsar polisen

Detta är en välkänd form av korruption, och det finns också flera ärenden på Riksenheten. På grund av att problematiken med äldre eller handikappade som vill belöna sina vårdare funnits länge har tydliga interna regelverk utvecklats. Ofta finns också rutiner för hur reglerna sedan kommuniceras till de anställda, till exempel genom regelbundna kurser. Det finns därmed en väl utvecklad *medvetenhet* hos de berörda arbetsgivarna.

Den typiska *våktaren och tipsaren* i dessa ärenden är "mutgivarens" anhöriga. Dessa personer ser sina arv minska i takt med att gåvor fullbordas och testamenten upprättas. De anhöriga kan också vara lyhörda för tecken på att vårdpersonal försöker utnyttja den gamles beroendeställning. De anhöriga har därmed tydliga ekonomiska eller moraliska *motiv* för att anmäla.

Vårdpersonal är vidare en *lämplig måltavla*, de är lätta att peka ut och det ligger något moraliskt förkastligt i att vårdpersonal drar egen fördel av en äldre persons beroendeställning. Regelverket är också tydligt. Ofta är det endast mycket små avvikelser från förbudet att ta emot gåvor som tolereras.

Typärende 10

"Mamma Mia"

Det gäller inte bara att vinna en upphandling utan att bygga upp en långsiktig relation. På det sättet kan många kontrakt vinnas i framtiden. Detta är tankar som många företag bär på, företag som inte alls har något intresse av korruption eller andra oegentligheter.

– Svårigheten är att hitta arenor där vi kan mötas och etablera relationer, som marknadskonsulten uttryckte det.

– Och att behålla relationerna och därmed kunderna, fyllde marknadschefen i.

– Ingen kommer om vi enbart presenterar våra produkter och vart vi är på väg affärsmässigt, svarade marknadskonsulten.

För företag som säljer tjänster i hård konkurrens gäller det att främja mer långsiktiga relationer till sina kunder. Det handlar om marknadsföring och representation. Ett sätt att skapa arenor för relationer, för att citera marknadskonsulten, är att företaget bjuder in sina kunder till nöjesevenemang och i samband med detta också passar på att informera om sina tjänster och produkter och vad de har på gång.

Ofta är det kundernas högsta ledningar som bjuds in till dessa "VIP-visningar", med dryck och tilltugg, för att sedan avslutas med ett nö-

jesinslag. Själva dragplåstret kan vara en musikal eller ett artistframträdande. Det är sällan några pärmbarande upphandlare som trängs i VIP-loungerna. Därför uppfattas dessa visningar inte heller som särskilt känsliga. Men den offentliga sektorn måste upphandla, och det är trots allt de högsta cheferna som i slutändan bestämmer vad som ska köpas in.

– Åklagarna har börjat intressera sig för mycket för dessa evenemang, som inte har något med korruption att göra. Så här har vi alltid gjort, påpekade marknadschefen.

– Örnén har ännu inte landat för åklagarna, som förlorade i tingsrätten och nu hoppas på ändring i hovrätten. Gör de det får vi väl gå över till direktreklam samt korb och bröd, skämtade konsulten.

Om att långsiktigt stärka relationer – korruption eller inte?

I den strikta konkurrens som råder på marknaden har många företag uppfattningen att det inte räcker med att kunna sälja i dagsläget utan man måste också kunna behålla kunderna i framtiden. Ska ett företag främja mer långsiktiga relationer med sina kunder handlar det om marknadsföring samt representation, och därmed risk för korruption. Typfallet illustrerar en vanlig situation där kunderna bjuds in till ett nöjesevenemang och i samband med detta också informeras om företagets produkter och tjänster. När privata företag riktar sig mot andra privata företag, är relationen mindre känslig. Problemet uppkommer när företag vänder sig till den offentliga sektorn. En myndighet som får en inbjudan utgör en *väktare* som kan anmäla och *motivet* är att upprätthålla regelsystemet. Det finns en *medvetenhet* om denna form av exklusiv representation och inte minst journalister har ett intresse av att bevaka den offentliga sektorns integritet. Som tidigare nämnts är storföretag en *lämplig måltavla*, liksom höga statliga chefer om de accepterat erbjudandet.

I typärendet ”Entreprenörer tolkar representation fritt” gavs belöningen efter en genomförd upphandling, och muttagarna var direkt ansvariga eller skulle ha stort inflytande över nästa upphandling. I det nyss beskrivna typärendet ges ”mutan” inte till någon av de personer som är direkt ansvariga för upphandlingar. Det behöver inte heller pågå en upphandling med myndigheten eller en upphandling nyligen vara avslutad eller snart påbörjas. Det blir då svårt att peka på något konkret som mutgivaren försöker påverka. Åklagarna har som regel svårt att visa brott. Det välkända Mamma Mia-ärendet illustrerar väl problemet där ett företag bjöd in sina kunder till musikalen med samma namn. Enligt åklagarna på Riksenheten kan fallet bli vägledande för hur framtida liknande ärenden ska bedömas. Tingsrätten menade att det inte var fråga om korruption, men målet ligger nu i hovrätten.

Den mediala uppmärksamheten kring Mamma Mia-ärendet ledde till en ny *medvetenhet* om vad som skulle kunna utgöra korruption. I de av

Riksenhetens ärenden som ligger till grund för detta typärende, har *vaktarna* främst varit journalister, och *tipsarna* vanliga medborgare som reagerat med upprördhet över mediernas rapportering, eller Riksenheten själv, som sett en anledning att närmare undersöka företeelsen. Vissa anmälningar har kommit från de inbjudna personerna själva. Samtligas motiv för att anmäla förfarandet kan närmast ses som moralisk indignation, och de inblandade företagen anses förmodligen vara *lämpliga måltavlor* för offentlig rättelse.

Typärende 11

”Paranoida Svensson ser korruption överallt”

– I varje rättshaverists historia finns ett felaktigt myndighetsbeslut och ett övergrepp från myndigheternas sida. Det kan ligga långt bak i tiden. Sedan kan de inte släppa det inträffade och gå vidare, utan de ser konspirationer överallt.

Det var den erfarne chefsåklagaren som berättade om några fall för den nye assistentåklagaren, som stött på sin förste rättshaverist. Det var en privatperson som inte hade fått sin deklaration godkänd av Skatteverket. Det rörde sig om ett avdrag för fördyrat boende på grund av några personliga besvär till följd av felmedicinering, som ingående beskrevs. Skatteverket skulle enligt rättshaveristen ha blivit mutat av den behandlande läkaren, som redan var anmäld till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, och läkemedelsbolaget, som var anmält till Läkemedelsverket.

Nu låg ärendet hos assistentåklagaren som tvekade mellan att skriva av ärendet med motiveringen ”brott föreligger ej” eller ”brott kan ej styrkas”. Bifogat själva brottsanmälan fanns rikliga mängder ”bevisning” i form av artiklar om korruption i allmänhet, samt farliga läkemedel och olika läkare som blivit prickade för felbehandling i synnerhet.

Chefsåklagaren berättade för assistentåklagaren att i takt med att korruption mer och mer kommit på tapeten har också rättshaverister och psykiskt störda människor börjat åberopa mutor och korruption. De skriver nu ofta direkt till Riksenheten mot korruption, Ekobrottsmyndigheten eller Institutet mot Mutor. Brevet är långa, personerna är mycket arga och de kan också skicka med tjocka buntar med ”bevisning”, som till exempel kan vara all deras mejlkontakt med den myndighetsperson som hamnat i skottgluggen. Ibland skickar de med diverse tidningsartiklar om korruption i allmänhet.

Chefsåklagarens råd var att möta rättshaveristerna med respekt och vara försiktig med att sätta etiketter på människor; ibland har de rätt, även om det ser osannolikt ut från början. En gång i tiden hade chefsåklagaren själv fått rådet att samhället kan förebygga rättshaveri genom ett korrekt och mänskligt bemötande.

Rättshaverister anmäler oförrätter till polis eller åklagare

Centralt för Riksenhetens ärenden som ligger till grund för typärendet är att det handlar om vaga anklagelser från personer som närmast uppfattas som rättshaverister. Som framgår av berättelsen kan det finnas ett brott i bakgrunden, även om de flesta brev framstår som egendomliga, i alla fall vid första påseende. Bakgrunden är inte sällan att de upplever sig ha blivit utsatta för någon typ av oförrätt och sedan gör bedömningen att det måste handla om korruption. Mycket få av dessa ärenden leder till att förundersökning inleds. Ofta är anklagelserna för vaga för att de ska vara möjliga att utreda. Om anmälaren har befunnit sig i en rättslig tvist med den anklagade myndigheten eller kommunen går åklagarna efter rättsens utslag, som inte i något av de aktuella fallen har gett anmälaren rätt.

Typärendet handlar därför egentligen mer om själva anmälaren än om korruption. Intressant nog representerar dessa fall den allra största delen av Riksenhetens samlade ärenden. Riksenheten mot korruption kan antas ha fått ett symboliskt värde för dessa personer som känner att de har ett naturligt ställe att vända sig till med sina tankar om korruptionen i samhället.

Fallen tar upp mycket varierande korruptionsanklagelser, och för oss centrala begrepp som *medvetenhet, väktare och tipsare, motiv och lämpliga måltavlor* är svårt att använda på dessa ärenden. Det enda som med säkerhet kan sägas är att *tipsarna* är personer som ser sig som offer för korruption, och att deras *motiv* är hämnd och att uppnå rättvisa.

Typärende 12

"Skattebetalarna rasar"

– Få se nu, sa redaktionschefen.

– Upplagan går upp med tio procent, Riksrevisionens blodhundar gör en gryningsråd på myndigheten för att säkra alla verifikationer, och JO får ett tiotal anmälningar från förtörnade skattebetalare om skattefusk, brott mot grundlagen och korruption.

Redaktionschefen summerade effekterna av nästa dags stora nyhet; "Generaldirektör går på krogen – skattebetalarna står för notan!" Tidningen hade arbetat med scoopet en hel månad och meningen var att avslöjandena skulle komma slag i slag. I början skulle det vara röjanden av det lite oskyldigare slaget, som höga krognotor, lite för många taxiresor till bostaden en aning för sent på kvällen och nya kontorsmöbler till gd-rummet, trots att de gamla var nästan nya. När generaldirektören väl försäkrat allmänheten om att det inte finns några fler lik i garderoben skulle skandalen trappas upp ytterligare. Själva finalen handlade om utlandsresor till möten som aldrig ägt rum och med personer som närmast kunde betraktas som privat resesällskap.

Chefredaktören skulle sedan kommentera avslöjandena på ledarplats. Det handlade om ”den moderna tidens korruption”, vilket var budskapet i den första ledaren. Hur personer med makt och förtroende skor sig för egen vinnings skull på skattebetalarnas bekostnad. Den avslutande ledaren skulle ha rubriken ”Korruption och förskingring”. Ledaren skulle fokusera på maktmissbruk, politiska tilläggningar snett uppåt och behovet av korrekta utnämningar.

Ett nytt grepp var också att gå igenom de anmälningar som alla räknade med att allmänheten skulle ge in till JO, Riksenheten mot korruption och liknande organ. Tidningen räknade med att dessa anmälningar skulle räcka för ett helt uppslag och en löpsedel med rubriken ”Nu har vi fått nog! Svenska folket rasar mot korruptionen!”

Väktarna är journalister och allmänheten tipsare

Detta typärende representerar den sortens ”enpartsförfaranden” som nämndes inledningsvis och där brottsrubriceringen är annan än tagande av muta, men där gärningen ändå hör hemma i en korruptionsproblematik. Riksenheten har också valt att även utreda denna typ av maktmissbruk.

Det finns generellt en *medvetenhet* om att personer i maktposition kan missbruka sin ställning. I de fall hos Riksenheten som ligger till grund för typärendet är det tydligt att denna medvetenhet har skapats genom mediernas avslöjanden. Journalisterna är därför den framträdande *väktargruppen* även i detta typärende och *tipsarna* är allmänheten. Deras *motiv* är återigen moralisk indignation, och det är mycket vanligt att anmälningar undertecknas med ”upprörd skattebetalare” och att tidningsartiklar med avslöjande reportage bifogas. Ett par fall har dock anmälts som en följd av arbetsgivarens internkontroll eller revision.

De personer som anmäls i denna typ av ärenden är inte sällan högstatuspersoner som politiker, myndighetschefer eller företagsledare. Sådana personer med förtroende och makt utgör onekligen *lämpliga måltavlor* då de i hög grad förväntas agera etiskt och ansvarsfullt. Det är uppenbart att medborgarna har stora krav på sina beslutsfattare och liten tolerans mot alla former av missbruk av makt och förtroende.

Svart, grå eller vit korruption?

Enligt Heidenheimers definition på korruption som redovisades inledningsvis, kan olika korruptiva beteenden placeras på en skala från svart till vitt, där svarta gärningar är brottsliga medan vita är lagliga, men som många anser vara oetiska. Den grå korruptionen rör sig i gränslandet mellan det brottsliga och det moraliskt tvivelaktiga. Inom denna gråzon tycker vissa att gärningarna ska vara straffbara, medan andra anser att de ska vara tillåtna.

Vit korruption

TVå av typärendena kan betecknas som vit korruption: "Läkemedelsbranschen vinstmaximerar" och "Mamma Mia". Gärningarna är inte uppenbart brottsliga, men många anser att de är oetiska eftersom det har kommit in många anmälningar till Riksenheten. Särskilt i typärendet "Mamma Mia" finns många aktörer inom näringslivet som tycker att handlingarna inte är oetiska utan bör accepteras. Som tidigare nämnts har Riksenhetens åklagare en annan uppfattning. I den rättsliga prövning som nyligen gjorts i Mamma Mia-ärendet accepterades inbjudningarna till myndighetscheferna som tillåten representation och marknadsföring. Vilken ställning hovrätten kommer att inta i det överklagade målet kommer att få stor betydelse för hur Riksenheten i framtiden bedömer liknande fall, som lett till anmälningar.

I fråga om läkemedelsbranschens marknadsföringsmetoder har överåklagaren Christer Van der Kwast, efter att ha handlagt ett stort antal liknande ärenden, konstaterat att gränsdragningen mellan läkemedelsföretagens metoder och mutlagstiftningen är mycket oklar.¹⁶ Eftersom uppmärksamheten kring marknadsföringsmetoderna har lett till att branschen tagit itu med problemet och skapat klarare riktlinjer för vad som kan anses som acceptabelt, anser Riksenheten att handlingar som befinner sig inom dessa ramar ligger utanför mutlagstiftningen.¹⁷ De befinner sig således på den vita delen av skalan, men lutar åt det grå hållet när något företag avviker från branschens riktlinjer. De anmälningar som kommit in till Riksenheten från allmänheten och även från sjukvårdspersonal, tyder på att det finns en upprördhet över läkemedelsföretagens marknadsföringsmetoder.

Grå korruption

Det är tre typärenden som kan betecknas som grå korruption, "Försäljningsstrategier på gränsen...", "Entreprenörer tolkar representation fritt" och "Paranoida Svensson ser korruption överallt". Särskilt det sistnämnda typärendet innehåller många fall där gränsen mellan det kriminella och det moraliskt tvivelaktiga är otydlig. Åklagarna på Riksenheten finner inte sällan att det i dessa ärenden funnits oklara riktlinjer för de anställda, varför det kan vara svårt att bevisa uppsåt.

Anledningen till att "Entreprenörer tolkar representation fritt" kan definieras som grå korruption är att det otillbörliga inslaget varierar stort i de ärenden som ligger till grund för typärendet. Det kan gå från ett mindre nöjesinslag på en arbetsresa, till ett mindre arbetsinslag på en

¹⁶ Detta konstateras i en förundersökning som förklaring till varför detta ärende, som så många andra liknande, har lagts ned.

¹⁷ Riktlinjer har utarbetats och avtal har inletts mellan Läkemedelsindustriföreningen, LIF, Landstingsförbundet och Läkarförbundet. Avtalet "Överenskommelse om samverkansformer mellan läkemedelsföretag och medarbetare i den offentliga hälso- och sjukvården" finns att ladda ned på www.lif.se.

nöjesresa. Variationen av gåvor är också stor. Personer som arbetat tillsammans under en följd av år bygger upp en vänskapsrelation som gör att gränserna mellan yrkesliv och privatliv blir oklara. Det kan vara problematiskt för en uppdragsgivare och en entreprenör att ha en nära vänskapsrelation och till exempel vilja åka på semester tillsammans eller ge varandra fina gåvor vid jul.

De fall som ligger bakom typärendet leder ofta till svåra bedömningsfrågor för åklagarna. Har gåvor överlämnats eller resor betalats för att utöva otillåten påverkan, eller är det ett utslag av ren vänskap vid sidan av arbetet? Det är ofta svåra avvägningar och det är vid sidan av bevissvårigheter skäl till att enbart en femtedel av dessa ärenden har lett till åtal.

Svart korruption

De typärenden som utgör svart korruption gäller de korrupta fastighetsuthyrarna och upphandlarna, storföretagens miljardmutor till utlandet, inspektörernas utfärdande av tillstånd, mutorna till väktare och poliser och gåvor från äldre till hemtjänsten.

