

Rapport 2014:4



Korruption i Myndighetssverige

Otillåten påverkan mot insider

brå

Korruption i Myndighetssverige

Otillåten påverkan mot insider

Rapport 2014:4

En Brå-rapport i samarbete med följande myndigheter:



FÖRSVARSMAKTEN



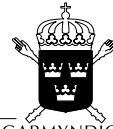
Ekobrottsmyndigheten
Swedish Economic Crime Authority



Säkerhetspolisen



Rikspolisstyrelsen



ÅKLAGARMYNDIGHETEN



Tullverket



Kriminalvården



Försäkringskassan



Kronofogden



Arbetsförmedlingen



Skatteverket

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.

ISSN 1100-6676
ISBN 978-91-87335-15-0
URN:NBN:SE:BRA-521

© Brottsförebyggande rådet 2014
Författare: Johanna Skinnari, Emma Ekdahl och Lars Korsell
Omslag: Sixten Haage
Produktion: Ordförandet AB
Tryck: åtta.45, Solna

Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm
Telefon 08-401 87 00, e-post info@bra.se, www.bra.se

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos Fritzes Kundservice, 106 47 Stockholm
Telefon 08-598 191 90, e-post order.fritzes@nj.se

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	7
Insidern: från biroll till huvudroll.....	7
Att kämpa för slumpen	8
Påverkare och insider träffas på jobbet	8
Vänskap med fördelar	9
Ovanligt, men allvarligt	10
Mest enskilda rötter.....	11
Förebyggande förslag	11
Tre fall med insider	13
Inledning	14
Vilken korruption ingår i studien?.....	15
Korruption och organiserad brottslighet	16
Syfte och frågeställningar	18
Material och metod	19
Ärenden	19
Intervjuer	20
Seminarier.....	23
Styrkan med olika källor	24
Analysmodell	25
Påverkaren	27
Påverkarens motiv.....	31
Påverkarens kapacitet	42
Resultat i fokus	48

Insidern	49
Insiderns gärningar	49
Insiderns funktion central	52
Insiderns person: personliga drag, beteenden och motiv	63
Beteendeindikatorer flaggar upp potentiella insider	64
Personliga drag, kön och anställningstid	66
Motiv för korruption	72
Resultat i fokus	78
Det sociala sammanhangets betydelse för korruption	79
Tillgång till rationaliseringar	84
Resultat i fokus	87
Relationen	88
Relationsbyggandet startar.....	88
Grunden för relationen	93
Utlösande händelse i relationen.....	96
Relationens dynamik.....	101
Resultat i fokus	104
Följder och konsekvenser	105
Följder för insidern	105
Följder för arbetsplatsen	109
Följder för beslut.....	111
Följder för myndigheten och samhället	113
Resultat i fokus	116
Slutsatser	117
Skadorna blir stora	117
Få fall upptäcks.....	118
Den som söker, den finner	118
Utmaningar för myndigheterna	119
En insiderfri myndighet	122
Sätt fokus på redan anställda	123
Rekrytering	124
Anställning.....	128
Oegentligheten	139
Avslutning.....	146
Återkoppling.....	148
Förslag i fokus	150
Referenser	153

Förord

Vad myndigheter kanske främst fruktar är att personer med koppling till ekonomisk och organiserad brottslighet genom otillåten påverkan lyckas infiltrera den egna verksamheten. En erfarenhet från Brottsförebyggande rådets (Brås) olika projekt är också att kriminella för sina syften kan utnyttja enskilda tjänstemän inom en myndighet. De kan ställa till med avsevärd skada för den egna myndigheten och dess myndighetsutövning, något som i förlängningen skadar samhället. Det kan handla om att få tillgång till viktig information, påverka beslut eller på annat sätt underlätta brottsligheten. Formen för sådan otillåten påverkan är korruption, vilket är ämnet för denna rapport.

Bakgrunden till att Brå år 2004 började studera förekomsten av otillåten påverkan, det vill säga trakasserier, hot, våld och korruption i syfte att påverka myndighetspersoner, var ett initiativ från Polisens underrättelsetjänst. En rad rapporter har sedan dess getts ut som behandlar otillåten påverkan mot olika myndighetspersoner samt vittnen, brottsoffer och företagare (Brå 2005:18, Brå 2009, Brå 2008:8, Brå 2009:7, Brå 2009:13, Brå 2012:6, Brå 2012:12).

Med tiden har otillåten påverkan också blivit en alltmer uppmärksammas fråga. Åtskilliga myndigheter har tagit initiativ till åtgärder, och Säkerhetspolisen har fått ett särskilt uppdrag att förebygga, kartlägga och motverka otillåten påverkan som organiserad brottslighet riktar mot myndighetspersoner, förtroendevalda och journalister. Otillåten påverkan ingår också i den strategiska inriktningen för den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet.

Projektiden har tagits fram tillsammans med en rad samverkande myndigheter, som också följt projektet genom en referensgrupp. Gruppen har bestått av representanter för Försvarmakten, Säkerhetspolisen, Rikspolisstyrelsen, Tullverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Skatteverket, Kronofogden, Kriminalvården och Arbetsförmedlingen.

Rapporten är skriven av enhetsrådet Johanna Skinnari, projektledare, utredaren Emma Ekdahl och enhetschefen Lars Korsell.

Åtskilliga intervjuer genomfördes av utredaren Stella Rössborn. Utredaren Nicole Thorell har transkriberat merparten av intervjuerna i projektet.

Vetenskapliga granskare har varit docenten David Wästerfors vid Sociologiska institutionen vid Lunds universitet och professor Tomas Brytting vid Institutet för organisations- och arbetslivsetik vid Ersta Sköndal högskola.

Projektet har finansierats av Brå, med ekonomiskt stöd av Försvarsmakten, Rikspolisstyrelsen, Tullverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Försäkringskassan.