Det är sannolikt delade meningar om de olika aktörernas skuld. Eftersom det är svårt att få lägenheter är det nog många som ser mellan fingrarna på att svarta pengar betalas för hyreskontrakt. Äldre eller sjuka personer som ger bort gåvor eller arv till sjukvårdspersonalen är säkert ofta ursäktade ur moralisk synvinkel. Skuggan faller i stället på personalen.

Den korruption som ligger bakom typärendet ”Internationell korruption med miljardbelopp” kanske inte lika säkert skulle bedömas som helt svart i andra länder, vilket är en påminnelse om att samhällen är olika toleranta till korruption.

Vilka typärenden leder till åtal?

Det typärende som har lett till flest åtal¹⁸ är ”Åtalskorruption på gatunivå”. I dessa situationer står ofta ord mot ord utan att det finns några egentliga bevis, men skillnaden gentemot andra ärenden är att de väktare eller poliser, som blir utsatta för mutförsök, i princip alltid blir trodda. Det beror troligtvis på att de inte har några andra motiv än rent professionella att anklaga någon för försök till givande av muta. Det är en del i deras arbete att dokumentera händelser, anmäla och vittna.

De typärenden som därefter har lett till flest åtal och fällande domar är ”Entreprenörer tolkar representation fritt” och ”Den korrupte upphandlaren”. Båda handlar om relationer mellan entreprenörer och upphandlare. Ofta finns tydliga regler för vad en upphandlare får acceptera från en entreprenör, vilket förenklar åklagarnas arbete att visa att gåvan har överskridit vad som är tillåtet. I majoriteten av de fall som har lett

¹⁸ Mätt som andel av samtliga åtal av ärenden, ej antal misstänkta.

till åtal har det dessutom funnits konkreta bevis i form av kvitton och utgifter, och i något fall även ett erkännande.

På grund av bevissvårigheter har de flesta av fallen bakom dessa två typärenden inte lett till åtal. I vissa fall har anmälarna påstått att mutorna var nöjesresor medan de i själva verket varit utbildningsresor eller konferenser med stort arbetsinnehåll. I andra fall har det förekommit gåvor som hade kunnat vara otillbörliga, men där värdet bedömdes vara för litet för att de skulle kunna innebära någon egentlig påverkan. I ytterligare andra fall har det inte gått att klarlägga om gåvorna haft sitt ursprung i privata eller yrkesmässiga relationer.

Hälften av de ärenden som ligger till grund för typärendet ”Hemtjänsten får sin belöning” har lett till åtal. Det beror på tydliga föreskrifter som reglerar vårdpersonals rätt att ta emot gåvor och en spridd kunskap om dessa riktlinjer. Det är också vanligt att vårdpersonalen medger att de tagit emot gåvor och om testamente föreligger är bevisläget mycket starkt.

När det gäller fastighetskorruptionsärendena har ett ärende lett till åtal och dom då en mellanhand och en medhjälpare blev fällda för brott. Trots att det egentligen handlade om stora och välorganiserade härvor fanns dock endast bevis för något enstaka tillfälle av givande av muta, vilket de åtalade fälldes för.

Vilka korruptionsbrott upptäcks inte, och varför gör de inte det?

I det här kapitlet är ambitionen att förklara vilka möjliga korruptionsbrott som finns, men som inte har upptäckts och anmälts. Övningen kan uppfattas som omöjlig eftersom vi saknar kunskap om hur mörkertalets brott och möjliga ärenden ser ut; ärenden som inte existerar kan inte undersökas med vetenskapliga metoder. Däremot är det möjligt att utifrån ett vetenskapligt material göra vissa bedömningar, låt vara att styrkan i dessa är beroende av underlagets kvalitet och analysens styrka. Bedömningarna görs på grundval av en jämförelse mellan Riksenhetens ärenden och forskningen om korruption; båda dessa faktorer har utförligt redovisats i det föregående. Jämförelsen kommer att visa på både överensstämmelser och skillnader. På grundval av detta resultat förs sedan en diskussion om vilka brott som rimligtvis förekommer i Sverige, men som inte kommit upp till ytan och därmed till Riksenhetens kännedom under de år som undersökningen avser.

Eftersom Riksenheten är en ny organisation på ett från myndigheternas sida tidigare outvecklat område och undersökningen tar sikte på de första åren inkomna ärenden, kommer analysen med nödvändighet missa dynamiken i ärendeutvecklingen. Därför har analysen kompletterats med en intervju med överåklagaren Christer van der Kwast, som byggt upp Riksenheten och har varit dess chef från starten. Intervjun tar främst sikte på de ärenden som kommit in till Riksenheten efter undersökningsperiodens utgång år 2005. Tanken är att det senaste årets ärenden till viss del kan spegla vilka nya korruptionsbrott som upptäckts till följd av det ökade fokus som korruptionsbrottsligheten fått på senare år. Till analysen har också lagts en diskussion om den dolda brottsligheten som vi fört med styrelsen för Institutet mot mutor.

Den analys som görs är av resonerande slag och har givetvis ett spekulativt inslag, även om den bygger på kunskap om vad vi vet om korruption på ett generellt plan, vad vi vet om hur den synliga korruptionen ser ut och om selektion av brott i allmänhet. Det tål att upprepas att det inte är möjligt att med säkerhet uttala sig om det som inte går att iakta. Denna del av undersökningen bedöms dock som mycket angelägen eftersom den kan utgöra ett underlag för Riksenheten och andra intressenter att skärpa kontrollen i nya riktningar och på nya områden. Den kommer också att kunna vara en grund för att vägleda Brå mot nya forskningsprojekt. På det sättet blir det också möjligt att utvärdera hur träffsäker analysen var. Analysen följer i allt väsentligt de tidigare kapitlens struktur. Men först några ord om den geografiska fördelningen av Riksenhetens ärenden.

Av de polisanmälda anmälningarna som handlagts på Riksenheten kommer de flesta från Stockholms län. Även Skåne och Uppsala ligger

på en hög nivå anmälningar. Vad som förvånar är att inte ett stort och viktigt län som Västra Götaland ligger på en högre nivå, exempelvis i paritet med Skåne. Till detta kommer att det saknas polisanmälda ärenden från Kronobergs, Blekinge, Hallands, Västmanlands, Gävleborgs och Norrbottens län. Även om undersökningen avser ärenden enbart under en kort tid kan resultatet väcka frågor om variationer i frågor som kontrollsystem och myndighetssamarbete. För Riksenheten kan det finnas skäl att följa den geografiska utvecklingen av ärendeinflödet.

Om korruptionens orsaker

Lobbying och korruption

Hur politiska partier finansieras har betydelse för korruptionsnivån i ett land (Bull och Newell, 2003). Finansieringsfrågan har varit föremål för mycket diskussion de senaste åren, vissa aktörer har förespråkat en tydligare reglering av tillåten partisponsring, och framför allt en ökad öppenhet från partiernas sida om vilka sponsorer de har. Den faktor som främst förväntas bidra till en stor risk för korruption är om statens bidrag till partierna är litet i jämförelse med externa aktörers. Partierna blir då beroende av pengar från externa aktörer som oftast fungerar som lobbygrupper med agendan att partiet ska stötta och driva igenom lagförslag och andra åtgärder till deras fördel. En särskild riskfaktor är om ett parti har förlorat många röster och är i stort behov av extra pengar (Andersson, 2002).

Professorn i straffrätt, Madeleine Leijonhufvud (1996), har redan år 1996 uttryckt en oro för en tilltagande lobbyism i Sverige som kan bidra till ökad korruption. Enligt Leijonhufvud är Sverige särskilt i riskzonen eftersom lobbyverksamhet är en tämligen ny företeelse, som inte sker öppet och reglerat. I USA, där lobbying under lång tid varit ett viktigt och accepterat verktyg för politisk påverkan, finns öppet redovisade lobbyaktioner och särskilda lobbyingföretag. Detta är fortfarande en begränsad företeelse i Sverige, medan lobbying som koncept ökar i betydelse.

Demokratiutredningen (SOU 2000:1) diskuterade lobbying och menade att denna företeelse varken är bra eller dålig, utan i stället måste värderas utifrån dess faktiska påverkan på den politiska jämlikheten, öppenheten och möjligheten till insyn. Ett problem som Demokratiutredningen förde fram var att de nya medborgargrupper och sociala rörelser, som ställer krav på inflytande, i liten utsträckning använder sig av lobbying. I stället är det grupper som redan har stora resurser som drar nytta av konsulter och lobbyister. Utredningen konstaterade att det finns både laglig och olaglig lobbying. När lobbying fungerar som bäst kan den öppna det politiska samtalet för fler medborgare, menade utredningen.

I medier förekommer ofta påståenden om att politiker hamnar i intressekonflikter och går vissa grupper ärenden. Vad som utmålats är en

grå eller vit korruption, där det snarare handlar om lämplighet än laglighet. På exempelvis EU-nivå är lobbying en stor fråga och kommissionen driver linjen att insynen måste öka kring lobbying (EU, 2007). I Sverige synes lobbying fortfarande vara en mindre fråga.

I Sverige finns ingen särskild lagstiftning som reglerar lobbying. I stället finns en överenskommelse om att partistöd ska redovisas, såvida det inte kommer från privatpersoner. Samhället har således inte någon strategi eller lagstiftning mot lobbying med korruptiva inslag eller effekter. Frågan om lobbying kan utgöra korruption eller inte får därför avgöras enligt vanliga bestämmelser om givande och tagande av muta. I de undersökta ärendena hos Riksenheten finns enbart ett fall av korruption där lobbying och politiker är inblandade.

En slutsats är därför att samhället hittills intagit en förhållandevis passiv hållning till lobbying gentemot politiker. Det saknas följaktligen *strategier, lagstiftning* och *kontrollsystem* mot lobbying och kopplingen till korruption. Utan dessa finns knappast några *väktare* eller *tipsare* som kan göra anmälningar till polis och åklagare.

En hypotes är därför att den oreglerade och okontrollerade lobbyverksamhet som vuxit upp i Sverige i vissa fall kan ha lett till korruption, som aldrig upptäckts och anmälts. Det kan visserligen invändas att många politiker och beslutsfattare i Sverige inte enskilt har samma makt som deras motsvarigheter i andra länder. Även om detta visserligen kan vara fallet, har vi tidigare uppmärksammat problemet med att personer med inflytande kan ha en större påverkan på ett beslut än den eller de som faktiskt fattar beslutet. Lobbying skulle därför kunna vara en fråga att närmare undersöka och rikta ökad uppmärksamhet mot. Denna uppfattning delas av Christer van der Kwast. Han menar att kopplingen mellan politik och korruption kommer att få betydligt större uppmärksamhet i framtiden och att den svenska inställningen hittills varit tämligen provinsial.

Personval

När personvalssystemet infördes i Sverige var förhoppningen att det skulle leda till en bättre kontakt mellan väljare och valda. Förtroendet för politikerna behövde förbättras, resonerade man. Tanken var att personvalen skulle göra enskilda politiker mer synliga, och förväntningarna var att politiken skulle komma närmare medborgarna. En av de farhågor som har uttryckts har varit att pengarnas roll kommer att öka på ett sätt som kan skada demokratin. Det skulle kunna ske genom att politiker som har ekonomiska resurser får fördelar som ger bättre valresultat och genom att politiker i högre grad blir jäviga om de tar emot stora bidrag från vissa organisationer eller företag (Holmberg och Möller, 1999). Det kan likställas med en sorts korruption, även om det kan bli svårt att bevisa rent straffrättsligt. Det handlar alltså om att reformen potentiellt sett kan utvidga korruptionens gråzoner.

I genomgången av Riksenhetens ärenden har inte påträffats något fall som gäller korruption med kopplingar till personval. På liknande sätt som för lobbying saknas specifik *lagstiftning* och *kontrollsystem* för att reglera risken för korruptiva kopplingar till personval. Följaktligen finns inte heller några *väktare* och *tipsare* som kan göra anmälningar. På liknande sätt som för lobbying kan personval innebära en exponering för korruption.

Det framstår som rimligt att väljarna får veta vilka som betalar politikerna och det borde därför finnas ett utrymme för större öppenhet. Hittills har motståndarna till en förändring hänvisat till att rösthemligheten skulle lägga hinder i vägen för att avslöja givarna, men enligt Christer van der Kwast kan det argumentet framstå som väl formalistiskt. Diskussionen fortsätter dock i denna fråga.

Internationaliseringen

Enligt många forskare är attityder till korruption av stor vikt för förekomsten av detta fenomen (jfr Andersson, 2002). Det kan skilja mellan länder, bero på historiska faktorer, samt variera med geografiskt läge (mer tolerant i syd, mindre tolerant i norr) och utvecklingsnivå. Korruption tycks förekomma mer i kollektivistiska kulturer (där det är naturligt att premiera familj och vänner) och mer i kulturer där det är hög press att uppnå vissa ekonomiska och statusmässiga mål, men där det ofta finns dåliga möjligheter att göra detta.

När de internationella förbindelserna ökar, fler svenska företag placeras utomlands, och fler utländska företag etableras i Sverige, hur påverkas då kulturen och våra attityder till korruption? I mötet mellan olika kulturer kan det uppstå problematiska krockar (Collier, 2002).

Många teorier tar sikte på kultur för att förklara korruption, till exempel Huntington och Johnston (1983), och Putnam (1993).

Miller, Grodeland och Koshechkina (2001) är dock kritiska till att kultur utgör en enda och onyanserad förklaring till korruption. Enligt dem kan människors beteende i en "korruptionskultur" förstås utifrån de aktuella omständigheterna och inte utifrån historia eller traditioner. Människorna i den kulturen kan acceptera att det är genom mutor man tar sig fram på vissa ställen, men inte desto mindre önska att det vore annorlunda.

Det är tydligt att internationaliseringen och globaliseringen spelar en roll för korruption som ett resultat av att olika kulturer möts. När som nyss nämnts de internationella förbindelserna ökar, när fler svenska företag placeras verksamhet utomlands och fler utländska företag etableras i Sverige, kan attityder mot korruption påverkas. När allt fler personer och verksamheter korsar gränser och rör sig i sammanhang där de är anonyma eller mindre kända ökar risken för korruption. Ur forskningens synvinkel borde denna utveckling ge avtryck i korruptionsbrottsligheten och kanske kan vi tala om det globala näringslivets kultur.

Av Riksenhetens ärenden är det emellertid svårt att tydligt kunna läsa av globaliseringens effekter på de svenska korruptionsärendena. Ett allmänt intryck är att globaliseringen knappast har satt några tydliga spår i de granskade ärendena, i betydelsen att utländska intressen ligger bakom som mutgivare eller att svenska intressen försökt muta verksamheter i utlandet. Det finns visserligen ett typfall där svenska intressen försökt muta utländska parter, men något sådant fall har inte lett till åtal under undersökningsperioden. Det finns också ett fall med mellanhänder (mäklare) som påstods ha berett mark för en affär i utlandet, men det har inte lett till förundersökning och åtal. Med dessa undantag ger flertalet ärenden i själva verket en närmast provinsiell bild av korruptionsbrottsligheten. Hur kan detta komma sig?

Med tanke på globaliseringen och alla utländska ekonomiska intressen i Sverige och det motsatta – alla svenska företag som är verksamma i utlandet – är det rimligt att en rad korruptionsbrott har ägt rum, och fortfarande gör det. Dessa brott är sannolikt svåra att upptäcka eftersom de sker på hög nivå, och stor försiktighet iakttas. Gåvor kan ges och transaktioner kan ske i Sverige eller utomlands, på behörigt avstånd från utländska respektive inhemska konkurrenter, vilkas kontrollfunktioner därmed blir reducerade. Samhället har inte heller någon utvecklad *strategi* för att motverka och upptäcka denna form av gränsöverskridande korruption med särskilda *kontrollsystem* och liknande. Följaktligen är det ytterst få fall som kommer upp i ljuset.

Det kan också finnas rättsliga grunder till bristen på ärenden. För att väcka åtal för att ett svenskt företag är inblandat i korruption i utlandet krävs dubbel straffbarhet, det vill säga att gärningen är brottslig även i utlandet. I de flesta länder finns bestämmelser för att skydda den offentliga sektorn, men det är inte säkert att det är straffbart med korruption ”business to business”, även om den internationella utvecklingen går mot att likställa den offentliga och privata sektorn i detta sammanhang (IMM, 2006). I andra länder kan det också finnas en annan uppfattning än i Sverige om vad som är otillbörligt eller inte. Bristen på globaliseringseffekter i korruptionsärendena är sannolikt därför ett utslag av selektion.

En rimlig bedömning är att gränsöverskridande korruption till följd av globaliseringen är ett betydelsefullt riskområde och att insatser bör riktas mot att förebygga, upptäcka och utreda sådan korruption. Det bör dock påpekas att efter denna studies undersökningsperiod utreder Riksenheten flera stora internationella korruptionsaffärer. Det kan ses som ett bevis att Sverige långtifrån är undantaget från storskalig korruption på hög nivå.

Christer van der Kwast menar att ett av de stora ”tillväxtområdena” gäller internationell korruption. Skälet är att internationella organisationer som OECD har en aktiv omvärldsbevakning där man följer medierna över hela världen för att bevaka korruptionsfall. Om exempelvis tidningarna någonstans i världen skulle skriva om att ett svenskt företag

är inblandat i en korruptionsaffär skulle frågor så småningom riktas mot vad svenska myndigheter gör åt saken. Även FN, EU och Europarådet börjar bli alltmer aktiva på korruptionsområdet. Sammantaget leder detta till fler ärenden hos Riksenheten. En bedömning är därför att globaliseringens effekter kommer att väga tyngre och tyngre hos Riksenheten.