Brå vill tacka alla de personer som under projektets gång deltagit vid seminarier, ställt upp på intervjuer eller på annat sätt varit behjälpliga i arbetet.

Stockholm i januari 2014

Erik Wennerström
Generaldirektör

Lars Korsell
Enhetschef

Sammanfattning

Ämnet för den här rapporten är otillbörliga relationer mellan *insider* på myndigheter och *påverkare* inom organiserad eller ekonomisk brottslighet. Sådana relationer gynnar påverkarens illegala eller svarta affärsverksamhet.

Sammantaget är dessa relationer ovanliga i undersökningen. Bland de exempel som ändå finns är det vanligaste att insidern läcker hemlig information från myndigheten som gör det svårare för övriga anställda att upptäcka påverkarens kriminella verksamhet.

Insidern missbrukar sin ställning genom att missköta myndighetens kärnverksamhet – *myndighetsutövning* – som brottsbekämpning, kontrollverksamhet eller utbetalning av bidrag. Det är en väsentlig skillnad från korruption inom exempelvis upphandling där mer eller mindre laglydiga företagare använder mutor för att försäkra sig om att få ett kontrakt.

Undersökningen baseras på en genomgång av ärenden, intervjuer med myndighetspersoner och gärningspersoner samt seminarier med myndighetspersoner. Intervjuerna med myndighetspersoner har genomförts på Polisen, Försvarsmakten, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Tullverket, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården, Skatteverket, Kronofogden och Arbetsförmedlingen.

Insidern: från biroll till huvudroll

Hur involverad insidern är i påverkarens brottslighet varierar. I ena änden av skalan genomför påverkaren sin kriminella affärsverksamhet *med hjälp av* insidern. Påverkaren skulle klara detta på egen hand, men det är en klar konkurrensfördel att ha någon på ”insidan”. I dessa situationer läcker insidern information om utredningsläget, myndighetens arbetssätt eller ger enstaka råd om hur påverkaren ska undgå kontroller eller straff.

I mitten av skalan befinner sig insider som fattar beslut, eller underlåter att agera på ett sätt som gynnar påverkaren. Underlåtenhet handlar om att inte rapportera överträdelser och brottsmiss-tankar. Denna passivitet är svår att upptäcka och beskrivs framför

allt av intervjuade påverkare. Myndighetspersonerna känner sällan till sådana fall.

I ett fåtal ärenden har insidern varit delaktig i hela myndighetens beslutsprocess, från det att en ansökan kom in till att bidrag betalades ut. Insidern har kunnat styra hela förfarandet och på det sättet påverkat beslutens innehåll.

I andra änden av skalan innehar insidern huvudrollen. Dessa situationer är inte särskilt vanliga i undersökningen, och utgörs av ekobrott. Det handlar framför allt om utbetalningar av statliga medel till påverkaren, som här snarare är mottagare och medhjälpare i brotten. Brotten *möjliggörs* genom insiderns yrkesroll.

Att kämpa för slumpen

Undersökningen talar för att ytterst få påverkare planerar att bygga relationer med potentiella insider. Det finns dock en liten grupp påverkare som är mer taktiska. I deras "kriminella affärsplan" ingår att ha och skapa kontakter, gärna på för dem strategiska poster i privat sektor, men också inom myndigheter. De kan även dra fördel av medbrottslingars kontakter.

De påverkare som saknar denna strategiska förmåga försöker i stället arbeta med de kontakter de har och råkar få. Som läsaren snart kommer att få se krävs mycket för att en vänskapsrelation ska övergå i korruption.

Även om de flesta påverkare har tämligen instrumentella syften med påverkan motiveras vissa av status. Enligt intervjuer förekommer det att personer som saknar de slumpmässiga men användbara kontakterna med en insider, överdriver sina myndighetskontakter. Personer som inte är etablerade i kriminella miljöer överdriver ibland för att framstå som mer centrala än de är. Särskilt påstådda poliskontakter lyfts fram. I vissa fall visar sig "poliskompisen" i själva verket vara en polis som försöker arbeta upp en god relation för att få en informatör, uppgiftslämnare eller förmå påverkaren att lämna kriminaliteten. Polisen kan mycket väl uppleva sig ha en "insider" i den kriminella miljön i form av denna informatör.

Informatör: En person som lämnar uppgifter om brott och brottslingar. Ska enligt lag vara registrerad.

Uppgiftslämnare: En person som lämnar uppgifter om brott och brottslingar men utanför den reglerade informatörsverksamheten.

Påverkare och insider träffas på jobbet

Enligt undersökningen är det vanligast att insider och påverkare träffas i yrket, insidern i rollen som myndighetsperson, påverkaren i rollen som "kriminell entreprenör". Inom vissa myndighetsfunktioner har man också lång och nära kontakt med potentiella påverkare i och med att de avtjänar ett straff eller misstänks för brott. Exempel på sådana funktioner är förhørsledare och kriminalvårdare.

Eftersom relationen uppstår i tjänsten har påverkaren kunskap om insiders kapacitet att bistå den brottsliga verksamheten. Vissa påverkare upplever det som mer effektivt och försöker upparbeta en insiderkontakt på rätt position hellre än att leta i sin befintliga bevakningskrets efter myndighetspersoner med ”rätt” arbetsuppgifter.