Transparens

I de genomgångna ärendena hos Riksenheten har ett väsentligt problem visat sig vara frånvaron av insyn och kontroll av de anställdas ärendehandläggning. Det är sannolikt förhållandevis vanlig brist, och rimligtvis döljs en mängd korruptionsfall till följd av att överordnade inte haft tillräcklig kontroll. Av samma skäl har åtskilliga sådana fall heller aldrig upptäckts och följaktligen inte heller anmälts. Om insynen och kontrollen ökade skulle det inte enbart ha en förebyggande effekt (se nästa avsnitt) utan också leda till att väsentligt fler korruptionsfall upptäcktes.

Om korruptionens former

Förhållandevis få fall av mutor som ska stärka relationer

En vanlig form av korruption är belöningar i efterhand eller gåvor i syfte att stärka relationerna, i akt och mening att mutorna kan ge utdelning i framtiden. Det är också rimligt att denna form av korruption är vanlig i Sverige, som i allt väsentligt synes sakna den småskaliga direkta korruption där mutor används som ett vardagligt smörjmedel för att påverka lägre tjänstemäns arbete.

Eftersom korruption således inte anses höra till bilden, är det mycket känsligt med mutor i syfte att påverka en aktuell handläggning och ett nära stående beslut. De koder som förmodas gälla ställer krav på ett betydligt varsammare handlag. Mycket mindre stigmatiserande är därför att i efterhand tacka för ett redan fattat beslut. Avgörandet är fattat och kan således inte påverkas, och mutan behöver därför inte uppfattas som en faktor inför beslutsfattandet. I själva verket kan de inblandade personerna beteckna mutan som ett utslag av ren artighet, något av en uppskattande gest.

På liknande sätt kan mutor som stärker långsiktiga relationer och inte går att knyta till några faktiska beslut tolkas som ett led i en naturlig och växande vänskap. Det är inte konstigt att affärspartner börjar umgås och om den ene har större resurser än den andre, är det inte konstigt att det även spillas över på den andre i form av representation, resor och liknande.

De nu beskrivna omständigheterna innebär att korruption i form av gåvor i efterhand respektive i syfte att stärka långsiktiga relationer borde vara ett förhållandevis vanligt problem i Sverige. Följaktligen kunde man förvänta att det fanns en större andel sådana fall hos Riksenheten. Skälet till att gåvor i efterhand och mutor för att stärka relationer inte

är vanligare i Riksenhetens ärenden torde vara att dessa former av korruption är mycket svåra att upptäcka. Vaksamheten mot korruption bör rimligtvis vara stor inför viktiga beslut, som i samband med en upphandling. Där är konkurrenter viktiga *väktare* och *tipsare*. Problemet med att inte knyta en gåva till en bestämd prestation gör att *lagstiftningen* inte alltid räcker till och det kan vara svårt att *bevisa* det otillbörliga inslaget. Eftersom brotten sker inom ramen för en vänskapsrelation är det mycket svårt att *upptäcka* korruptionen eftersom det knappast finns några *tipsare* eller *väktare* i närheten.

Diskretion en hederssak – för få fall av mutor med affektionsvärde

Med några få undantag har det inte förekommit några ärenden hos Riksenheten som gäller gåvor eller tjänster som enbart innebär affektionsvärde för muttagaren. I litteraturen har sådana exempel på mutor varit medlemskap i exklusiva klubbar, priser och utmärkelser. En anledning till att sådana mutor inte förekommer i de undersökta ärendena kan vara att det är svårt att förstå eller definiera utmärkelsen eller medlemskapet som en muta. Brottsens *egenskaper* gör således att det undgår upptäckt. Mutgivaren kan också alltid hänvisa till muttagarens kompetens som försvar om någon skulle föra saken på tal.

Det är vanligt med diskreta mutor eftersom korruption i form av reda pengar uppfattas som alltför stigmatiserande. Nyss nämndes att samma skäl ligger bakom att gåvor i efterhand eller för att stärka relationer lättare kan accepteras. Mutor med affektionsvärde passar väl in i mönstret med försiktiga mutor som knappast någon förknippar med korruption. Det finns således en bristande medvetenhet om problemet och följaktligen inte heller några *tipsare* eller *väktare*.

Slutsatsen är därför att en ökad uppmärksamhet bör riktas mot alla former av diskreta mutor, exempelvis sådana med affektionsvärde, eftersom en inte oväsentlig del av vår korruptionsproblematik sannolikt ligger på det planet. Särskilt gäller det kombinationen av affektionsvärde och ekonomiskt värde, som attraktiva hyreskontrakt och båtplatser, utbildningsplatser, uppdrag och anställningar.

Indirekt korruption ”saknas”

Av forskningsöversikten framgick skillnaden mellan ”direkt” och ”indirekt” korruption. Indirekt korruption är svårare att upptäcka och dessutom svårare att definiera som korruption. Det beror på att mutorna ofta är maskerade som något annat, och att de går till ett kollektiv i stället för till en ensam muttagare. Ett typexempel är en intresseorganisation som ger stora donationer till ett politiskt parti eller någon annan inflytelserik verksamhet. Det är ofta outtalat vad muttagarens motprestation ska vara. Den direkta korruptionen däremot sker mellan en mutgivare och en muttagare, som själv behåller vinsten av mutan medan skadan åsamkas huvudmannen.

Av Riksenhetens ärenden framgår att den upptäckta korruptionen är av ”direkt” natur. Det är en enskild muttagare som gynnas. Bristen på ”indirekt” korruption kan bero på att våra *kontrollsystem* inte är anpassade till att upptäcka korruption som går till kollektiva intressen. Det är samma problem som ovan beskrevs i fråga om korruption i samband med lobbying och personval. Varken *lagstiftning*, *strategier* eller *kontroll* är inriktade mot denna form av korruption, som i huvudsak betraktas som en brottslighet mellan enskilda gärningspersoner.

Det finns en bristande *medvetenhet* om brott inom och mellan organisatoriska strukturer. Över huvud taget är det svenska straffrättsliga systemet inte särskilt väl anpassat till ekonomisk brottslighet som har tydliga organisatoriska orsaker och där det snarare är organisationer än personer som agerar (Korsell, 2004). I en tid när organisationer får allt större betydelse lever straffrätten fortfarande kvar i en värld där den enskilde personens ansvar ska bedömas. Det finns inte heller regler som gör det möjligt att straffa juridiska personer.¹⁹

Det finns därför skäl att närmare analysera vilka former av indirekt korruption som kan förekomma i Sverige.

Information är informationssamhällets hårdvaluta

Det är enbart i ett fåtal situationer som Riksenhetens fall har gällt korruption för att få del av information. Ett rimligt antagande är att en inte oväsentlig del av korruptionsbrottsligheten ändå består i att information lämnas ut och att belöningen sedan kan vara av mer eller mindre subtilt slag. Skälet är att vi lever i ett informationssamhälle, vilket bland annat innebär att informationsinnehållet ökat i alla produkter och tjänster. Följaktligen har de ekonomiska värdena i stegrad utsträckning flyttats över till immateriella tillgångar och information på bekostnad av materiell egendom (jfr Brå 2000:1).

Det kan visserligen invändas att den svenska offentlighetsprincipen gör att de uppgifter som finns hos myndigheterna är långt mer tillgängliga än i andra länder. En jämförelse med utländsk forskning skulle därför vara mindre relevant för svenska förhållanden med sin offentlighetsprincip. Det skulle i själva verket vara onödigt besvär att använda korruption i syfte att komma över allmänt åtkomlig myndighetsinformation. Offentlighetsprincipen kan emellertid ha den motsatta effekten att känslig information inte hamnar på papper, med risk för att det annars kan lämnas ut. Kritiker till offentlighetsprincipen menar därför att det i grund och botten är fråga om en ”rätt att granska tomma skåp” (Ahlenius, 2004). En slutsats är därför att myndigheter kan sitta på mycket information som inte är tillgänglig och som kan vara värdefull för olika aktörer. Till detta kommer den privata sektorn, som inte lyder under offentlighetsprincipen.

¹⁹ I stället finns företagsbot, som är en särskild rättsverkan av brott. Företagsbot meddelas relativt sällan.

Ett skäl till att det finns få korruptionsärenden knutna till försök att komma över information kan vara att *egenskaperna* hos denna brottslighet gör den mycket svår att upptäcka. Anledningen är att muttagaren inte agerat på ett sätt som satt några yttre spår i form av att vissa beslut fattats eller liknande. Det enda som hänt är att information har överförts sedan kan ha använts på olika sätt av exempelvis konkurrerande verksamheter. Hur ska man kunna veta att information har läckt ut? Det är säkert inte ovanligt att man kan ha en aning om att aktörer vet mer än vad de borde, men det måste vara svårt att vara säker. *Tipsare* och *väktare* har därför en knepig uppgift. Den selektionsfaktor som är avgörande för att brotten inte upptäcks är således att *kontrollsystemen* knappast är rustade för att komma denna brottslighet på spåren. I stället tillämpas olika säkerhetssystem, till exempel krav på behörighet för att få ta del av vissa uppgifter, som dock knappast är verkningsfulla mot personer "höjda över alla misstankar". Det är personer med tillgång till hemlig information och som åtnjuter stort förtroende och därför är lämpliga måltavlor för korruption (Friedrichs, 1996). *Egenskaper* hos gärningspersonerna gör också att det är svårt att misstänka dem för brott. Det finns också undersökningar som tyder på att verksamheter inte förstår hotet med att strategisk information riskerar att lämnas ut (Brå 2000:1). Det finns således en *bristande medvetenhet* om problemet. Hemligheter i företag och andra organisationer kan vara så mycket mer än ritningar över nya produkter och liknande uppgifter som gärna förknippas med företagsspioneriets kärna. I själva verket kan kundregister, nya prislister, marknadsföringsstrategier och mycket annat vara av stort värde för motståndare och konkurrenter.

Av andra undersökningar framgår att det förekommer att företag misstänker att de blivit utsatta för företagsspionage, men att det är svårt att veta säkert (Brå 2000:1). Det handlar med andra ord om en oklar och diffus brottslighet som liknar åtskilliga andra ekobrott. Detta bidrar sammantaget till att korruption med information som motiv är en brottslighet med ett betydande mörkertal. En ökad medvetenhet om problemet med information som kommer på avvägar och om korrupcionens roll i informationssamhället skulle inte enbart förebygga brott utan också leda till fler ärenden.

Information och manipulation

Som nyss konstaterades är fallen av korruption i syfte att komma över information mycket få (3 procent). I den kategorin finns också fall där påverkan gällt att manipulera information. Ett mycket litet antal fall har tagit sikte på sådan manipulation, och det är rimligt att antaga att det förekommer en okänd mängd brott där syftet är att påverka informationssystem. Exempel på brott som rimligtvis förekommer är att olika skattedeclarationer klarmarkeras för att undvika kontroll eller åstadkomma andra gynnsamma effekter, till exempel att pengar felaktigt betalas ut till en näringsidkare från Skatteverket under förklädnad av ett

beslut om överskjutande mervärdesskatt. Sådana brott förekommer också högst sannolikt vid handläggning av trygghetssystemen, där exempelvis ett fall nu rullas upp som gäller felaktiga utbetalningar på 40 miljoner kronor (Sandberg, 2007). Varje år avskedas några handläggare på Försäkringskassan till följd av oegentligheter.

För att denna brottslighet ska upptäckas förutsätts att det finns en strategi att kontrollera den egna personalens handläggning av ärenden. Det vanliga torde vara att man litar på den egna personalen och att interna *kontrollfunktioner* är förhållandevis begränsade (Friedrichs, 1996). *Medvetenheten* om problemen är liten. Det är närmast regel att verksamheter underskattar de risker för olika brott som den egna personalen utgör. Personalen betraktas snarare som *väktare* och *tipsare*. I stället är det personer utanför organisationen som uppfattas bättre överensstämmande med bilden av "kriminella". Den egna personalen torde också vara skicklig i att dölja brotten eftersom de förfogar över informationssystemen och vet vilken information som är viktig, var den finns och hur man säkrast kan manipulera. Sammantaget leder dessa faktorer till att få brott upptäcks. Till detta kommer att fall kan tystas ned internt, eftersom det kan bedömas skada verksamheten om det kommer ut att det finns problem med säkerheten (Brå 2000:1). Det kan också bära emot att anmäla egna medarbetare, och det är inte ovanligt att interna brott görs upp diskret genom att den anklagade säger upp sig själv. Sammantaget leder dessa faktorer till att få ärenden finns hos Riksenheten.

Inspektion och tillståndsgivning

Även om det är rimligt att korrupsionsfallen kring kommersiella förhållanden dominerar är det ändå förvånande att det är få ärenden hos Riksenheten har påverkan av inspektion och tillståndsgivning som grund (7 procent). Det borde finnas starka ekonomiska intressen att påverka myndighetspersoner, som i sin hand kan ha en avgörande betydelse för en verksamhets etablering eller fortbestånd. Dessutom kan myndigheter med kontroll- och tillsynsuppgifter ålägga företag att vidta konkreta åtgärder för att rätta sig efter lagstiftningen, vilket i praktiken kan bli mycket dyrbart. Det kan exempelvis handla om investeringar för bättre säkerhet, arbetarskydd och miljö. Ett sådant beslut kan i grunden ha väsentligt större ekonomisk betydelse än att genomföra en enstaka affär eller annan direkt ekonomisk överenskommelse.

Däremot uppfattas det säkert som mer stigmatiserande att påverka en myndighetsperson i samband med myndighetsutövning än att erbjuda belöningar i rena affärsrelationer, där det är naturligare att upprätthålla en vänskaplig relation. En högt utvecklad myndighetskultur är givetvis också ett effektivt vaccin mot korrupsion. Men med tanke på de värden som kan stå på spel bör det trots dessa motverkande krafter ändå finnas en inte obetydlig dold brottslighet på detta område.

Vilka selektionsmekanismer är det som gör att få ärenden hos Riksenheten handlar om påverkan i samband med inspektion och tillstånds-

givning? Det är nog flera skäl som ligger bakom. För det första är sannolikt *medvetenheten* om och beredskapen mot denna typ av korruption låg. Det är knappast gångbart att försöka muta myndighetspersoner i frontlinjen, som trafikpoliser (jämför typfallet ”Åtalskorruption på gatunivå”). Som tidigare angetts kan mutförsök många gånger förklaras med bristande kunskap om vad som är brukligt och om vilka koder som gäller. Det finns regler, men knappast någon strategi för att upptäcka dessa brott och inte heller några *kontrollsystem*. Både myndigheter, eller de andra verksamheter som utför inspektion och tillståndsgivning, och deras anställda är sannolikt inte heller särskilt intresserade av en ökad intern kontroll som riktar sig mot myndighetsutövningen. Det finns en brist på *tipsare* och *väktare*.

De fall av korruption som upptäcks är inte särskilt sofistikerade. Det är rimligt att de mer kvalificerade fall av korruption som kan tänkas förekomma sker med ytterst stor diskretion, och belöningarna ges utanför Sverige i syfte att minimera risken för upptäckt. *Egenskaper* hos brotten gör dem svåra att upptäcka. I Riksenhetens ärenden förekommer knappast heller några spår av professionella mutgivare som vet hur man för över pengar utan att de kan spåras. Dessa personer är sannolikt få till antalet samtidigt som de inte upptäcks på grund av sin kompetens.

Det går också att tänka sig situationer, som långt ifrån gäller stora belopp, där det i stället kan vara smickrande för myndighetspersoner i relativt underordnad ställning att bli bekräftade och räknas som betydelsefulla genom att de blir uppmärksammade av exempelvis ett företags ledning. Myndighetspersonen riskerar därför med tiden att mer och mer tillgodogöra sig företagets synsätt, och kanske kan också näringslivet vara en karriärmöjlighet för vissa offentligt anställda, vilket ytterligare bidrar till vikten av att upprätthålla goda relationer. Med små steg kan således tjänstemän mer och mer hamna i korruptionens garn.

Ovannämnda mekanismer innebär alltså att få fall av korruption vid inspektion och tillstånd uppdagas. Det gäller särskilt de mera avancerade korruptionsformer som kan förekomma.

Påverkan på rättsprocess

I tio procent av ärendena är syftet att påverka rättsprocessen. Det är en förhållandevis hög andel om man ser till det väsentligt stora utrymme för korruption som finns i kommersiella sammanhang. Det är särskilt känsligt om korruption skulle förekomma på rättsområdet, och därför finns en hög *medvetenhet*, inte minst inom de aktuella yrkesgrupperna, att värna om integriteten och motverka påverkan. Många som blir utsatta för korruptionsförsök anmäler också detta och därför finns det gått om *väktare*. Det innebär att dessa ärenden blir överrepresenterade och därmed kan ge sken av att otillåten påverkan på rättsprocessen är en större fråga än vad den i själva verket är. Det handlar således om selektion åt andra hållet, det vill säga att mörkertalet är litet.

Om korruptionens gråzoner

De gärningar som hamnar i korruptionens gråzoner kan vara mycket varierande, till exempel att försätta sig i olika former av jävsituationer. Eftersom *lagstiftningens* gränser för det straffbara är oklara och det finns ett vitt fält av handlingar som kan vara olämpliga men knappast olagliga, är gråzonsproblematiken betydande. Inom politiken finns gråzoner och tidigare har risker med lobbying och personval redovisats. De uppdrag som politiker kan ha utgör liknande problem. En riksdagsledamot har inga formella restriktioner om vilka andra uppdrag han eller hon får inneha, och det innebär att styrelseuppdrag i vissa intresseorganisationer inte är något regelbrott. Det kan dock ofta uppfattas som ett missbruk av förtroendeställning att som riksdagsledamot ha för starka bindningar till vissa intressen, och också porträtteras på detta sätt i media (Andersson, 2002). Avsaknaden av särskilda regler och kontrollsystem medför att det inte blir några korruptionsärenden att tala om när det gäller korruption riktad mot politiker. I stället hamnar de som regel i en gråzon.

En annan gråzonsproblematik som genererat få ärenden hos Riksenheten är att missbruka en annan huvudmans resurser. Mutor har använts för att komma åt resurserna i motpartens företag eller hos en myndighet. En försäljare kan exempelvis muta en inköpare på ett företag för att denne ska bortse från att kontrollera att beställda varor verkligen levereras till arbetsplatsen och samtidigt ändå attestera fakturan från försäljaren som om varorna hade levererats. Det beskrivna fallet är en konspiration där försäljare i ett externt företag drar nytta av en insider i ett annat företag för att utföra ett bedrägeri. Det är inte orimligt att anta att denna form av korruption förekommer i större utsträckning än vad som syns i Riksenhetens ärenden. När två insiders samverkar på detta sätt och förfogar över kontroll och dokumentering är det givetvis mycket svårt att upptäcka brotten, som kan betraktas som en sofistikerad variant av insiderstölder, där den bestulne sällan upptäcker att något är stulet (Brå 2006:6). Som tidigare nämnts är *medvetenheten* låg om att den egna personalen kan vara involverad i brottslighet riktad mot företaget, och *kontrollsystemen* är inte riktigt anpassade till denna situation.

Ett rimligt antagande är att trolöshet mot huvudman, eller gärningar som ligger nära det brottet, är förhållandevis vanligt. Det är visserligen inte ett typiskt korruptionsbrott men finns i dess utmarker eftersom det typiskt sett handlar om att missbruka en förtroendeställning. Brotten kan vara svåra att upptäcka eftersom gärningspersonen förfogar över den egendom som missbrukas.

Om aktörer

I Anderssons (2002) analys av riskzoner i Sverige²⁰ är kommunala nivåer en större risk än statliga. De sektorer som särskilt pekas ut som riskzoner är sådana som kommer i kontakt med byggindustrin och transportbranschen. Det gäller framför allt när kontakten med det offentliga sker i form av upphandlingar och försäljning samt prövning inför tillstånd och licenser. Med undantag av myndighetsutövning med tillstånd och liknande, är detta verksamheter som också är välrepresenterade bland Riksenhetens ärenden. Över 80 procent av muttagarna återfinns inom den offentliga sektorn.

En slutsats är därför att den korruption som förekommer ”business to business” rimligtvis är kraftigt underrepresenterad i Riksenhetens ärenden. Förklaringen är att *kontrollen* från medborgare och media är väsentligt sämre gentemot näringslivet än mot den offentliga sektorn, som har fler *våktare* och *tipsare*. Uppfattningen är säkert också att det är företagens egna problem om de gör dåliga affärer med varandra till följd av korruption. Det är inte några skattebetalare som drabbas, kan resonemanget gå. Näringslivet internt skulle därmed vara en sämre *måltavla* för medier och andra granskare än när skattebetalarnas pengar utsätts för risker. De affärsöverenskommelser som äger rum inom näringslivet är inte heller lika öppna som inom den offentliga sektorn, med den *lagstiftning* som gäller för offentlig upphandling. Sammantaget medför dessa faktorer att den korruption som sker i näringslivet i mycket begränsad utsträckning kommer upp till ytan.

I politiska sammanhang anses finans-, försvars- och infrastrukturområdena vara särskilda riskzoner på grund av de stora belopp och intressen som finns där. Förutom infrastruktur förekommer varken finansmarknaden eller försvarsindustrin bland de undersökta ärendena. Det är således korruptionsfall som rimligtvis är synnerligen svåra att upptäcka eftersom de kan ske på internationell nivå. Även om det finns en *medvetenhet* om korruption på högsta nivå i internationella affärer är det sannolikt få *tipsare* och *våktare* som kommer i närheten av den information som avslöjar korruption. Det handlar om korruption där även regeringar och myndigheter kan vara inblandade eftersom affärerna kan anses vara viktiga för staten, även om allt inte går rätt till. Det bör anmärkas att Riksenheten efter undersökningsperioden genomför utredningar riktade mot bland annat försvarsindustrin.

I 52 procent av ärendena agerar mutgivaren på eget bevåg. Troligen är det i den småskaliga korruptionen som mutgivaren agerar själv och enbart har sina egna resurser att tillgå. Vid den storskaliga korruptionen utför mutgivaren sitt brott enbart på uppdrag av sin huvudman, och då

²⁰ Det är riskzoner där korrupta transaktioner mest troligt förekommer, de behöver inte nödvändigtvis på grund av detta representera höga nivåer av korruption. Det kan till exempel handla om att de är i riskzonen på grund av den verksamhet de utför, eller att det finns många möjligheter till korruption (Andersson, 2002, s. 238).

är det också huvudmannens resurser som tas i anspråk. Ett rimligt antagande är att den småskaliga korruptionen visserligen kan vara underrepresenterad både antals- och andelsmässigt bland Riksenhetens ärenden, men att det ändå är önskvärt med en högre andel fall med huvudmän bakom korruptionen eftersom det innebär att den allvarigare korruptionen hamnar under åklagarens lupp.

Att ärendena i hög grad tar upp den småskaliga korruptionen visar också uppgifterna om den förhållandevis höga tidigare brottsbelastningen hos de personer som är misstänkta för korruptionsbrott. Detsamma gäller den höga andelen brott mot person, som våldsbrott. Återigen är det svårt att upptäcka den brottslighet som begås av högststatuspersoner, som kanske är helt utan tidigare registrerad brottsbelastning.

De misstänkta huvudman

Om man ser till de misstänkta eller utpekade muttagarnas och bestickarnas fördelning mellan privata och offentliga organisationer arbetar över 80 procent av muttagarna inom den offentliga sektorn, inklusive statligt ägda bolag, medan nästan 95 procent av de misstänkta eller utpekade bestickarna arbetar inom privata bolag. Det är återigen ett tecken på att kontrollsystemen inte fångar upp korruption "business to business". Korruption har blivit en fråga för enskilda personer och företag som ger mutor till den offentliga sektorns tjänstemän.

Det kan bedömas som anmärkningsvärt att endast fem procent av samtliga upptäckter görs av arbetsgivaren genom dennes kontroll eller internrevision. I den typ av brottslighet som korruption utgör borde arbetsgivaren vara en av de viktigaste *väktarna*.

Få mellanhänder och medhjälpare

Bland dem som formellt har registrerats som misstänkta har det bara förekommit fyra mellanhänder. Samtliga dessa fyra mellanhänder har varit "enskilda kriminella", det vill säga de har en kriminell livsstil. I ett ärende, som inte har lett till förundersökning, förekommer ytterligare en mellanhand som faller under kategorin "enskild inflytelserik individ".

Inslaget av mellanhänder är således begränsat. Ett skäl kan vara att sådana personer återfinns företrädesvis i den storskaliga korruptionen, som volymmässigt förekommer i färre ärenden än den småskaliga korruptionen samtidigt som en funktion hos mellanhänderna är att minska risken för upptäckt. Även med strategier mot mellanhänder och särskilda *kontrollsystem* kommer antalet fall med mellanhänder att vara förhållandevis begränsat, även om de rimligtvis borde vara fler än i undersökningen. *Medvetenheten* om mellanhändernas betydelse är sannolikt inte särskilt utspridd och det finns få *väktare* och *tipsare* på de områden där mellanhänder opererar. Endast två personer i undersökningens alla ärenden har kunnat identifieras som medhjälpare. Skälen till att det är få fall bör vara identiska med vad som gäller för mellanhänder.

Den organiserade brottsligheten saknas

Möjligen kan de få fall där mellanhänder ingår ha kopplingar till organiserad brottslighet. I övrigt förekommer inte något ärende hos Riksenheten med kopplingar till organiserad brottslighet. Detta är förvånande eftersom en tidigare undersökning (Brå 2005:18; Korsell, 2007) visar att den organiserade brottsligheten är förhållandevis aktiv med att lämna otillbörliga erbjudanden. I en enkät hade tjänstemän i kontroll- och rättskedjan besvarat frågor om de hade fått otillbörliga erbjudanden och 5,7 procent hade svarat ja. Inte mindre än en åttondel av dessa tjänstemän hade pekat ut den organiserade brottsligheten som möjliga mutgivare. Det var särskilt tulltjänstemän som fick otillbörliga erbjudanden från den organiserade brottsligheten.

Av enkätundersökningen framgick också att många otillbörliga erbjudanden aldrig polisanmälades. Det är också svaret på varför den organiserade brottsligheten inte har en större närvaro i Riksenhetens ärenden. Det finns *kontrollfunktioner* i form av tjänstemän, men de måste också agera som *tipsare* och *väktare*. För att det ska bli ett ärende krävs en anmälan. Som nämnts tidigare menar Christer van der Kwast att det är ett generellt problem med att för få anmäler misstänkta korruptionsfall. Möjligen krävs en större *medvetenhet* om hur den organiserade brottsligheten arbetar för att få fram fler ärenden.

De misstänkta eller utpekade har förhållandevis låga befattningar i samhället

Av undersökningen framgår att 49 procent av de misstänkta eller utpekade personerna är arbetare eller lägre tjänstemän. Den andra hälften består av högstatuspersoner. Med hänsyn till att korruption handlar om maktmissbruk framstår den stora andelen arbetare och lägre tjänstemän som väl hög. Förklaringen kan vara att den småskaliga korruptionen i högre grad än den storskaliga leder till upptäckt, anmälan, utredning och åtal. Hög *medvetenhet* i kombination med många *väktare* och *tipsare* slår igenom i statistiken. Detta är knappast förvånande eftersom den småskaliga korruptionen är lättare att förstå, anmäla och utreda. *Kontrollsystem* och organisationers *förmåga* och *vilja* att ta sig an dessa fall borde leda till att den småskaliga korruptionen gör ett något större avtryck i de undersökta ärendena än vad de utgör av den faktiska brottsligheten.

Vänskapskorruption

Som framgått har den näst största gruppen av mutgivare (cirka 20 procent) haft goda möjligheter till vänskapskorruption. Majoriteten av ärendena har gällt mutor mellan personer som redan har någon form av relation.

En särskild egenskap som endast vissa mutgivare har, är möjligheten att odla goda sociala relationer med personer på centrala poster. Denna

egenskap är vanligast hos dem som sysslar med korruption på hög nivå, men också hos dem som generellt är mer laglydiga och inte vill befatta sig med mutor i form av pengar för att få sin vilja fram. På denna nivå handlar mutorna mer om tjänster och gentjänster mellan ”vänner” och det är ofta omöjligt att bevisa att det över huvud taget handlar om mut- eller bestickningsbrott.

Eftersom vänskapskorruption bygger på kontakter och förtroende, kan den ske i diskreta former och där vederlaget snarare handlar om tjänster och gentjänster än pengaöverföringar, har brotten *egenskaper* som gör dem svåra att upptäcka. Bristande *medvetenhet* om vänskapskorruption, obefintliga *kontrollsystem* samt få *väktare* och *tipsare* bidrar till få ärenden. Samtidigt är det en form av korruption som passar väl in i ett land som Sverige, där (den synliga) korruptionen knappast hör vardagen till. Sannolikt förekommer också en hel del allvarliga fall av vänskapskorruption eftersom gärningspersonerna befinner sig högt upp i samhället och därmed förfogar över ansenliga resurser. En särskild uppmärksamhet borde därför riktas mot vänskapskorruption.

Om aktörernas kapacitet

Muttagarnas kapacitet

De funktioner som muttagarna har enligt genomgången av Riksenhetens ärenden tar för det första sikte på regelrätta kommersiella aktiviteter som upphandling och inköp, vilket framstår som relevant för korruptionsbrottsligheten. För det andra handlar ärendena om beslutsfattande i vid mening. För det tredje är det ärenden som gäller inspektion och tillstånd, det vill säga myndighetsutövning. Enligt Cars (2001) riskprofiler borde det också finnas ärenden som gäller

- personer med handläggande, beredande eller utredande uppgifter
- personer som tjänstgör inom produktions-, marknads-, forsknings- eller utvecklingsavdelningar
- personer med servicefunktioner, t.ex. kontorister, telefonister, vaktmästare samt reparations- och lokalvårdspersonal.

Det är troligt att här finns ett mörkertal för en rad funktioner, där förmodligen *kontrollen* är eftersatt eftersom verksamheterna inte befinner sig i den uppenbara riskzonen med upphandling, beslutsfattande eller myndighetsutövning. Funktionerna i de tre strecksatserna ovan framstår alla som mindre utsatta för korruption. Men kanske är det tvärtom?

Till skillnad mot den internationella forskningen har Riksenheten få ärenden där besittning av information eller möjlighet att anskaffa information varit viktiga egenskaper hos muttagarna. De är så få till antalet att de inte har kunnat särredovisas av sekretesskäl. Vi har tidigare konstaterat att information är hårdvaluta i dagens samhälle och att det är rimligt att anta att Riksenhetens fall inte är representativa för den svenska korruptionsbrottsligheten. Det är också få ärenden som handlar om att få del av information eller att manipulera information. Som nyss

nämnts är överföring av information svårt att upptäcka och det är sannolikt förklaringen till den låga representationen i Riksenhetens ärenden.

Det är ovanligt med fall där mutgivaren erbjuder muttagaren en tjänst, en information eller något annat som mutgivaren inte kan köpa sig till och som enbart mutgivaren kan tillhandahålla. Skälet är sannolikt att dessa fall är synnerligen svåra att upptäcka eftersom mutgivaren har full insyn och kontrollerar situationen.

Mutgivarnas kapacitet

Av forskningen framgår att mutgivarna, vid sidan av att kunna erbjuda muttagarna något som de uppfattar som attraktivt, också måste ha kunskap om beslutsgångar och om hur korruptionens olika moment hemlighålls. De ärenden som finns hos Riksenheten förutsätter inte särskilt mycket inblick i organisationer för att kunna identifiera beslutsfattare. Inte heller är ärendena av den kalibern att det behövs särskilda kunskaper för att hemlighålla överföring av pengar och för att dölja information. Riksenhetens ärenden skulle således vara av något mindre avancerat slag än vad det internationella forskningsläget ger prov på.

Mellanhandens kapacitet

Bland typfallen finns visserligen mäklare som viktiga mellanmän för korruption. Dessa mellanhänder har emellertid varit av det mer traditionella slaget som har det formella yrket att mäkla, exempelvis hyresgäster till lokaler. Hälften var dock kriminella personer som drev ett ”konsultföretag” som enligt Skatteverket var utan inkomster. Den typen av informella mellanhänder, med goda kontakter i de centrala statsförvaltningarna och näringslivet, som beskrivs i den internationella forskningslitteraturen förekommer inte i Riksenhetens material. I vart fall finns få tecken på att sådana förekommer. De mellanhänder som forskningen beskriver har en känsla för tjänster och gentjänster. På det sättet får de ständigt färsk information och nya kontakter, som i sin tur genererar nya möjliga korruptionsaffärer.

Frågan är om dessa mellanhänder eller mellanmän finns i Sverige och varför de i så fall inte finns representerade i materialet? Ett rimligt antagande är att det finns personer med många kontakter som fungerar som informella mellanmän för den vänskapskorruption som kännetecknar delar av den svenska korruptionen. Det betyder att inslaget av regelrätt yrkesmässiga mellanmän med goda kontakter som syr ihop korruptionsaffärer sannolikt är mycket begränsat. Snarare är det informella nätverk där vissa personer spelar en större roll än andra och där tjänster belönas med gentjänster. Vissa av dessa tjänster och gentjänster är rimligtvis av korruptiv natur. Liten *medvetenhet* om hur dessa mellanhänder fungerar i kombination med bristande *kontrollsystem* och få *tipsare* gör att knappast några av dessa personer kommer att avslöjas.

Förebyggande strategier och metoder

På senare tid har en rad initiativ tagits i Sverige för att motverka korruption. Det är också ett tecken på att mutor och annat maktmissbruk inte bara blivit en fråga i tiden utan också ett problem att ta på största allvar. Som tidigare nämnts genomförde Brå tillsammans med ett antal myndigheter²¹ för ett par år sedan en kartläggning om otillåten påverkan mot myndighetspersoner. Undersökningen handlade om sådan särskild allvarlig påverkan som kan påverka myndighetsutövningen och därmed i förlängningen bli ett demokratiproblem. Undersökningen resulterade i rapporten *Otillåten påverkan mot myndighetspersoner – Från trakasserier, hot och våld till amorös infiltration*. Rapporten tar således upp hela fältet av påverkan, från våld till korruption.