Många intervjuade myndighets- och gärningspersoner framhåller att när påverkare och insiders relation väl blir otillbörlig har de känt varandra länge. Om de inte har träffats i tjänsten är de barndomsvänner, familj eller släkt. För att insidern ska åsidosätta sin myndighetsutövning genom att bistå eller till och med aktivt begå brott, förutsätts också en tämligen nära vänskap eller rent av lojalitet med påverkaren. Men det räcker inte för att en myndighetsperson ska förvandlas till insider. Intervjuer och ärenden antyder att det krävs en process som resulterar i en utlösande händelse eller ökad sårbarhet hos insidern, vilket gör att påverkaren vågar väcka frågan om ”samarbete”. Det är svårt att sätta fingret på denna händelse, men den yttrar sig som att insidern har förlorat fotfästet eller sin moraliska kompass. I synnerhet insidern riskerar dock mycket genom detta ”samarbete”, inte minst anställning, inkomst, rykte och referenser.

Många insider och påverkare i undersökningen har en hel del gemensamt. Inte minst beskrivs båda parter ofta vara socialt kompetenta och söka spänning och status. Dessutom delar vissa intresset för brott, även om påverkaren begår brotten och insidern har till uppgift att stoppa dem. Intervjupersoner beskriver ytterligare en likhet; normen är stark att båda parter ska vara lojala mot sin egen ”sida”. I praktiken förekommer dock utbyten mellan insider och påverkare. För att sådana relationer ska ses som acceptabla inom en kriminell gruppering ska de redovisas och godkännas. De får inte heller övergå i att påverkaren blir uppgiftslämnare åt insidern. Samma förhållande gäller inom myndigheter, det är bra att få information från kriminella, men det får inte övergå i en insiderproblematik. Även myndighetspersoner förväntas flagga upp riskrelationer för exempelvis närmaste chef och kollegor.

Relationer mellan insider och påverkare är inte riskfria. Särskilt när parterna lär känna varandra på ett privat plan riskerar insidern att blotta svagheter som påverkaren sedan kan utnyttja. Exempel är missbruk, ekonomiskt trångmål och missnöje med arbetsgivaren.

Vänskap med fördelar

Den här rapporten är i mångt och mycket en historia om olika former av vänskapskorruption. Denna vänskap kan även innebära ett ekonomiskt utbyte för insidern. Det är dock svårt att veta storleken på mutan, men uppgifter, inte minst från ärenden, talar om belopp kring några tusenlappar för mindre tjänster, som att få

ringa otillåtna samtal från en kriminalvårdsanstalt eller få ut information till personer på utsidan. För lite mer kvalificerad hjälp, som att läcka information som försvårar tillslag, nämns summor upp mot ett eller ett par hundra tusen kronor. Enstaka uppgifter om miljonbelopp förekommer också. Det handlar om två typer av situationer. I den första har påverkaren försökt komma undan upptäckt och påföljd, men myndighetspersonen har inte varit särskilt välvillig, vilket höjt summan som erbjudits. I andra situationer har insidern varit viktig för brottsligheten och därför fått en betydande del av brottsutbytet.

Siffror ska naturligtvis tas med en nypa salt. Tydligt i intervjuerna är dock att i förhållande till vad insidern gör och riskerar att förlora handlar det inte om några större summor. Sammantaget talar det för att det krävs en *nära* relation för att insidern ska hjälpa påverkaren.

Ovanligt, men allvarligt

Som hittills framgått av sammanfattningen behöver många faktorer samverka för att korruptionen ska vara framgångsrik från påverkarens perspektiv. Med andra ord rör det sig om ett ovanligt problem. Så varför ägna en hel rapport åt detta?

Ett svar är att myndigheterna kan göra mycket för att bli bättre på att förebygga, upptäcka och hantera de fall som finns. Få myndigheter arbetar systematiskt med frågan.

Det tyngsta skälet för rapporten är dock att korruption riktad mot myndighetsutövning ger allvarliga skador. Korruption kan skada myndigheternas förtroende för varandra och medborgarnas allmänna förtroende för myndigheterna. På samhällsnivå försvårar eller förstör korruptionen utredningar, gör att tillslag misslyckas eller möjliggör felaktiga utbetalningar från myndigheterna. I några fall rör utbetalningarna mångmiljonbelopp. Exempel finns också på intagna som med hjälp av personal kunnat fortsätta bedriva brottslig verksamhet från anstaltens insida.

På myndighetsnivå blir det ofta oroligt i arbetsgrupper där ett insiderfall avslöjats. Kollegor undrar vad som har hänt och känner sig svikna. Tilliten till andra kan också skadas. Dessutom finns exempel där insidern inte varit den ende medarbetare som begått oegentligheter. I dessa fall har cheferna varit benägna att göra insidern till ensam syndabock. Risken är då stor att oegentligheterna fortsätter och skapar utrymme för nya insider.

På individnivå står insidern som den störste förloraren när korruptionen väl upptäcks. Att missköta myndighetsutövning för att hjälpa personer som försöker driva en lönsam svart eller kriminell affärsverksamhet ses inte med blida ögon av omgivningen. I normalfallet är utbytet med påverkaren det grävsta brott insidern har gjort sig skyldig till. Det gäller dock inte omvänt; i den mån hand-

lingen utgör givande av muta är det ett lindrigt brott i förhållande till påverkarens övriga kriminella verksamhet.

Mest enskilda rötägg

I undersökningen finns få inslag av utbredd korruption, det vill säga att hela arbetsgrupper deltar i korruption. Det är framför allt enskilda individer som agerat insider. De få fall som kan betecknas som systematisk korruption har handlat om några kollegor som samtidigt agerat insider åt samma eller olika påverkare. I något ärende har insidern ersatt en person som tidigare agerade insider åt samma påverkare. Med andra ord kan både organisationskulturen och insiderns funktion vara förklaringar till varför korruptionen återkommer.

Konkret kan organisationskulturen bidra med rationaliseringar och bortförklaringar för insidern av typen ”alla andra gör det”, vilket gör det lättare att hjälpa påverkaren, trots att myndighetsutövningen åsidosätts. Här finns också inslag av att medarbetare inte följer regler och rutiner om exempelvis jäv, otillbörliga relationer och mutor. Även kulturer där man inte förmår identifiera korruption, där oegentligheter tystas ner och till eller till och med förnekas, försvårar upptäckt av insidern.