Under flera års tid har Riksrevisionen granskat skyddet mot mutor i myndigheter och statliga bolag. Till en början undersöktes Läkemedelsförmånsnämnden (RiR 2005:23), Apoteket (RiR 2005:24) och Banverket (RiR 2005:30). Riksrevisionen har utrett om de granskade myndigheterna och statliga bolagen har en god intern kontroll för att förhindra, upptäcka och motverka mutor och annan påverkan. Denna granskning presenterades år 2006 genom rapporten *Skydd mot korruption i statlig verksamhet* (RiR 2006:8). Fler arbeten är att vänta, bland annat om korruption i samband med bistånd. Nyligen har en rapport om oegentligheter och oordning i svenskt bistånd publicerats (RiR 2007:20).

De flesta strategier och metoder som kommer att redovisas i det följande bygger på de resultat som kommit fram i tidigare studier samt framför allt från den nu genomförda undersökningen av Riksenhetens ärenden.²² När resultaten till denna studie var klara gick författarna igenom materialet för att identifiera möjliga angreppssätt mot korruptionsbrottsligheten. Detta var möjligt eftersom de närmare omständigheterna kring brotten hade undersökts, såsom motiv, tillfälle och gärningspersonernas positioner. Härefter har seminarier hållits med en referensgrupp²³, som mot bakgrund av resultaten har bidragit till att formulera brottsförebyggande insatser. Förslagen har sedan lagts in i en teoretisk ram, som kommer att beskrivas i det följande.

²¹ Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen, Tullverket, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten.

²² Flertalet av förslagen finns också i Brå-rapporten (2007) *Motverka otillåten påverkan. En handbok för myndigheter om att förebygga trakasserier, hot, våld och korruption*.

²³ Deltagarna i referensgruppen finns angivna i förordet.

En struktur för förebyggande åtgärder

Ett vanligt sätt är att gruppera brottsförebyggande åtgärder på tre olika nivåer; primär, sekundär och tertiär prevention (Gilling, 1997). Primär prevention innebär förebyggande åtgärder med fokus på grundläggande orsaker till brott. Den riktar sig i första hand till allmänheten eller stora grupper i samhället och i detta sammanhang till hela företag eller myndigheter, och kan därför kallas för *ofokuserad prevention*. Sekundär prevention innebär att man identifierar individer, platser och situationer med högre brottsrisk än andra. Metoden kan användas av dem som har daglig kontakt med personer och företeelser som kan leda till korruption. Till skillnad från primär prevention handlar det om *fokuserad prevention* mot vissa individer och områden. Tertiär prevention innebär åtgärder mot personer som redan begått en brottslig gärning, till exempel punktmarkering av högaktiva gärningspersoner och är knappast aktuellt för denna rapport.

För de brottsförebyggande förslagen har vi teoretiskt tillämpat den situationella brottspreventionen (Clarke, 1997). Enligt denna teori tas det för givet att det finns motiverade gärningspersoner, det vill säga utgivare och muttagare. Det gäller därför att på olika sätt se till att dessa personer inte kan begå något brott. Genom de förebyggande åtgärderna påverkas i regel den situation i vilken brottet annars hade varit möjligt. Eftersom teorin förutsätter att gärningspersonerna är rationella ska olika förebyggande åtgärder medföra att ”kostnaden” för att begå ett brott blir alltför hög. Eftersom korruption handlar om fördelar som i de flesta fall kan översättas i ekonomiska storheter stämmer det också väl att diskutera i termer av kostnader. Men kostnader behöver inte enbart vara av ekonomisk natur. Det går även att tala om moraliska kostnader, som vad en minskad självrespekt kan betyda för den enskilde individens psykiska välbefinnande. Det innebär således att hela tiden öka ”kostnaderna” för brottsligheten genom de olika insatserna. Enligt Clarke (1997) kan de förebyggande insatserna delas in i fem block:

1. åtgärder som skapar incitament för att handla rätt
2. åtgärder som gör det svårare att begå brott
3. åtgärder som gör det mer riskabelt att begå brott
4. åtgärder för att minska lönsamheten av brott
5. åtgärder för att motverka bortförklaringar som underlättar brott.

För punkterna 2–4 kan tilläggas att det handlar om att påverka den *upplevda* svårigheten att begå brott, den *upplevda* risken för upptäckt respektive den *upplevda* vinningen av brott. De brottsförebyggande förslagen kommer att struktureras enligt Clarkes modell med de fem blocken.

Personer som kan tänka sig att begå brott har olika motiv och resurser. De flesta gärningspersoner som är involverade i mera uttalade former av korruption får anses vara mycket motiverade och ha förhållandevis stora resurser till sitt förfogande. Det handlar om personer som

gör kalkyler, och vår uppgift är att se till att de slutar och att färre korruptionsbrott sker. Det finns emellertid personer som inte har lika starka motiv och där korruptionen gränsar till gråzoner. Det kan gälla personer som har anammat en branschkultur där korruption ingår. Dessa personer är, kanske utan att närmare reflektera över förhållandena, involverade i en korruptionsbrottslighet. Dessa mindre motiverade personer kan i hög grad vara mottagliga för information om hur lagstiftningen ser ut. Det innebär att det inte finns några standardlösningar mot brottsligheten utan en variation av åtgärder bör därför ha bäst effekt.

Ett sätt att gruppera de förebyggande åtgärderna mot otillåten påverkan är att dela in dem i *ofokuserad prevention* och *fokuserad prevention* och sedan strukturera åtgärderna enligt den situationella brottspreventionens fem block. Detta innebär att vissa av åtgärderna kommer att vara riktade till hjälp för stora grupper inom myndigheter och företag, eller till samhället mer generellt, och andra åtgärder kommer att rikta sig mot delar av verksamheter, till exempel vissa utsatta befattningar inom företag och myndigheter.

Den situationella brottspreventionen har tagits fram främst för att förebygga traditionell brottslighet, framför allt stölder. Med framgång har den också tillämpats mot ekonomisk brottslighet (Lehtola och Paksula, 2000; Brå 2003:1), fel och fusk i bidragssystem (Korsell och Nilsson, 2003; Brå 2007:23) och organiserad brottslighet (Brå 2007:4; Brå 2007:7).

COSO-modellen

Riksrevisionen (2006:8) har i sina kartläggningar av korruption använt sig av den så kallade COSO-modellen, som är en internationell revisionsmetod för att kontrollera om verksamheter har ett fullgott skydd mot korruption. Den tar upp sex frågeområden. Det gäller kontrollmiljö, riskbedömning, övergripande kontrollåtgärder, kontrollåtgärder, information och kommunikation samt uppföljning:

- Ledningen ska skapa en ändamålsenlig kontrollmiljö, det vill säga att ledningen har en klart uttalad inställning till och ett konsekvent agerande i fråga om gåvor, leverantörskontakter och liknande som kan utgöra mutor.
- Ledningens värderingar bör entydigt kunna uttolkas av skriftliga handlingar och beslut i konkreta frågor.
- Ledningen ska göra en riskbedömning eller riskanalys som även innefattar risken för korruption.
- Ett bra skydd mot olika former av otillåten påverkan förutsätter att det finns riktlinjer och regler samt att dessa följs upp genom kontroll.
- För att kunna motverka och upptäcka korruption bör det finnas en lämplig arbets- och ansvarsfördelning.
- Regler och praxis måste effektivt kommuniceras till personalen.
- Regelutlämpningen måste sedan följas upp.

De förslag som kommer att redovisas struktureras inte enbart enligt den situationella brottspreventionen utan relateras också till de olika kriterierna i COSO-modellen.

Förebyggande åtgärder mot korruption

Åtgärder som skapar incitament för att handla rätt

Se upp för sedvänjor, gästfrihet och tacksamhet

– informera om vilka regler som gäller och kommunicera dessa

I både Riksenhetens ärenden och den tidigare återgivna forskningslitteraturen framträder tydligt att en vanlig källa till brott är den tunna linjen mellan å ena sidan sedvänjor, gästfrihet och tacksamhet och å andra sidan korruption (jfr Jacobsson och Wästerfors, 2003). Mutgivaren kan anse att seden bjuder att vissa erbjudanden ska ges och kanske går över gränsen för det brukliga. Muttagaren har svårt att tacka nej och vill inte vara oartig, med påföljd att han eller hon tar emot för mycket. Sådana händelser kan utveckla förhållandevis oskyldiga relationer till regelrätta korruptionsfall. För både mutgivaren och muttagaren kan det vara förhållandevis enkelt att halka ner i diket. Särskilt när näringslivet möter den offentliga sektorn kan problem uppstå eftersom det råder helt olika kulturer inom dessa båda sektorer. Inom den offentliga sektorn finns också ett problem med befattningshavare som inte ”riktigt vet vem man företräder”, för att citera en av ledamöterna i referensgruppen. Typfallet med läkemedelsbranschen är ett tydligt exempel på problematiken när industrin var väl generös mot landstingsläkarna.

Något som referensgruppen till detta projekt lyft fram är att ett beteende ibland kan förvandlas till en ”sedvänja” på mycket kort tid. Det finns således en tendens att rättfärdiga handlingar med förklaringar som ”vi har alltid gjort på detta sätt”. Vid närmare granskning kan det vara ett agerande som nyligen har införts och som långtifrån utgör praxis. Det går inte heller att sätta likhetstecken mellan sedvänja och tillbörlighet.

Ett sätt att motverka att sedvänjor, gästfrihet och tacksamhet leder till korruption är att införa tydliga regler för vad som gäller och att sprida kunskapen om dem till hela organisationen. Detta är också i linje med COSO-modellen där det ska finnas en miljö med tydliga regler som också kommuniceras.

Informationen om vilka regler som gäller kan riktas även till organisationens motparter. Det finns i Riksenhetens ärenden exempel på myndigheter som i avtal med företag reglerat hur förhållandet ska vara mellan de personer som i praktiken ska uppfylla villkoren i kontraktet. Institutet mot mutor föreslår att organisationer ställer krav på sina motparter att även de ska ha riktlinjer mot korruption (IMM, 2007).

Det är inte enbart den tilltänkte muttagaren som kan behöva vägledande regler, även om vi slentrianmässigt gärna tänker i den riktningen.

Även den part som typiskt sett innehar mutgivarens roll kan införa regler som anger att inga förmåner lämnas till affärspartner. Sådana regler kan sedan kommuniceras gentemot affärskontakter som kan betecknas som potentiella muttagare. Det finns ett särskilt stort behov av att potentiella muttagare är tydliga med vad som gäller. Enligt referensgruppen är det vanligt att man är mer generös när kunderna får erbjudanden om förmåner jämfört med när man själv hamnar i läget att ta emot förmåner. Det talas alltid om mutan men sällan om givande av mutan. Det har att göra med att den svenska korruptionslagstiftningen traditionellt har varit skriven gentemot myndighetsutövare och därmed har mutan och muttagaren varit i fokus.

Tydliga regler kan också motverka alltför stark lokalpatriotism, som lyser igenom i en del av Riksenhetens ärenden. Det finns en fara med alltför täta kontakter mellan inflytelserika personer på lokalplanet.

Vag korruption är korruption på svenska

– informera om vilka regler som gäller och kommunicera dem

Av Riksenhetens material framgår att en vanlig form av korruption är att dela ut belöningar i efterhand för att på det sättet långsiktigt stärka relationerna. Det är en form av otydlig korruption, där det är svårt att fastställa sambandet mellan muta och handling, det vill säga att någon tidigare prestation som är kopplad till belöningen har ägt rum. En vanlig situation är att det har gått en tid mellan att exempelvis en upphandling ägde rum och belöningen utdelas. Det är också svårt att klarlägga sambandet mellan vad mutgivaren vill uppnå och en möjlig framtida faktisk handling hos muttagaren. Exempelvis kan det saknas en upphandlingssituation inom en nära framtid, varför relationsbyggandet har ett långt tidsperspektiv. Den svåra frågan blir då vari den otillbörliga påverkan ligger.

Varför är dessa fall vanliga i Sverige? En hypotes är att belöningarna i efterhand inte uppfattas som stigmatiserande av de involverade parterna. Vad som sker och förväntas är underförstått och risken för besvärande frågor är liten. Mutgivare och muttagare förflyttar sig in i en gråzon, och om frågor skulle börja ställas kan parterna med viss trovärdighet hävda att förmånen inte är kopplad till tidigare eller framtida prestationer. Både mutgivare och muttagare kan anse att deras handlande faller väl in i ett socialt acceptabelt mönster. Denna subtila form av korruption passar säkert det moraliska klimatet i ett land där den synliga och uppenbara korruptionen är ovanlig och där diskretion är en hederssak. Dessa förhållanden gör också att belöningar i efterhand är svåra att förebygga.

De nyss beskrivna formerna av subtil korruption är förrädiska eftersom de framstår som tämligen oskyldiga på ytan. I själva verket sker regelmässiga kartläggningar av potentiella muttagare. Den försåtliga frågan ”Vad är du intresserad av på fritiden?”, kan vara ett led i att utforska en persons preferenser, som ett underlag för framtida belö-

ningar. Ett tydligt exempel är mutskandalen i Systembolaget, som beskrivits som en regelrätt kartläggning av muttagarna. Mutor som är särskilt riktade mot bestämda individer avslöjar också korruptionens psykologi, där det är den enskilda personen som är nyckeln. Genom att åstadkomma en personlig relation bortom organisationsgränser, arbetsbeskrivningar och riktlinjer är det möjligt att skapa en osynlig struktur som ger andra möjligheter än de formella orderlinjerna.

En förebyggande strategi är således att ge tydliga anvisningar om vad som gäller. Det kan vara regler från det givande företaget, som tydliggörs genom avtal och liknande. Det gäller givetvis också mottagaren, som kan publicera sina principer mot korruption. Om företag i aktuella branscher bestämmer sig för vad som gäller och förankrar det hos sina medarbetare kommer det att underlätta spridningen av kunskap om vad som är accepterat eller inte (IMM, 2007).

Regler är också viktiga eftersom det måste finnas formella rutiner i botten, i annat fall är det svårt att kontrollera regelefterlevnaden. Kontroll måste alltid göras mot något, jämföras med något, och det är regler och rutiner. Genom bra rutiner och regler kan kontrollen sedan byggas in i strukturen.

Riktlinjer måste förankras

Många verksamheter har riktlinjer mot korruption som göms i pärmar eller finns på intranät som få läser. Dokumenten kan vara allmänt hållna och innehålla redovisningar om gällande rätt. De kan också vara svårtillgängliga för medarbetare som inte är juridiskt skolade. Av Riksenhetens ärenden framgår att många skyller på att de inte vet vad som gäller och att de är okunniga om regelverket. Därför är det viktigt att tänka igenom hur riktlinjer ska få genomslag i organisationen.

Ett sätt kan vara att diskutera riktlinjerna i grupp för att på det sättet förmedla och konkretisera innehållet. Ett lämpligt forum är arbetsplatsträffar, där relevanta frågor kan dryftas. För att få förståelse för riktlinjerna är det effektivare att situationsanpassa informationen om lagstiftning och rutiner i stället för att ha allmänt hållna regler (IMM, 2007). Frågan är hur vi gör på denna arbetsplats i stället för att hänvisa till abstrakta redovisningar av lagstiftningen. Det räcker således inte med att enbart hänvisa till gällande rätt utan policy och riktlinjer är ett sätt att göra regelverket begripligt.

Från ett övergripande myndighets- och näringslivshåll är det också angeläget att informera om de regler som gäller. Exempelvis har Institutet mot mutor gett ut en handledning för hur företag tar fram och följer upp en policy mot mutor (IMM, 2007). Enligt referensgruppen har också intresset för information och utbildning ökat väsentligt under senare år. Inte minst de uppmärksammade rättegångarna mot Systembolagets butikshefer har lett till att korruptionsfrågorna fått plats i det allmänna medvetandet.

Öka den upplevda svårigheten att begå korruptionsbrott

Brottslighet i organisationer

– tydliga regler parat med kontroll

I inte mindre än 35 procent av Riksenhetens ärenden agerar mutgivaren på sin huvudmans uppdrag, i den meningen att mutgivaren uppfyller mål som företaget har satt upp. Det är naturligtvis inte säkert att huvudmannen anmodat mutgivaren att muta. En enskild tjänsteman kan givetvis ha mycket att vinna på att efter eget huvud tillgodose sin arbetsgivares intressen och kalkylera med framtida belöningar i form av förbättrade karriärmöjligheter och löneutveckling. Men även om den aspekten också bör vägas in, är ändå en viktig förklaringsfaktor att organisationens intressen ligger tungt i vågskålen. Det innebär att en stor del av korruptionsfallen i högre grad beror på organisatoriska brister och incitament än på att enskilda gärningspersoner handlar på eget bevåg.

Här kommer också tydliga arbetsbeskrivningar in i bilden. Av vissa av Riksenhetens ärenden framgår att personer lyckats manövrera på ett sådant sätt att de fått mer och mer att säga till om och därmed också fler tillfällen att begå brott. Tydliga arbetsbeskrivningar kan motverka detta eftersom det då blir lättare att kontrollera att den anställde gör rätt saker, vilket också lyfts fram av COSO-modellen. Vid sidan av tydliga arbetsbeskrivningar kan också tydliga förväntningar från överordnade läggas till.

Inom ekobrottsforskningen betonas också organisationers incitamentsstrukturer och trycket på enskilda personer att prestera och lyckas som förklaringar till varför brott begås (Erman och Lundman, 1996). Sådana brott behöver inte äga rum med ledningens vetskap och uttryckliga gillande utan det kan vara outtalat vad som förväntas. I vissa situationer skulle ledningen till och med ha haft intresse att avstyra gärningen om den hade haft vetskap om det inträffade. Driften för en enskild medarbetare att visa sig på styva linan kan vara mycket stor, vilket i förlängningen sätta organisationens långsiktiga och verkliga intressen på spel.

Ledningen måste därför ge tydliga signaler om vilka principer som gäller och också kontrollera att de efterlevs, vilket är i överensstämmelse med COSO-modellen. Eftersom subkulturer kan uppstå inom olika delar av organisationer ska uppgiften att kontrollera regelefterlevnaden inte underskattas. Av Riksenhetens ärenden framgår också att det finns åtskilliga medarbetare som motarbetar kontroll och därför förutsätts uthållighet för att vidmakthålla kontrollen.

En aspekt av den organisatoriska frågan är vilka normer som ska gälla inom den offentliga sektorn. Det har pågått en utveckling där delar av den offentliga sektorn har lånat mycket tankegodis från näringslivet. Här finns en fara i att incitamentsstrukturer kan införas som på sikt kan leda till att vissa tjänstemän bryter mot lagen.

"Fyraögonsprincipen"

– två är svårare att muta än en

Som framgick i typfallet "Korruption på gatunivå", var en av flera förebyggande faktorer att det knappast är möjligt att samtidigt muta två personer. I det fallet visste mutgivaren visserligen inte om att det var två personer som arbetade tillsammans, utan försökte muta den som stoppade honom för misstanke om snatteri. Om snattaren hade vetat att det var två personer skulle knappast något mutförsök ha inträffat.

Erfarenheten visar därför att en förebyggande åtgärd är om befattningshavare inte arbetar ensamma. Om attestering, beslut, kontroll, tillsyn, inspektion och andra liknande uppgifter kan göras av personer som arbetar två och två minskar utrymmet för brott som innebär att en maktposition missbrukas. Av ekonomiska skäl kan det ibland finnas hinder mot detta. Ett sätt kan vara att dra nytta av en tredje part. I fallet med butikssnattaren kunde väktaren, i avsaknad av en butikskontrollant, exempelvis ha agerat tillsammans med någon i personalen, förslagsvis butikschefen eller någon annan befattningshavare som har till uppgift att bistå väktaren i vissa situationer. Rutiner kunde därför införas där någon tredje part får rollen att fungera som "andre man" i vissa situationer.

Fyraögonsprincipen kan sägas vara i samklang med COSO-metoden eftersom den förutsätter en tydlig arbetsfördelning.

Arbetsrotation

Eftersom en risksituation för korruption är kontakter "utåt" och att kontakter fördjupas i känsliga positioner är en förebyggande åtgärd arbetsrotation. Genom att ha en viss rotation på utsatta positioner kan de band som riskerar att exploateras ha svårare att uppstå.

Rutiner vid mutförsök

– fler anmälningar är en viktig informationskälla

Forskning visar att försök till otillåten påverkan ofta inte anmäls till polisen eller rapporteras till överordnade (Brå 2005:18). Några kan anse att vissa gärningar är för obetydliga, medan andra har uppfattningen att en anmälan eller rapportering ändå inte leder någonvart. Det är rimligt att åtskilliga mutförsök av det mera diskreta slaget aldrig polisanmäls, inte minst på grund av osäkerhet om var gränsen för det otillbörliga ligger. Detsamma gäller rapportering till överordnade.

Intern rapportering av korruptionsförsök är viktigt, inte minst för att organisationen ska få kunskap om var riskerna finns, vilka som utsätts för dem och om avsändarens identitet. Med ett sådant perspektiv är även korruption av mindre allvarligt slag av intresse. På det sättet kan myndigheten inte enbart motverka enskilda fall och situationer utan även anpassa det förebyggande arbetet till den faktiska hotbilden.

För att stimulera att tjänstemän rapporterar korruptionsförsök inom myndigheter kan ett internt rapporteringssystem underlätta för dem att leva upp till riktlinjerna. Det kan vara gemensamt för alla former av påverkan, från trakasserier och hot till korruption. Vissa myndigheter har infört datoriserade rapporteringssystem, där olika händelser i tjänsten regelmässigt rapporteras och där närmaste chef måste vidta någon form av åtgärd när rapportering äger rum (Brå, 2007).

En ökad anmälningsbenägenhet ökar också risken för att brott upptäcks, och är därför förebyggande även i det hänseendet. I många privata företag har man infört så kallade ”heta linjer”, som den anställde kan utnyttja för att utan risk för repressalier eller trakasserier anmäla omständigheter som strider mot företagets etiska kod. Inte minst i kampen mot korruption kan detta vara ett sätt att skapa en större benägenhet att rapportera. I amerikansk lagstiftning finns ett skydd för visseblåsare. Hos oss har man ansett att detta inte behövs. Man har hänvisat till de fackliga organisationernas styrka och systemet med skyddsombud. Det ger en kanal som kan utnyttjas för att påtala missförhållanden. Också meddelarfriheten är viktig i sammanhanget. Den gör det möjligt att ge upplysningar till pressen utan att någon har rätt att forska efter källan till uppgifterna.

Identifiera riskgrupper och riskområden
– fokusera åtgärder mot dessa

Personer med direkt inflytande i beslutsfattande förekommer i 38 procent av Riksenhetens ärenden. De beslutsfattande personerna förekommer i 28 procent av ärendena. Dessa siffror visar att inte enbart beslutsfattare utan även personer med inflytande är en mycket viktig måltavla för korruption. Det kan röra sig om personer som lägger fram ärenden på ett sådant sätt att de kommande besluten fattas i önskvärd riktning. Det kan också gälla verksamheter och bindningar till leverantörer, som påverkar inköpsavdelningen när beställningar ska göras. Till detta kommer en okänd andel personer som har ett indirekt inflytande och som agerar mer i bakgrunden. En lärdom är därför att kontrollsystem och rutiner inte enbart får riktas mot de formella beslutsfattarna, när egentligen de reella besluten inte sällan fattas längre ned i organisationen. Det kan också vara enklare för en mutgivare att nå personer i lägre ställning eftersom man lär känna dem i själva arbetsprocessen med att utarbeta projekt och liknande. Det är också personer med ett i praktiken stort handlingsutrymme som kanske upplevs vara mindre påpassade än de som formellt signerar kontraktet.

För beslutsfattare kan det vara en enkel lösning att lita på skickliga underlydande när arbetsbördan är stor och det inte finns utrymme för kontroll. Det kan också vara känsligt att som chef kontrollera erfarna trotjänare.

Ett problem kan vara att inköpsavdelningen, som svarar för upphandlingar, ”ligger för nära” den specialiserade avdelning – beställarsi-

dan – som inköpsavdelningen gör upphandling åt. Den specialiserade avdelningen har ofta utvecklat relationer till de företag som tävlar om framtida kontrakt. Om den specialiserade avdelningen har för stort inflytande på inköpsavdelningen finns en risk för korruption genom att konkurrerande leverantörer försöker påverka den specialiserade avdelningen.

Ett vanligt misstag då man vill motverka korruption är att alla förebyggande åtgärder riktas mot inköpsavdelningen, eftersom man utgår från att mutorna styrs mot personer som är direkt involverade i upphandling. Men om den specialiserade avdelningen har ett stort inflytande på inköpsavdelningen, vilket inte är ovanligt, ska kontrollen snarare riktas mot den specialiserade avdelningen. Annars tenderar de förebyggande åtgärderna att ha fel fokus.

Ett sätt att stärka inköpssidan är att den finns representerad i ledningsgruppen, vilket gör att upphandlingar kan göras med större överblick av hela verksamhetens behov. Därmed minskar risken för påverkan från beställar/användarsidan.

För att identifiera riskområden bör man också vara vaksam på dem som den egna organisationen kommer i kontakt med. I vissa branscher, till exempel i bygg- och restaurangbranscherna, finns inslag av en tillåtande kultur som kan leda till korruption. Det framgår också av Riksenhetens ärenden. Det finns också en kultur att sköta saker och ting informellt. Sådana kulturer kan innebära vissa risker för den egna organisationen, och bör särskilt beaktas. Framför allt i byggbranschen anlitas underentreprenörer och både för beställaren och för dennes huvudentreprenör kan det innebära, att helhetsbildsbilden går förlorad, och det blir svårt att utöva kontroll.

Detsamma gäller när mellanhänder och fria konsulter anlitas. När man vänder sig till mellanhänder och på det sättet tappar möjligheterna till kontroll ökar risken för att kriminella element introduceras i verksamheten. Det finns fall från Riksenheten och även från forskning från annan brottslighet som visar detta problem (Brå 2006:6). Som framgår av ett ärende från Riksenheten kan det gälla både låg- och högstatuskriminella.

Öka den upplevda risken för att korruptionsbrott kommer att upptäckas

Löpande dokumentation

– ofta en förutsättning för att upptäcka, utreda och bevisa brott

Den lägsta nivån på kontroll är dokumentation (Korsell och Nilsson, 2003). Genom att dokumentera vad som sker och vilka som fattar beslut är det möjligt att göra kontroller i efterhand och utreda brottsmisstankar. En omfattande dokumentation bör ha en förebyggande effekt eftersom den som begår ett brott vet att bevisning eller indikationer på brott kan spåras i efterhand. Dokumentation innebär därmed en riskfaktor för en potentiell gärningsperson. Inom den offentliga sektorn

finns en lagstadgad offentlighetsprincip, och den förutsätter att allt som är viktigt för verksamheten också dokumenteras. Utan dokumentation blir offentlighetsprincipen en meningslös rättighet.

En viktig sida kring dokumentationen är att kontroll också måste utföras på grundval av dokumentationen. Om medarbetarna uppfattar att dokumentationen är till för sin egen skull finns en risk för att den inte får den förebyggande effekt som det var tänkt. Det gäller att ”gå hela vägen”.

Ett exempel på dokumentation är verksamheter som arbetar på provision. Om provision ska utgå bör krav ställas på detaljerad kostnadsredovisning för att möjliggöra kontroll i efterhand.

Kontrollsystem inom företag och myndigheter – en metod för att upptäcka korruptionsbrott

Simpson (2002) delar in människor i tre kategorier, baserat på viljan att följa de regler som gäller. För personer som är benägna att följa reglerna betyder inte straffhotet särskilt mycket, eftersom de följer reglerna ändå. För personer som är benägna att begå brott har straffhotet inte heller någon egentlig betydelse eftersom de har en kriminell livsstil, underskattar riskerna och ser dessa som en naturlig del av verksamheten. Där emot har straffhotet stor effekt på personer som är delvis benägna att begå brott. För etablerade personer, som det ofta är fråga om vid den mer avancerade korruptionsbrottsligheten, kan till och med små skillnader i risknivå innebära att de avhåller sig från brott. Om brottet upptäcks har de mycket att förlora, framför allt i status och anseende. En upplevd ökad upptäcktsrisk bedöms därför att ha mycket stor betydelse för att minska korruptionsbrottsligheten för den kategori personer som kan tänka sig att begå brott om förutsättningarna är de rätta och riskerna minimala.

I några av Riksenhetens ärenden framkommer att brotten upptäckts genom olika kontrollsystem. En arbetsgivare kan ha infört särskilda kontroller riktade mot korruption. Ett exempel på sådan kontroll är att arbetsgivaren slumpmässigt går igenom en viss upphandling som ägt rum för att undersöka om det man kan misstänka att någon leverantör har premierats på ett oförklarligt sätt. Det kan då finnas anledning att gå vidare i kontrollen och för att se om upphandlaren har tagit emot otillbörliga förmåner eller om denne på annat sätt har haft något att vinna på att gynna en viss leverantör. Arbetsgivaren kan också låta göra om en inspektion som en anställd har utfört i syfte att kontrollera om inspektionen utfördes på rätt sätt.

Man kan också genomföra kontroller av generell karaktär som inte enbart är inriktade på korruption som lett till att brott har upptäckts. Ett exempel är att vara uppmärksam på medarbetare med dålig ekonomi eller som är kraftigt skuldsatta. För sådana personer finns vissa risker, till exempel för förskingring och bedrägerier. De kan frestas till att samarbeta med kriminella eller andra intressenter genom att underlätta

stölder som utförs av externa personer, dataintrång, företagsspioner eller att hemlig information läcker ut från myndigheter (Cressey, 1953; Brå 2000:1; Brå 2005:11; Brå 2006:6).

När en verksamhet bedrivs med stora geografiska avstånd kan det leda till att subkulturer bildas och att kontrollen försvåras, ett problem som också kommer fram i ärenden hos Riksenheten.

Kontroll i syfte att upptäcka andra överträdelser eller brott än korruption, exempelvis vilka som har tagit del av vissa dokument eller registeruppgifter, haft tillträde till vissa lokaler eller handlagt vissa ärenden kan mycket väl vara effektiv även för att få indikationer på korruption. Ett typiskt fall är när en viss leverantör otillbörligt gynnas. Upphandlaren kan ha fått en muta, men det kan också finnas ett band mellan upphandlaren och leverantören som gör att det aldrig har varit tal om mutor. I det senare fallet går det att misstänka trolöshet mot huvudman, men med tydlig korruptionsprofil eftersom det är fråga om maktmissbruk. I praktiken kan det vara svårt att skilja på kontroll av generell karaktär och kontroll inriktad på korruption i dess snäva betydelse där givande och tagande av muta står i centrum.

Ett rimligt antagande är emellertid att kontrollen är eftersatt på många myndigheter och företag. Kontroll är en resursfråga, och troligtvis är medvetenheten inte särskilt hög om att det kan förekomma kriminalitet som korruptionsbrott i verksamheten. Med tanke på de skador som sådan brottslighet kan medföra, exempelvis genom felaktiga investeringar som gör att verksamheten inte kan bedrivas optimalt och den negativa publicitet som kan bli följden om brottslig verksamhet inte stoppas snabbt, borde det vara en förhållandevis billig försäkring att införa bättre kontroller.

Ett kontrollsystem i efterhand som finns alltid i aktiebolag där revisorer ska kontrollera redovisningen. De har enligt 9 kap. 44 § aktiebolagslagen (2005:551) en anmälningsskyldighet vid misstanke om bland annat givande och tagande av muta. Revisorernas skyldighet att anmäla misstankar har emellertid väckt mycket debatt eftersom lagstiftningen väcker frågan om hur långt revisorernas ansvar sträcker sig (jfr Brå 2004:4).

Det kan också uppfattas som känsligt med kontroll, särskilt om den har fokus på brottslighet. Medarbetarna kan tolka det som om företagsledningen inte har förtroende för dem. Ett sätt att få en rättssäker kontroll, som inte uppfattas som godtycklig, är att ha en hög andel slumpmässighet i kontrollen. Fördelen är att ingen behöver känna sig utpekad om exempelvis vart femtonde ärende går igenom eller någon ytterligare person följer med som kontrollant vid ett inspektionstillfälle per år.

En ytterligare fördel med slumpmässiga kontroller utöver legitimitetsaspekten är att metoden skapar förutsättningar att upptäcka nya former av tillvägagångssätt eller problemområden. Om all kontroll skulle styras mot redan kända problem är det inte möjligt att följa med i brottslighetens utveckling. Kontrollen blir då en självuppfyllande profe-

tia, där de upptäckta brotten hela tiden bekräftar att sökarljuset är riktat åt rätt håll.

Det behöver knappast påpekas att kontroll ska sättas in när det finns indikationer på att något är fel. Det kan vara faktiska tecken, som kommer från ett visst ärende eller person, eller indikationer som bygger på bedömning av vilka risker som finns i verksamheten. Kontrollen bygger då på urval och inte slumpmässighet. Av Riksenhetens ärenden framgår att upphandling är ett tydligt riskområde där kontroll behövs.

Den kontroll som hittills diskuterats har både gällt insatser i efterhand, till exempel att akter genomgås efter avslutade ärenden (*efterhandskontroll*), eller att de sker i samband med att ett faktiskt arbete utförs, exempelvis att en kontrollant följer med en anställd som utför rutinuppgifter, till exempel inspektioner, på fältet, (*momentan kontroll*). I dessa situationer är kontrollen inriktad mot specifika ärenden eller besök. Vi har också diskuterat kontroll som äger rum ständigt, till exempel att loggning sker när uppgifter hämtas in från en databas (*kontinuerlig kontroll*). Ett lämpligt kontrollsystem bör bygga på alla tre kontrollformer, där basen bör vara en kontinuerlig kontroll som innebär ett grundläggande skydd mot olika former av brott och missbruk. Det bör kompletteras med både efterhandskontroll och momentan kontroll i enskilda fall, baserat på slumpmässigt urval, indikationer eller riskbaserat urval. Som tidigare nämnts är kontroll också en central del i COSO-modellen.