Förebyggande förslag

I rapportens avslutande kapitel *En insiderfri myndighet* presenteras samtliga förslag. Nedan sammanfattas de viktigaste förebyggande och motverkande förslagen för:

Medarbetaren

- Vissa påverkare är tämligen förslagna i sina försök. Insider beskriver hur svårt det är att backa om man väl dragits in i en otillbörlig relation. Förbättra din ”motståndskraft” genom att delta i utbildningar och övningar om otillbörliga relationer och andra former av korruption.
- Ta hjälp av andra personer som din chef och mer erfarna kollegor för att få veta hur man bäst agerar i svåra situationer, som möten med potentiella påverkare.

Närmaste chefen

- Använd då och då arbetsplatsträffar, utvecklingssamtal och utbildningsdagar för att även prata insiderproblematik och säkerhet. Några exempel på detta beskrivs i rapportens sista kapitel.
- När något händer: utnyttja kollegor i ledningsgruppen, säkerhets- och personalfunktioner som har erfarenhet av att hantera problem med insider.

Säkerhetsfunktionen

- Bland frågor om hot och våld glöms ofta korruption bort. Det är viktigt att analysera och följa risker mot verksamheten, vilket kan ske genom att inkludera korruption i incidentrapporteringssystem. Samarbeta med personalfunktionen och chefer ute i verksamheten för att motivera och förklara vikten av säkerhetsarbete.
- Säkerhetsfunktionen kan gå in och avlasta i ”skarpt läge” och vara ett stöd åt närmaste chef.

Personalfunktionen

- Var vaksam på tecken på när brottsunderlättande kulturer i arbetsgrupper utvecklas. Sprid kunskapen till säkerhetsfunktionen och ledningen. Det kan bidra till att insider förebyggs eller upptäcks.
- Arbetsrättsliga verktyg kan vara till stor nytta för chefer som ska hantera en insider. Säkerställ att kunskapen finns om dessa verktyg och hur de används.

Tre fall med insider

För att illustrera bredden på hur insider i undersökningen har agerat följer här tre fiktiva exempel. De baseras dock på flera olika fall i ärenden och intervjuer.

Fall 1. Insidern byter information mot information

En anställd på en brottsbekämpande myndighet har tillgång till känslig information om vilka kriminella som myndigheten har spaning på. I sin kontakt med en person inom organiserad brottslighet berättar den anställde vilka uppgifter som finns om honom i myndighetens dataregister. I utbyte mot denna information berättar den kriminelle om vad hans konkurrenter heter och om ett kommande brott.

Fall 2. Insidern är passiv och får ersättning

I samband med en visitation efter en permission frågar en klient som är dömd för ekobrott om en kriminalvårdare kan vända ryggen till någon minut. Klienten vill nämligen smugla in en mobiltelefon han just fått av sin sambo. För detta erbjuder han vårdaren 20 000 kronor. Kriminalvårdaren accepterar erbjudandet. Vid en genomsökning av klientens rum några dagar senare hittar några andra kriminalvårdare en mobiltelefon. Klienten berättar sedan i förhör att han smugglade in telefonen med hjälp av kriminalvårdaren.

Fall 3. Insidern betalar ut pengar till sig själv

En handläggare med befogenhet att betala ut ersättning konstruerar fiktiva ärenden i myndighetens ärendesystem. Kollegan som gör den slutliga granskningen av ärendena fattar inte misstanke då ärendena innehåller alla nödvändiga moment i handläggningen. Utbetalningarna godkänns och betalas in på handläggarens sambos konto. Pengarna överförs sedan till handläggarens eget konto. Sammanlagt lyckas handläggaren betala ut hundratusentals kronor innan de felaktiga utbetalningarna upptäcks.

Inledning

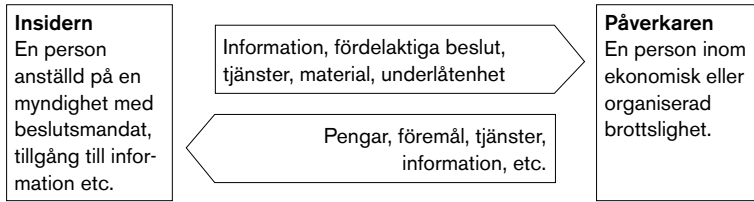
När myndighetspersoner avslöjas med att samarbeta med organiserad brottslighet och ekobrottslingar skapar det stor uppmärksamhet i media (se exempelvis Wierup 2008, Sundevall 2008). Det handlar om myndighetspersoner som lämnar ut sekretessbelagd information eller gör direkt felaktiga utbetalningar. Intagna får hjälp att rymma från anstalt eller ges möjlighet att upprätthålla kontakter med den kriminella världen utanför. Hanterare håller inte professionell distans till sina uppgiftslämnare utan börjar själv lämna ut uppgifter. Men hur ser det ut bakom de dramatiska rubrikerna? Är Myndighetssverige korrumpert av kriminella?

En hanterare är en myndighetsperson som utsetts att ansvara för kontakten med en informatör (SOU 2010:14). Hanteraren är registrerad i myndighetens hanterarregister. Informatören är någon som lämnar uppgifter om brott och brottslingar.

För Sveriges del finns enbart lite skrivet om korrruption inom myndighetsutövning. Utländsk forskning tar dock upp frågan. En brist är att tidigare forskning i stor utsträckning begränsar sig till sammanställningar av uppmärksammade fall eller undersökningar av specifika yrkesgrupper. Forskningsbilden blir därför fragmentarisk. Enligt utländska erfarenheter sker ett betydligt större utbyte insider och påverkare emellan än man först kan tro men strukturen på utbytet framkommer först när man gör djupare undersökningar (Mollenkommissionen 1994, Knappkommissionen 1972, Sherman 1974, Punch 2009, Antonopoulos och Tagarov 2012). Att göra just en djupare undersökning är ambitionen med denna rapport.