Det är också viktigt att alla känner till att det finns olika kontrollsystem och att de används på ett aktivt sätt. Det får exempelvis inte vara så att ingen tar del av loggningslistorna förrän det finns misstanke om brott. I stället bör listorna även användas för att upptäcka brott och inte enbart som bevismaterial. Om kontrollen utförs på ett rättssäkert sätt och uppfattas som legitimt kan det ha positiva effekter på arbetsmiljön genom att medarbetarna upplever att det inte finns några gräddfiler och att vissa slipper undan. Det är lika för alla. Kontrollen har också stor betydelse för att få kunskap om den egna verksamheten och vilka problem som kan dölja sig i en ytligt välordnad aktivitet. Kontrollen blir som en temperaturmätare, som skapar förutsättningar för att svara på olika problem som identifieras.

Visselblåsare och andra tipsare

Internationellt intar visseblåsare en central roll. Det är personer inne i verksamheter som träder fram och röjer missförhållanden. Många avslöjanden gäller oegentligheter och brott som knappast hade kommit upp till ytan om inte en person som befinner sig riktigt långt inne i systemet hade slagit larm. För att komma konspirationer på spåren, till exempel avancerade korrupsionsaffärer, måste ofta någon med direkt insyn anmäla eller tipsa, eftersom brotten är mycket svåra att upptäcka för någon som inte är direkt insatt.

I Riksenhetens ärenden finns också brott som knappast hade kunnat avslöjas om inte några personer, som var delaktiga i ett korruptionsfall, hade anmält brottet eftersom de var missnöjda med utkomsten av den muta som de hade erlagt. Förmodligen är vissa visselblåsare inte enbart idealister utan de har andra, dolda, motiv. Man måste ha klart för sig, att det kan finnas en dold agenda bakom avslöjanden.

Både företag och myndigheter bör vara lyhörda för personer inne i verksamheterna som vill slå larm om oegentligheter. Ett sätt är att införa en möjlighet att lämna anonyma tips, även om det givetvis innebär risk för skvaller, förtal och annat opassande beteende. Inte minst bör de brottsbekämpande myndigheterna vara mottagliga för tips, som kan visa sig vara början på en utredning om omfattande brottslighet. Även här kan det vara personer som är inblandade i kriminalitet men som är missbelåtna och känner sig bedragna av forna medbrottslingar.

Institutet mot mutor beskriver en visselblåsarfunktion dit anställda kan vända sig och påtala missförhållanden inom verksamheten (IMM, 2007). En sådan måste givetvis utformas så att de anställda känner trygghet inför det och inte riskerar att bli trakasserade av arbetsgivaren eller medarbetare till följd av anmälan.

Minska brotts lönsamhet

Arbetsplatsens kultur kan öka mottagligheten för korruption

Kan kulturen i en organisation påverka i vilken grad medarbetarna är utsatta för korruption?

Det finns forskning som visar att medarbetare i vissa organisationer är mer stressade och nedstämda än andra. Medarbetare i dessa organisationer kan hamna i situationer där det finns risk för bland annat korruption. En konsekvens är att gärningspersoner lättare kan påverka tjänstemännen i deras arbete. Det blir också enklare för gärningspersonerna att få tillgång till information. Detta samband gäller framför allt gärningspersoner med direkt kriminell inriktning, som personer som tillhör en gruppering. Nedskärningar, långa handläggningstider eller minskad service kan leda till en risk för korruption. Med andra ord kan själva arbetsorganisationen öka risken för utsatthet. Brister i kulturen kan leda till att förtroendet från medarbetarna försvinner, kommunikationen fungerar inte och därmed förlorar organisationen legitimitet.

En förebyggande åtgärd är därför att arbeta med arbetsmiljön och den egna organisationen. Forskning om systematiskt arbetsmiljöarbete visar att det finns ett samband mellan en bra process och ett gott resultat (Åteg, 2006). Det finns sex olika stationer som är viktiga i processen för att uppnå ett bra resultat. Dessa handlar om att genom 1) probleminsikt uppstår behovet av 2) kunskapsutveckling inom myndigheten. Den 3) acceptans och förväntan som finns bland medarbetare och ledning när det gäller förändringar i organisationen påverkar i sin tur valet av 4) metod för utvecklingen. Tillämpningen bidrar till 5) införandet av

rutiner i organisationen som i sin tur behövs för att 6) utveckla arbetsmiljön inom verksamheten.

Chefer har ett särskilt ansvar att se till att arbetsplatsen får en öppen och god kultur. Korruption kan vara en punkt på dagordningen vid enhetsmöten eller arbetsplatsträffar.

En förnuftig lönepolitik kan minska utrymmet för att motivera korruption

Av materialet framgår att neutraliseringar (motivationsdrivande bortförklaringar) tillämpas i situationer där den som tar emot mutan anser sig förtjäna det lilla extra. Muttagaren anser sig försmådd av arbetsgivaren och anser sig inte ha fått tillräckligt med uppskattning för sina tjänster och att arbetsgivaren inte gett prov på den erkänsla som muttagaren egentligen är värd. Från annan forskning vet vi att missnöjda personer är en potentiell fara för verksamheten (Brå 2000:1). Det finns skäl att ha en lönepolitik som uppfattas som legitim och rättvis av de flesta, även om det givetvis alltid kommer att finnas de som är missnöjda.

Tidigare har nämnts att det finns en fara med belöningsystem som medför att ambitiösa medarbetare kan begå brott för att uppfylla villkoren. Här har vi sett att frånvaron av belöningsystem kan leda till korruption. Ett belöningsystem bör därför bygga på rimliga avvägningar.

En fungerande och effektiv verksamhet minskar intresset för korruption

Korruption kan vara ett smörjmedel för att skynda på byråkratiska processer. Om verksamheter fungerar effektivt minskar utrymmet för korruption eftersom den inte längre är lönsam. God service, tillgänglighet och rimliga köer minskar således incitament för korruption.

Minska utrymmet för bortförklaringar som kan underlätta brott

För att ett brott ska äga rum krävs inte enbart en motiverad gärningsperson och tillfälle att begå brottet. Gärningspersonen måste också kunna motivera brottet för sig själv. Sådana motiv är givetvis särskilt viktiga för personer som i allt väsentligt delar samhällets värderingar och de regler som gäller, men som ändå väljer att begå brott. Gärningspersonen behöver därför rationaliseringar (kallas också för neutraliseringar) som rättfärdigar det lagstridiga handlandet. Dessa rationaliseringar fungerar som motivationsfaktorer eftersom de tillämpas innan brottet begås (se översikt i Korsell och Nilsson, 2003). Exempel på rationaliseringar som kan vara aktuella i korruptionsfall är: handlingen ”drabbar ingen fattig”, den var nödvändig för att ”rädda företaget och sysselsättningen” eller är en kompensation för många år med ”orättfärdigt låg lön”. Flera av de tidigare redovisade typfallen innehåller exempel på rationaliseringar, som ”för låg lön” och ”nödvändigheten att sälja företagets produkt”. Rationaliseringarna kan vara olika subkulturer som uppstått inom vissa verksamheter som utvecklat olika rationaliseringar. De kan också förekomma inom vissa yrken eller branscher.

Kommunikation inom organisationen

På Riksenheten finns några ärenden som har sin bakgrund i bristande kommunikation mellan olika nivåer i verksamheterna och att det inte funnits någon riktig förbindelse mellan dem. Ett exempel gällde en anställd som hade missuppfattat sina befogenheter och haft felaktiga uppfattningar om de förväntningar som gällde. Kommunikationen mellan över- och underlydande hade varit dålig, och det förde med sig att ett felaktigt beteende hade fått fortsätta och både utvecklas och utvidgas.

Denna typ av problem kan gälla relationen mellan styrelse och vd/gd eller mellan chef och underlydande. Bristen på kommunikation innebär att mycket av vad som sker är underförstått och en tyst acceptans kan ha utvecklats. Intern kommunikation och dialog är därför mycket viktig. Om detta sedan vilar på tydliga riktlinjer, i enlighet med COSO-modellen, ökar givetvis förutsättningarna för en framgångsrik kommunikation.

Fisken ruttar från huvudet – ledningen måste föregå med gott exempel

Tydlighet och kommunikation är viktigt. Ledningen ska föregå med gott exempel.

På åtskilliga ställen har vikten av tydlighet och kommunikation lyfts fram. Av stor betydelse är att ledningen och personer i ledande ställning följer de riktlinjer som ställts upp. I annat fall kan det dåliga exemplet ha en demoraliserande effekt och det felaktiga beteendet sprida sig inom verksamheten. Alternativt kan det dåliga exemplet användas som en ursäkt för att man själv bryter mot reglerna. Varför följa reglerna om de ”där uppe skaffar sig privilegier”?

Ett sätt att kommunicera reglers betydelse är att sanktionera dem som bryter mot dem. Sanktionerna får därmed en symbolisk betydelse och visar att reglerna tas på allvar och inte enbart är en papperstiger.

Verksamhetens egna belöningssystem kan leda till brott

I en hög andel av Riksenhetens fall har mutgivaren agerat i huvudmannens intresse. Det är emellertid inte ovanligt att gärningspersonens kortsiktiga intresse av att exempelvis lyckas med en affärsöverenskommelse står i strid med huvudmannens långsiktiga intresse av att ha ett rykte om sig att vara en seriös aktör. Om det finns interna belöningssystem som gör att befattningshavare kan drivas till brott för att uppnå uppställda mål fungerar verksamhetens regler inte enbart som ett motiv för att begå brott utan de bidrar också till att formulera bortförklaringar som underlättar brott.

Organisationer bör därför noga överväga vilka budskap olika belöningssystem kan föra med sig och vilka konsekvenser de kan få för enskilda befattningshavares agerande.

Ledningen måste också inse att de incitament som skapas genom bonussystem och andra belöningar kan leda till att enskilda befattnings-

havare väljer otillåtna hjälpmedel för att uppnå de mål som företaget satt upp.

Man måste se upp med incitamentssystem som kan leda till att enskilda befattningshavare begår brott. När väl det straffrättsliga systemet sätts in ligger det nära till hands att det är den enskilde befattningshavaren som åtalas, ”trots” att denne i mångt och mycket är ett offer för omständigheterna. I företagets beskrivning blir denne en syndabock – ”one rotten apple” – och när befattningshavaren är borta är allt frid och fröjd, när i själva verket det brottsliga beteendet på ett eller annat sätt fortsätter. Bland Riksenhetens ärenden finns fall där man kan misstänka att den enskilde befattningshavaren som är föremål för det rättsliga intresset egentligen är en bricka i ett större spel.

Vad har vi lärt oss av denna studie?

Korruption är svårt att greppa eftersom det handlar om maktmissbruk, och makt kan missbrukas på många områden och på olika sätt. Därför handlar korruption om allt från gamla människor som visar uppskattning genom att inte glömma bort äldreboendets biträden i sina testamenter till mellanhänder som mot stora arvoden bereder marken för internationella affärer. Det kan också gälla en enskild person som försöker muta en trafikpolis för att inte rapportera en fortkörning eller kanske även en grupp människor som ekonomiskt vill stödja ett parti och vissa politiker för att de ska driva frågor som gynnar bidragsgivarna. Korruption bryter således in hela samhällets (makt)strukturer, från det lokala till det centrala. De straffrättsliga gränserna är oklara i konturerna. Det finns en glidande skala mellan det olagliga och det olämpliga.

Även om syftet med denna studie inte på något sätt är att värdera Riksenheten mot korruption, får Åklagarmyndigheten sägas ha gjort ett viktigt strategiskt val när man inrättade en verksamhet som på nationell nivå driver utredningarna om korruption. På det sättet har samhället rustat mot en brottslighet, som om den får för stort inflytande, kommer att medföra mycket negativa konsekvenser för vår demokrati och ekonomi. Om allt fler beslut sker på ovidkommande grunder påverkar det samhällets kvalitet på alla områden. Vi befinner oss sannolikt långt från en sådan situation, men genom Riksenheten visar rättsväsendet att korruption är en viktig fråga och att man med lagen som grund vågar utmana makten.

Ett positivt strategiskt steg som Riksenheten tog redan från starten var att inte begränsa sig till de traditionella brotten givande och tagande av muta utan i stället ta fasta på korruptionens innersta kärna, maktmissbruket. Det innebär att Riksenheten inte är främmande för att utreda även brott som trolöshet mot huvudman och tjänstefel.

Riksenhetens ärenden innehåller många exempel på vad som kan betraktas som klassisk korruption. ”Den korrupte upphandlaren” är ett typiskt exempel som tydligt illustrerar hur korruptionen används i ekonomiska sammanhang, genom att se till att det blir utgivarens varor eller tjänster som köps in. Andra klassiska fall är när tillståndsgivare och kontrollanter mutas, vilket förmodligen inte är särskilt vanligt och inte heller svarar för någon större andel av Riksenhetens ärenden. Betydligt vanligare är korruption i samband med försäljning och en förrädisk variant är belöningar i efterhand eller gåvor för att stärka långvariga relationer. Eftersom denna korruption inte behöver vara i nära anslutning till en avslutad eller förestående affär upplevs brotten som mindre

stigmatiserande. Det kan uppfattas som ett utslag av vänskap och kollegialitet.

Det ligger nära till hands att uppfatta korruption som en brottslighet med durkdrivna gärningspersoner. Det kan givetvis vara så, och särskilt i större internationella affärer läggs mycket möda ner på att inte veta för mycket vad mellanhänder och andra agenter har för sig för att säkra ett kontrakt. Men många gånger handlar det i stället om (oklara) interna riktlinjer som är dåligt förankrade, bristande ledning, en avsaknad av insyn och kontroll, en försummad arbetsmiljö och en kultur som stöder ett beteende där man tar genvägar.

Det är enkelt att inta en överseende och förlåtande attityd till den korruption som kan förklaras i bristfälliga organisationer på liknande sätt som ekobrott inte sällan uppfattas som mindre allvarligt än traditionell brottslighet. Med tanke på de skador som korruption har på den ekonomiska effektiviteten och det sociala kapitalet finns det all anledning att med stor kraft motverka korruption, även de former där uppsåtet är mindre framträdande.

Affärsrelationer går gärna över i vänskap, och den som har större resurser och handlingsutrymme står för notan. Plötsligt sitter fingrarna ordentligt fast i syltburken.

Organisatoriska förklaringar och brott som ”bara” råkar ske ska inte underskattas. Här kan förebyggande åtgärder göra underverk. Institutet mot mutor bekräftar också att intresset ökar kraftigt för att lära sig mer om hur man förebygger korruption. Den statliga myndigheten Verva har nyligen inrättat ett nätverk för att motverka korruption. Riksrevisionen gör granskningar och Riksenheten mot korruption driver brottmål. Även Brå har en central uppgift genom att sprida kunskap om hur korruption yttrar sig. En sådan viktig kunskapsbit är följaktligen att en inte obetydlig del av brottsligheten kan förklaras av organisatoriska brister och att ”det bara blir så” (”slippery slope”).

Den synliga korruptionen handlar till stor del om privata företag som påverkar den offentliga sektorn. På detta område är säkert beredskapen hög och förbättras ständigt. Det är säkert ytterst sällsynt att den offentliga sektorns tjänstemän försöker påverka företag med korruptiva metoder, förutom problemet med att tjänstemän kan ta emot ”kick backs” eller andra belöningar för utförda tjänster eller passivitet. Vad som rimligtvis är ganska vanligt är att gåvor och belöningar förekommer ”business to business”. På denna punkt bör vaksamheten definitivt öka. För Brå:s del kan en lämplig fortsättning på denna studie vara att göra en bred kartläggning av korruptionen inom näringslivet.

Ett försummat område är korruption för att komma över hemlig information eller för att manipulera uppgifter. Tidigare undersökningar visar att det finns en bristande medvetenhet om vilka värden som ligger i information. Det är också svårt att upptäcka om någon har kopierat data. Som med annan korruption kan brotten utövas av personer som har tillgång till systemen och som är höjda över alla misstankar. En

ökad uppmärksamhet bör därför riktas mot dem som har tillgång till information.

Vi har redan antytt att korruption ”på svenska” gärna tar sig diskreta former. Det handlar mer om belöningar i efterhand och gåvor för att stärka relationer än att sedlar byter ägare. En annan försvunnen variant är vänskapskorruption, som också passar vårt kulturella klimat där korruption uppfattas som en närmast okänd företeelse. Tjänster och gentjänster innebär att ovidkommande hänsyn tas och att optimala beslut inte fattas. Det är bättre att känna domaren än rätten, eller varför inte personalchefen, bostadsförmedlaren, kontrollanten eller upphandlaren. Vänskapskorruption uppfattas nog inte som riktig korruption och är ett område som förtjänar ökad uppmärksamhet.

Det finns en intressant likhet mellan det legala samhällets vänskapskorruption och den kriminella ekonomin, som i hög grad bygger på förtroende och kontakter, där tjänster och gentjänster utan ekonomisk ersättning är vanligt. I flera studier av den organiserade narkotikabrottsligheten framgår att många i nätverken är beredda att sträcka fram en hjälpsam hand, ge tips och på andra sätt stötta de kriminella entreprenörerna (Brå 2005:11; Brå 2007:4; Brå 2007:7).