I den här studien finns två aktörer: *insidern* – som arbetar på en myndighet, och *påverkaren* – som finns inom ekonomisk eller organiserad brottslighet. Även om påverkaren genom sin typ av brottslighet är förhållandevis resursstark är grundtanken att inte ens kriminella nätverk förmår påverka hela myndigheter. Tidigare forskning antyder att vissa av dessa aktörer därför väljer att hitta enskilda personer på insidan som kan låta sig påverkas (jfr Brå 2009:7, Gounev och Ruggiero 2012, Passas 1998, Prenzler 2009).

Figur 1. En illustration av korruption mellan insider och påverkare.



Fokus i denna rapport är på insider som sitter på information eller mandat som är viktiga för brottsligheten. I realiteten varierar insiders position från administratör – som genom tillgång till lokaler och system har tillgång till information – till chefer med stort formellt inflytande.

Som modellen visar är insidern ingen passiv person utan deltar i ett utbyte med påverkaren. Insiderns aktivitet varierar, och rapporten kommer att visa att han eller hon i vissa fall kan vara mycket drivande. I vissa fall är relationen långvarig, och det är tydligt att parterna gått in i rollerna påverkare och insider. I andra fall handlar det om enstaka utbyten, där parterna knappast skulle beskriva det som en upparbetad otillbörlig relation. Följaktligen är rollerna påverkare och insider otydligare både för personerna själva och för omgivningen.

Vilken korruption ingår i studien?

Som framgått av exemplen ovan handlar denna rapport om en högst specifik form av korruption, nämligen den som syftar till att påverka myndighetens kärnområde, myndighetsutövningen. Det är dock inte nödvändigt att insidern själv är involverad direkt i myndighetsutövningen. Men en insider som läcker information till påverkare försvårar eller omöjliggör myndighetsutövning, som ingripanden. Detta skiljer sig från när myndigheten uppträder som i princip vilken organisation som helst, exempelvis med behov av att upphandla varor och tjänster.

Figur 2 är ett försök att tydliggöra korruptionens olika former och illustrera hur rapportens korruption förhåller sig till annan korruption. Den övre raden ligger utanför föreliggande undersökning, eftersom påverkaren saknar kopplingar till ekonomisk eller organiserad brottslighet. De mittersta och nedre raderna inkluderas i studien. Figuren bygger både på studiens resultat och på tidigare forskning (se exempelvis Statskontoret 2012:20, Bergh m.fl. 2013, della Porta och Vannucci 1999, Andersson 2002, Klittgard 1988, Punch 2009).

Figur 2. Olika former av korruption.

Aktör	Syftet med korruption	Korruptionen i förhållande till annan brottslighet
Påverkare i legal (företags)sfär.	Använder korruption för att sätta press på/ övertråda regler, som att vinna en upphandling. Själva tjänsten de vill tillhandahålla är legal.	Korruption är det grövsta brottet påverkaren begår.
Påverkare i gråzonen, inklusive vissa ekobrottslingar.	Använder korruption för att få tillstånd eller andra beslut för en verksamhet som involverar skattebrott eller andra oegentligheter. Även för att dölja ekobrotten.	Korruption kan vara grövre än överträdelserna påverkaren vill begå, men kan också vara lindrigare än de ekobrott som ska döljas.
Påverkare som begår grova brott inom ramen för organiserad brottslighet.	Använder korruption för att underlätta och möjliggöra grov brottslighet.	Korruption är i många fall det lindrigaste brottet, men icke desto mindre ett viktigt hjälpmedel.

Korruption och organiserad brottslighet

Brås tidigare forskning om otillåten påverkan ger en god bild av situationen när det gäller trakasserier, hot, våld och skadegörelse mot myndighetspersoner (Brå 2005:18, Brå 2009, Brå 2009:7, Brå 2009:13, se även Säkerhetspolisen 2009, Säkerhetspolisen 2012). Denna studie riktas därför mot korruption för att få en tydligare bild av läget för denna särskilt svårutforskade påverkansform.

Hot vanligare än mutor

Personer som vill ta sig in i kriminella grupperingar eller få mer lönsamma uppdrag av kriminella nätverk behöver bygga sitt kriminella cv. Det sker bland annat genom att använda direkta hot och lindrigt våld i ingripandesituationer, eller genom utpressning mot andra i samma miljö eller mot företag (Brå 2009:7, Brå 2012:6, Brå 2012:12, Brå 2008:8).

Desto ovanligare är korruption, som är mer genomtänkt och framåtsyftande än hot och våld. Korruption är också osynligare och svår att stolsera med. Det medför att korruption är en viktig påverkansform främst för personer som redan etablerat sig inom organiserad brottslighet (Brå 2009:7, della Porta och Vannucci 1999, Skinnari 2011, jfr Säkerhetspolisen 2009).

Medan främst yngre personer inom gängmiljöer använder hot och våld föredrar aktörer inom de mindre synliga kriminella nätverken korruption (Brå 2009:7). Det är också de senare perso-

nerna som har en stark identitet av att vara affärsmän, om än i brott (Brå 2007:7, Korsell, Skinnari och Vesterhav 2009, Skinnari 2011). För affärsmän, med deras ekonomiska logik, faller det sig naturligt att de väljer att påverka just genom formen korruption.

Mer vänskap än otillbörliga erbjudanden

Det finns inga trovärdiga siffror över den verkliga korruptionsnivån mot myndighetspersoner från påverkare inom ekonomisk eller organiserad brottslighet. Myndigheterna upptäcker en del, men inte allt (Säkerhetspolisen 2012). Det är knappast möjligt att fråga myndighetspersoner i en enkät om de varit insider.