Sverige har många internationella företag som länge varit verksamma i länder med hög korruption. Många internationella företag som finns också på plats i Sverige. Mot bakgrund av vad den internationella forskningen säger om korruption framstår det som naivt att tro att inte svenska intressen är och har varit engagerade i korruption i betydligt större omfattning än vad som framgår efter genomgången av Riksenhetens ärenden. På senare tid har fler sådana ärenden, som dock inte omfattas av denna undersökning, hamnat på enheten. Det är inte minst i dessa ärenden som rätten kan utmana makten, när etablerade företag och kanske även personer på höga politiska nivåer, har ett intresse av korruptionen, för egen nytta, till gagn för andra eller i nationens intresse. Därför är det en fördel att det finns en riksenhet mot korruption, som har större kraft att driva sådana ärenden än de reguljära organisationerna. Kanske är det på detta område som samhället kan göra en stor kriminalpolitisk insats, om vi anlägger ett globalt perspektiv på att bekämpa och förebygga brott.

Referenser

- Ahlenius, I-B (2004). Rätten att granska tomma skåp. *Dagens Nyheter* 2004-04-23.
- Ahrne, G. och Hedström, P. (1999). *Organisationer och samhälle. Analytiska perspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
- Alatas, S.H. (1990). *Corruption: Its Nature, Causes and Functions*. Aldershot: Avebury.
- Anechiarico, F. & Jacobs, J. (1996). *The Pursuit of Absolute Integrity. How Corruption Control Makes Government Ineffective*. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Andersson, Staffan (2002). *Corruption in Sweden. Exploring Danger Zones and Change*. Umeå: Umeå universitet, statsvetenskapliga institutionen.
- Berking, H. (1999). *Sociology of giving*. London: SAGE Publications Ltd.
- Bowie, V. (2002). *Workplace violence: A second look*. Paper presented at the Crime Prevention Conference. University of Western Sydney. www.aic.gov.au/conferences/crimpre/bowie.html
- Brå (2000:1). *IT-relaterad brottslighet*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2000:3). *Strategiska brott. Vilka brott förutsäger en fortsatt brottskarriär?* Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2003:1). *Förebygga ekobrott. Behov och metoder*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå 2004:4. *Revisorernas anmälningsskyldighet*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2005:10). *När olyckan inte är framme. Bedrägerier mot allmän och privat försäkring*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2005:11). *Narkotikabrottslighetens organisationsformer*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2005:18). *Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner. Från trakasserier, hot och våld till amorös infiltration*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2006:6). *Häleri. Den organiserade brottslighetens möte med legala marknader*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2007). *Motverka otillåten påverkan. En handbok för myndigheter om att förebygga trakasserier, hot, våld och korruption*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2007:4). *Vart tog alla pengarna vägen? En studie om narkotikabrottslighetens ekonomihantering*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2007:7). *Narkotikadistributörer. En studie av grossisterna*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

- Brå (2007:18). *Fina Fasader med Fixade Fakturor. Kriminella entreprenader i byggbranschen*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Bull, Martin J. och Newell, James L. (2003). Conclusion: Political corruption in Contemporary Democracies. I: Bull, Martin J. och Newell, James L. (Eds.) 2003. *Corruption in Contemporary Politics*. Hampshire, New York: Palgrave Macmillan Ltd.
- Brå (2007:23). *Fusk med a-kassa. Motiv omfattning och åtgärder*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Cheal, D. (1988). *The Gift Economy*. London and New York: Routledge.
- Clarke, R. W. (1997). *Situationell brottsprevention*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.
- Collier, M.W. (2002). Explaining corruption – an institutional choice approach. *Crime, Law & Social Change*, 38: 1–32.
- Connors, C., m.fl. (Eds.) 2006. *Measuring corruption*. Aldershot, Hampshire: Ashgate Publishing Ltd.
- Cressey, D. (1953). *Other People's Money: A Study of the Social Psychology of Embezzlement*. Nytryck 1973. Montclair: Patterson Smith.
- Dagens Media. 2006-11-21. Marknadscheferna: Mamma Mia-åtalet förändrar inget. www.dagensmedia.se.
- Della Porta, D. och Vannucci, A. (1999). *Corrupt Exchanges. Actors, Resources and Mechanisms of Political Corruption*. New York: Aldine de Gruyter.
- Erman, M. och Lundman, R. (1996). *Corporate and Governmental Deviance. Problems of Organizational Behavior in Contemporary Society*. New York: Oxford University Press.
- Fijnaut, C. och Huberts, L. (2002). Corruption, Integrity and Law Enforcement. I: Fijnaut, C. och Huberts, L (eds.) 2002. *Corruption, Integrity and Law Enforcement*. The Hague: Kluwer Law International.
- Friedrichs, D. (1996). *Trusted Criminals. White Collar Crimes in Contemporary Society*. Belmont: Wadsworth Publishing.
- Gilling, D. (1997). *Crime Prevention. Theory, policy and politics*. UK: UCL Press. Groenendijk, N. (1997). A principal-agent model of corruption. I: *Crime, Law & Social Change* 27: 207–229.
- Hagan, F. (2004). International corruption and extortion: research and policy issues. *International Journal of Comparative Criminology*. Vol.4, pt 2. s. 250–263.
- Holmqvist, L. m.fl. (2007). *Brottsbalken – en kommentar*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- IMM (2006). *En kritisk analys av den svenska mutlagstiftningen*. Institutet mot mutor. Stencil.
- IMM (2007). *Företagets policy mot mutor –Handledning för hur ett företag tar fram och följer upp en policy mot mutor*. Stencil.

- Jacobsson, K. och Wästerfors, D. (2003). På tal om mutor. Gästfrihet, tacksamhet och sedvänja som korruptionens motivvokabulärer. I: Korsell, L. (red.). *Förebyggande metoder mot ekobrott. En antologi*. Brå-rapport 2003:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Jager, M. (2003). The market and criminal laws: the case of corruption. I: van Duyne, Petrus C., von Lampe, Klaus & Newell, James L. (eds). *Criminal finances and organising crime in Europe*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Kjellberg, F (1995). Conflict of interest, corruption or (simply) scandals? – The “Oslo case” 1989–91. I: *Crime, Law & Social Change* 22: 339– 360, 1995.
- Korsell, L. E. (2000). *Undersökning om brottsbelastning hos personer misstänkta för insiderbrott*. Bilaga till yttrande. Brå 0124/2000.
- Korsell, L. E. och Nilsson, M. (2003). *Att förebygga fel och fusk. Metoder för reglering och kontroll*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Korsell, L. E. (2003). *Bokföringsbrott – en studie i selektion*. Akademisk avhandling. Kriminologiska institutionens avhandlingsserie nr. 13. Stockholms universitet. Edsbruk: Akademitryck.
- Korsell, L.E. (2004). *Straff och självreglering mot brott i näringslivet*. Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab, Vol 91, No 5, pp. 349–367.
- Korsell, L. E. (2004). *Bokslut. Brå:s satsning på ekobrottsforskning 1998-2002*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Korsell, L. E. (2007). *Korruption, en fråga om ekonomisk och organiserad brottslighet?* Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab (kommande nummer).
- Lambsdorff, J.G. (2005). *Consequences and Causes of Corruption – What do We Know from a Cross-Section of Countries?* Discussion paper of the Economics Faculty of the Passau University, No V-34-05.
- Lambsdorff, J.G. och Utku Teksoz, S. (2002). *Corrupt Relational Contracting*. Departemental Discussion Paper 113. University of Goettingen, Department of Economics.
- Lapalombara, J. (1994). Structural and Institutional Aspects of Corruption, 1994. I: *Social Research, Vol 61, No 2, pp. 325–350*.
- Lehtola, M. och Paksula, K. (2000). *Situational Crime Prevention of Economic Crime*. Helsinki: National Council for Crime Prevention.
- Leijonhufvud, M. (1996–97). Korruption – ett svenskt problem? I *Juridisk Tidsskrift vid Stockholms universitet. Årgång 8, 1996-97 Nr 4*.
- Mauss, M. (1925/1997). *Gåvan*. Lund: Argos.
- Mischkowitz, R. (2002). Corruption in Law Enforcement Agencies – Views from within the Criminal Justice System: Results from a German Corruption Study. I: Fijnaut, C. och Huberts, L (eds.) 2002. *Corruption, Integrity and Law Enforcement*. The Hague: Kluwer Law International.

- Noonan, J.T. (1984). *Bribes*. Berkeley och Los Angeles: University of California Press.
- Nötzel, M. (2002). Investigation Strategies and Tactics in the Prosecution of Corruption Offences: Experiences from Germany. I: Fijnaut, C. och Huberts, L (eds.) 2002. *Corruption, Integrity and Law Enforcement*. The Hague: Kluwer Law International.
- Papakostas, A. (2005). Arenor för korruption. I: Glenn Sjöstrand, red. (2005). *Fiffel-Sverige – sociologiska perspektiv på skandaler och fusk*. Malmö: Liber.
- Queloz, N. (2002). Processes of Corruption in Switzerland: Where is the Problem? I: Fijnaut, C. och Huberts, L (eds.) 2002. *Corruption, Integrity and Law Enforcement*. The Hague: Kluwer Law International.
- RRV (1996:32). *Tre skattemyndigheters hantering av skattebrott. En granskning av skattemyndigheterna i Göteborgs och Bohus, Skaraborgs och Gävleborgs län*. Stockholm: Riksrevisionsverket.
- RRV (1998:36). *Svart arbete, del 4, Förslag*. Stockholm: Riksrevisionsverket.
- RiR (2005:23). *Skydd mot mutor – Läkemedelsförmånsnämnden*. Stockholm: Riksrevisionen.
- RiR (2005:24). *Skydd mot mutor – Apoteket*. Stockholm: Riksrevisionen.
- RiR (2005:30). *Skydd mot mutor – Banverket*. Stockholm: Riksrevisionen.
- RiR (2006:8). *Skydd mot korruption i statlig verksamhet*. Stockholm: Riksrevisionen.
- RiR (2007:20). *Oegentligheter inom bistånd. Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?* Stockholm: Riksrevisionen.
- Ruggiero, V. 1996. France: Corruption as Resentment. I: Levi, M. och Nelken, D. (eds.). 1996. *The Corruption of Politics and the Politics of Corruption*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Sandberg, P. (2007). *28-åring häktad för att ha lurat Försäkringskassan*. Dagens Nyheter 2007-05-28.
- Shapiro, S. (1990). *Collaring the Crime, not the Criminal: Reconsidering the Concept of White Collar Crime*. *American Sociological Review*, 55: 346–365.
- Sjöstrand, G. (2001). Gåvoekonomin i det moderna samhället. *Sociologisk Forskning* 2: 44–66.
- Simpson, S. (2002). *Corporate Crime, Law, and Social Control*. Cambridge: University Press.
- SOU 2000:1. *En uthållig demokrati. Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Stockholm. Fritzes.
- Stein, J. (1996). *Lärande inom och mellan organisationer*. Lund: Studentlitteratur.

- Sykes, G. och Matza, D. (1957). Techniques of Neutralization: A theory of delinquency. *American Sociology Review*, vol. 22, nr. 6, s. 664–670.
- Thelander, J. (2006). *Mutor i det godas tjänst? Biståndsarbetare i samtal om vardaglig korruption*. Lund Dissertations in Sociology 70, Department of Sociology, Lund University.
- Van Duyne, P.C. (1997). *Organized crime, corruption and power*. *Crime, Law & Social Change* 26: 201–238. Kluwer Academic Publishers.
- Wästerfors, D. (2004). *Berättelser om mutor. Det korruptas betydelse bland svenska affärsmän i Öst- och Centraleuropa*. Stockholm: Symposium.
- Zimring, Franklin E. och Johnson, David T. On the Comparative Study of Corruption. I: *British Journal of Criminology* (2005) 45: 793–809. Oxford University Press.
- Åteg, M. (2006). *Metoder och verktyg för motivation till och integration av arbetsmiljöarbete*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.

Bilaga

Lagtexter

Ur brottsbalken

17 kap.

7 § Den som till arbetstagare eller annan som avses i 20 kap. 2 § lämnar, utlovar eller erbjuder, för denne själv eller för annan, muta eller annan otillbörlig belöning för tjänsteutövningen, döms för *bestickning* till böter eller fängelse i högst två år.

Är brottet grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst sex år.

17 § I vissa fall av bestickning får åklagare väcka åtal endast om brottet anges till åtal av arbets- eller uppdragsgivaren till den som utsatts för bestickningen eller om åtal är påkallat från allmän synpunkt. Detta gäller om bestickning skett i förhållande till någon som

1. inte är arbetstagare hos staten eller hos kommun,
2. inte omfattas av 20 kap. 2 § andra stycket 1–4, 8 eller 9 och
3. inte är främmande stats minister eller ledamot av främmande stats lagstiftande församling.

20 kap.

2 § Arbetstagare som, för sig själv eller för annan, tar emot, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning, döms för *mutbrott* till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma skall gälla, om arbetstagaren begått gärningen innan han erhöll anställningen eller efter det han slutat densamma. Är brottet grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst sex år.

Vad i första stycket sägs om arbetstagare skall också tillämpas på

1. ledamot av styrelse, verk, nämnd, kommitté eller annan sådan myndighet som hör till staten eller till kommun, landsting, kommunalförbund eller allmän försäkringskassa,
2. den som utövar uppdrag som är reglerat i författning,
3. den som omfattas av lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. eller annan som fullgör lagstadgad tjänsteplikt,
4. den som utan att inneha anställning eller uppdrag som nu har sagts utövar myndighet,
5. den som i annat fall än som avses i 1–4 på grund av förtroendeställning fått till uppgift att för någon annan
 - a) sköta en rättslig eller ekonomisk angelägenhet,
 - b) genomföra en vetenskaplig eller motsvarande utredning,
 - c) självständigt sköta en kvalificerad teknisk uppgift, eller
 - d) övervaka utförandet av en sådan uppgift som anges i a, b eller c,

6. främmande stats minister, ledamot av främmande stats lagstiftande församling eller ledamot av främmande stats organ motsvarande dem som avses i 1,
7. någon som, utan att inneha anställning eller uppdrag som nu har sagts, utövar främmande stats myndighet eller utländskt skiljemanuppdrag,
8. ledamot av kontrollorgan, beslutande organ eller parlamentarisk församling i mellanstatlig eller överstatlig organisation där Sverige är medlem, och
9. domare eller annan funktionär i internationell domstol vars domsrätt Sverige godtar.

5 § Åklagare får, utan hinder av vad som annars är föreskrivet, åtala brott varigenom arbetstagare hos staten eller hos kommun eller annan som avses i 2 § andra stycket 1–4 har åsidosatt vad som åligger honom i utövningen av anställningen eller uppdraget.

Utän hinder av bestämmelserna i första stycket skall dock gälla

1. vad som i denna balk föreskrivs om att åtal inte får ske utan förordnande av regeringen eller den regeringen har bemyndigat och
2. vad som i annan lag eller författning är föreskrivet om åtal för gärning, för vilken straff är stadgat endast om den förövas av innehavare av anställning eller uppdrag som avses i första stycket.

Har mutbrott begåtts av någon som inte omfattas av första stycket eller av 2 § andra stycket 8 eller 9 och inte är främmande stats minister eller ledamot av främmande stats lagstiftande församling, får åklagare väcka åtal endast om brottet anges till åtal av arbets- eller uppdragsgivaren eller om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

Om det inte finns särskilda bestämmelser för ett visst fall, får åklagare åtala brott mot sådan tystnadsplikt som gäller till förmån för enskild målsägande endast om denne anger brottet till åtal eller åtal är påkallat från allmän synpunkt.

Om åtal för brott som i utövningen av tjänsten eller uppdraget begåtts av riksdagsledamot, statsråd, justitieråd, regeringsråd eller innehavare av tjänst eller uppdrag hos riksdagen eller dess organ gälla särskilda bestämmelser.

Ur marknadsföringslagen

(SFS 1995:450 och SFS 1999:114)

4 § Marknadsföringen skall stämma överens med god marknadsförings- sed och även i övrigt vara tillbörlig mot konsumenter och näringsidkare.

Vid marknadsföringen skall näringsidkaren lämna sådan information som är av särskild betydelse från konsumentensynpunkt.

14 § En näringsidkare vars marknadsföring strider mot god marknadsföringssed eller på något annat sätt är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare får förbjudas att fortsätta med den marknadsföringen eller att vidta någon annan liknande åtgärd.

Ett förbud enligt första stycket får meddelas också

1. en anställd hos näringsidkaren,
2. någon annan som handlar på näringsidkarens vägnar, och
3. var och en som i övrigt väsentligt har bidragit till marknadsföringen.

20 § Rätten får meddela förbud enligt (...) att gälla tills vidare, om

1. käranden visar sannolika skäl för sin talan, och
2. det skäligen kan befaras att svaranden genom att vidta eller låta bli att vidta en viss handling minskar betydelsen av ett förbud eller åläggande.

I fråga om beslut enligt första stycket tillämpas 15 kap. 5 § andra–fjärde styckena samt 6 och 8 §§ rättegångsbalken. Beslutet får verkställas genast.

38 § Talan om förbud (...) väcks vid Marknadsdomstolen. - - -

Talan om förbud eller åläggande får väckas av

1. Konsumentombudsmannen,
2. en näringsidkare som berörs av marknadsföringen, och
3. en sammanslutning av konsumenter, näringsidkare eller löntagare.

Ett interimistiskt beslut enligt 20 § meddelas av den domstol där en rättegång enligt första stycket pågår.

Ur inkomstskattelagen

9 kap. (SFS 1999:1229)

10 § Utgifter för mutor eller andra otillbörliga belöningar får inte dras av.