Brås tidigare enkätundersökningar om otillåten påverkan innehåller dock en fråga om man har fått ett otillbörligt erbjudande de senaste cirka 18 månaderna (Brå 2005:18, Brå 2009:7, Brå 2009:13). Att man har fått ett erbjudande betyder inte att man har tagit emot det. De som tagit emot gåvor väljer möjligen att inte se dem som otillbörliga, även om det har rört sig om mutor. Trots dessa begränsningar ger siffrorna en fingervisning om hur ofta myndighetspersoner får otillbörliga erbjudanden. Genom enkätsvaren kan vi få uppgifter om hur intresserade personer inom organiserad brottslighet är av att komma med erbjudanden till några myndighetsgrupper som ingår också i den här undersökningen.

Bland poliser uppgav cirka 1 procent att de fått ett sådant erbjudande (Brå 2009:7), bland åklagare var det enbart enstaka personer (Brå 2009:13), och bland tulltjänstemän rörde det sig om 3 procent (jfr Brå 2005:18). Det tillhör med andra ord inte myndighetspersoners vardag att få erbjudanden från organiserad brottslighet (Säkerhetspolisen 2012).

Säkerhetspolisen och Brå har dock båda varnat för att vänskapskorruption är vanligare än direkta erbjudanden om mutor (Säkerhetspolisen 2009, Säkerhetspolisen 2012, Brå 2009:7). Med vänskapskorruption avses maktmissbruk utan att pengar byter ägare. I stället är det tjänster och gentjänster som bygger på gamla relationer.

Ekobrottslingar och korruption

Tidigare forskning visar att de mutbrott som utförs av personer med koppling till organiserad brottslighet i mångt och mycket liknar företagares och ekobrottslingars (Brå 2005:18, Brå 2007:21, Brå 2009:7, Brå 2011:7, jfr della Porta och Vannucci 1999). Dessa påverkare förenas av ekonomisk rationalitet i sin brottslighet även om långsiktigheten kan variera.

De vanligaste formerna av erbjudanden är gratismåltider och direkta erbjudanden om pengar (Brå 2009:7, Brå 2005:18). Mutan

utgörs främst av mindre belopp och syftar till att bygga relationer som ska vara till nytta i framtiden.

Påverkarna i studien

Projektet är avgränsat till kvalificerad brottslighet. Det innebär att organiserad brottslighet avgränsas från enskilda personer som begår narkotikabrott eller stöldbrott. Vid organiserad brottslighet är det flera personer som samarbetar för en löpande kriminell verksamhet.

Även ekobrotten behöver avgränsas. Av intresse för studien är inte den enskilda personen som fifflar i sitt företag. Ekobrotten som ingår kännetecknas av att en insider samarbetar med en eller flera påverkare på utsidan. Brottsligheten omfattar ofta stora belopp. Gemensamt för de ekobrott och den organiserade brottslighet som inkluderas i studien är den höga organisationsgraden. Det finns en arbetsdelning och hierarki vid brotten, och brottsligheten är relativt långsiktig (Korsell, Skinnari och Vesterhav 2009, Brå 2005:11, Ruggiero 2012, Larsson 2008, jfr Klemans och van de Bunt 2008). Insidern har ofta en expertroll.

Syfte och frågeställningar

Syftet med projektet är att öka kunskapen om en närmast vit fläck på kartan över allvarlig korruptionsbrottslighet. Fenomenet med insider, och skadorna det för med sig, har undersökts för att ta fram förebyggande och motverkande åtgärder för att myndigheterna bättre ska kunna skydda sig.

Insidern

1. Vilka myndighetspersoner blir insider, och varför?
Vad gör de för påverkaren?
2. Hur kan man identifiera personer och funktioner som löper störst risk att drabbas?

Påverkaren

3. Vilka är påverkarna och vilka är deras motiv?
4. Vilka former tar sig påverkan och hur förändras den över tid?

Relationen insider – påverkare

5. Vilken sorts relation har insider och påverkare?
Hur förändras den över tid?

Skador

6. Vilken typ av skador uppstår och hur allvarliga är de?

Material och metod

Vi har undersökt insiderproblematiken på tio mycket olika myndigheter. Initiativet till undersökningen togs av Brå tillsammans med ett par deltagande myndigheter. Sedan vidgades kretsen för att inkludera flera myndigheter med olika uppdrag. Det handlar om myndigheter som betalar ut förmåner, upptäcker, kontrollerar eller utreder brott och felaktigheter samt myndigheter med tillgång till attraktivt material.

Myndigheterna: Försvarsmakten, Säkerhetspolisen, Rikspolisstyrelsen, Tullverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Skatteverket, Kronofogden, Kriminalvården och Arbetsförmedlingen.

Datainsamlingen består av följande:

- Ärenden
- Intervjuer
- Seminarier.

Ärenden

De analyserade ärendena består av internutredningar, förundersökningar och domar samt akter från personalansvarsnämnderna. De flesta ärenden är från de allra senaste åren, det äldsta är cirka 10 år gammalt. Tidigt i undersökningen framkom att det fanns färre ärenden än tidigare studier gett uttryck för (jfr Brå 2009:7, Brå 2005:18, Säkerhetspolisen 2012). En viktig förklaring är att otillåten påverkan i form av korruption inte anmäls i nämnvärd utsträckning (Brå 2009:7). Dessutom stannar en hel del misstankar på underrättelsestadiet och blir inte utredningar hos myndigheterna. Dessutom kan insiders gärning rubriceras på olika sätt, ibland utgör det inte ens ett brott (jfr Brå 2013:15). De ärenden som ändå finns måste letas upp manuellt hos de olika myndigheterna.

För att identifiera ärendena har därför flera metoder använts. Intervjupersoner och personer i referensgruppen har tillhandahållit ärenden på sina myndigheter. Myndigheternas personalansvarsnämnder har också tagit fram de ärenden vi efterfrågat och föreslagit ytterligare ärenden. Ett annat Brå-projekt om korruptionsärenden vid Riksenheten mot Korruption har tillfört

ytterligare några ärenden (se vidare Brå 2013:15). Dessutom har Säkerhetspolisen bidragit med övergripande uppgifter (som ålder, kön, yrke, händelse) från underrättelser och annat material (se exempelvis Säkerhetspolisen 2012).

Sammantaget har det lett till att 18 ärenden kunnat identifieras där det tydligt framgår att en insider ”samarbetat” med en påverkare inom ekonomisk eller organiserad brottslighet. Till detta kommer ett fyrtiotal ärenden där påverkaren antingen saknar tydlig koppling till ekonomisk eller organiserad brottslighet eller där detta förhållande är oklart. Den huvudsakliga analysen bygger på de 18 ärendena, men övriga akter har bidragit till kunskap om tjänsterelaterade oegentligheter i allmänhet och hur de hanteras av myndigheterna. Det handlar framför allt om otillåtna slagningar, jäv och tjänstefel.

Informationen i ärendena har kodats enligt en mall som täcker studiens frågeställningar. Mängden information skiljer sig dock kraftigt åt, från enstaka sidor till flyttkartonger fyllda med förundersökningspärlor. Några består av utförliga utredningar där insidern, kollegor, chefer och påverkaren har hörts. Andra ärenden innehåller mer kortfattade beskrivningar, där fokus ligger på den anställdes oegentligheter. Särskilt de 11 mest utförliga utredningarna har utgjort en viktig informationskälla.

Eftersom syftet med ärendena var att utreda misstankar om tjänsteförseelser och brott berörs sällan vissa omkringliggande aspekter, som organisationskultur och påverkarens motiv. Samtidigt är fördelen med ärenden att insidern i förhör fått ge sin bild av det inträffade och beskriva sina motiv. Dessutom prövas dessa uppgifter mot vad kollegor och chefer sagt och vad som framgår av annan bevisning (jfr Paoli 2000, von Lampe 2003).

Intervjuer

För att kompensera bristen på ärenden genomfördes fler intervjuer än planerat. De intervjuade myndighetspersonerna har haft funktioner som enligt forskningen innebär risk för korruption eller arbetat med att utreda och motverka insider. Dessutom har gärningspersoner med koppling till ekonomisk eller organiserad brottslighet intervjuats. Sammanlagt intervjuades 129 personer. Av dessa var 96 myndighetspersoner och 33 gärningspersoner ut-
anför myndigheterna.

De flesta av myndighetspersonerna har kännedom om insiderproblematiken genom sitt arbete inom säkerhets- och personalfunktionerna. Andra har som chefer eller kollegor kommit nära insider. Ytterligare några har fått förslag från påverkare. Det finns också vissa som beskriver situationer där de själva befunnit sig i gråzonen eller till och med begått tjänstefel för att gynna en påverkare. En har dessutom åtalats för insiderhandlingar. Trots kon-

taktförsök har det varit mycket svårt att få fler insider att ställa upp på intervjuer.

Intervjuerna utgick från projektets frågeställningar, med utvidgningar kring synen på korruption och jäv på arbetsplatsen, hur lätt det är att ta upp ”svåra situationer” med närmaste chef, organisationskulturens betydelse och myndigheternas förebyggande arbete.

Majoriteten av intervjuerna skedde på intervjupersonernas arbetsplats, på anstalter, i föreningslokaler eller på Brå. En handfull intervjuer gjordes per telefon. Med några få undantag spelades intervjuerna in och transkriberades. Citaten från ärenden och intervjupersoner har anonymiserats för att skydda personernas identitet. I vissa fall har citaten redigerats till läsbar form.

Intervjupersonerna kontaktades på olika sätt. Intervjupersoner och medlemmar i studiens referensgrupp har hänvisat oss till nya intervjupersoner (jfr snöbollsmetoden i Berg och Lune 2013). Kontakt har även tagits med personer på några av de arbetsplatser som haft en insiderproblematik enligt de genomgångna ärendena.

Gärningspersonerna har nåtts dels genom förfrågningar till föreningar för före detta kriminella, dels genom kontakt med Kriminalvårdens anstalter.

Begreppen insider och påverkare

I rapporten används termen gärningsperson för intervjupersoner som har en koppling till ekonomisk eller organiserad brottslighet. Begreppet påverkare syftar på sådana gärningspersoner som i ärenden eller intervjuer berättat att de använder eller misstänks för otillåten påverkan.

Termen insider syftar på en anställd ”på insidan” av myndigheten och som utnyttjat sin position för sin egen eller påverkarens vinnings skull. I strikt mening är även insidern gärningsperson, men för att förenkla begreppsapparaten kallas den genomgående för insider.

Intervjupersoner avser om inget annat anges både myndighets- och gärningspersoner.

Intervjuer med myndighetspersoner

Tabell 1 visar hur de intervjuade myndighetspersonerna fördelar sig efter arbetsgivare. Skälet till att ett stort antal anställda vid Kriminalvården har intervjuats är att de genom sina regelbundna och nära kontakter med gärningspersoner har god kunskap om påverkare och är vana att hantera påverkansförsök.

Tidigare forskning framhåller att korruption finns på olika nivåer i en verksamhet och tar sig olika uttryck beroende på muttagarens funktion. Därför har intervjuerna genomförts med personer på oli-

Tabell 1. Intervjuade myndighetspersoner fördelat på myndighet.

Myndighet	Antal intervjupersoner
Kriminalvården	26
Polisen	15
Tullverket	10
Försäkringskassan	9
Skatteverket	7
Åklagarmyndigheten	7
Kronofogden	6
Ekobrottsmyndigheten	6
Arbetsförmedlingen	5
Försvarmakten	5
Totalt	96

ka ”nivåer” inom myndigheterna, vilket tabell 2 redovisar. Chefer på hög nivå innefattar bland annat säkerhetschefer och överåklagare. Chefer på mellannivå inkluderar verksamhets- och regionchefer, gruppchefer, vaktbefäl och föredragande i personalansvarsnämnden. Gruppen medarbetare omfattar en rad yrken som kriminalvårdare, kronoinspektör, granskare, åklagare, hanterare, utredare, handläggare, polis, internutredare, terapeut, psykolog, lärare, analytiker, administratör, kriminalinspektör och personalexpert. Med andra ord har ambitionen varit att intervjuade både myndighetspersoner som har tät kontakt med potentiella påverkare (till exempel kriminalvårdare) och dem som har en mer tillbakadragen position på kontoret (personer inom personalfunktionen).

Tabell 2. Intervjuade myndighetspersoner fördelat på nivåer.

Befattning	Antal intervjupersoner
Chef på hög nivå	10
Chef på mellannivå	23
Medarbetare	63
Totalt	96

Intervjuer med gärningspersoner

Fördelen med att intervjuade gärningspersoner är att de ger påverkarens perspektiv på, och kunskap om, olika påverkansformer (jfr Zaitch 2013). Dessutom har gärningspersonerna berättat om fall som myndigheterna inte känner till.

Utöver de 33 intervjuade gärningspersonerna har vi även använt 13 tidigare intervjuer med gärningspersoner som gjordes i samband med Brå-rapporterna *Polisens möte med den organiserade brottsligheten* (Brå 2009:7) och *Otillåten påverkan mot företagare*

(Brå 2012:12). Dessa intervjuer användes då de innehåller personliga erfarenheter av korruption mot myndighetspersoner.

Alla gärningspersoner hade erfarenhet av kriminella miljöer, organiserad eller ekonomisk brottslighet, det vill säga sammanhang där korruption förekommer. Dessutom hade de flesta själva någon gång använt någon form av påverkansförsök mot myndighetspersoner. Samtliga kunde beskriva på vilka sätt en insider skulle kunna vara dem behjälpliga i den kriminella verksamheten.

Intervjupersonernas trovärdighet

När intervjuerna kretsar kring myndighetspersoners egen eller kollegors inblandning i korruption kan de ha ett intresse av framställa sig själva i fördelaktig dager (jfr Brå 2012:12, Åkerström 2011, Dorn, Murji och South 1992). Även gärningspersoner kan, från sitt perspektiv, vilja ge en fördelaktig bild. Dessutom kan intervjupersoner vilja visa sig duktiga genom att överdriva sin erfarenhet av korruptionsförsök (Åkerström 2011).

De flesta gärningspersoner och myndighetspersoner bedöms ha berättat öppet om sina erfarenheter av korruption. Myndighetspersonerna upplevs dessutom relativt öppet ha redogjort för brister i myndighetens förebyggande arbete. Flera myndighetspersoner beskriver sakligt erbjudanden de fått, när de kommit för nära någon påverkare samt oegentligheter som kollegor begått (jfr Åkerström 2011). Vid enstaka intervjuer finns indikationer på att personen inte berättat allt. Vid något tillfälle har vi även fått information om att personal uppmanats att inte tala med oss.

Inslag av mer generaliserade berättelser om påverkansförsök finns också. Det handlar till exempel om hur vissa anställda som *grupp* agerar.

Seminarier

Projektet har följts av en referensgrupp med företrädare för de i studien medverkande myndigheterna. Tre seminarier har hållits med referensgruppen där tidigare forskning, löpande resultat från studien och förebyggande åtgärder har diskuterats. Deltagarna har kommenterat utifrån sina egna erfarenheter.

Under datainsamlingen återkom betydelsen av ledarskap och tillämpningen av arbetsrättsliga regler och processer. Därför arrangerades fokusgruppsseminarier om ledarskap respektive arbetsrätt med deltagare från de medverkande myndigheterna. Deltagarna bestod av chefer på olika nivåer respektive föredragande i personalansvarsnämnder och personer som arbetar med personalfrågor.

Syftet med seminarierna var framför allt att få tips om förebyggande och motverkande metoder som används på myndigheterna. Seminarierna har även gett tillfälle att få ökad kunskap om olika

aktörers roller inom myndigheten. Med andra ord vad har chefen för ansvar, vad kan personalansvarsnämnden göra etc.? Dessutom har personerna i referensgruppen getts möjlighet att kommentera manus utifrån sin fackkunskap om myndighetens funktioner och arbetsmetoder.

Styrkan med olika källor

Korruption, särskilt när organiserad eller ekonomisk brottslighet har en insider på en myndighet, är ett mytomspunnet och svår-fångat fenomen. Det är som gjort för spekulation och rykten. Av bland annat detta skäl har många intervjuer genomförts. Alla intervjupersoner har tydligt genom ordval och betoning markerat när de talat om egna erfarenheter av insider och påverkare, när de återger andras berättelser och när det enbart är fråga om rykten. Om inte annat anges i texten har vi helt bortsett från när intervjupersonerna återger rykten eller spekulerar om korruption.

Eftersom intervjupersonerna uppmanats att vara specifika har det gått att kontrollera vissa uppgifter. Det har då framgått att många intervjupersoner pratar om samma fåtal ärenden. Vissa uppgifter från intervjuer har därför kunnat bekräftas genom att läsa det aktuella ärendet.

I frågor som varit svåra att besvara genom intervjuer och ärenden, exempelvis ledarskapets betydelse, har kompletterande seminarier hållits.

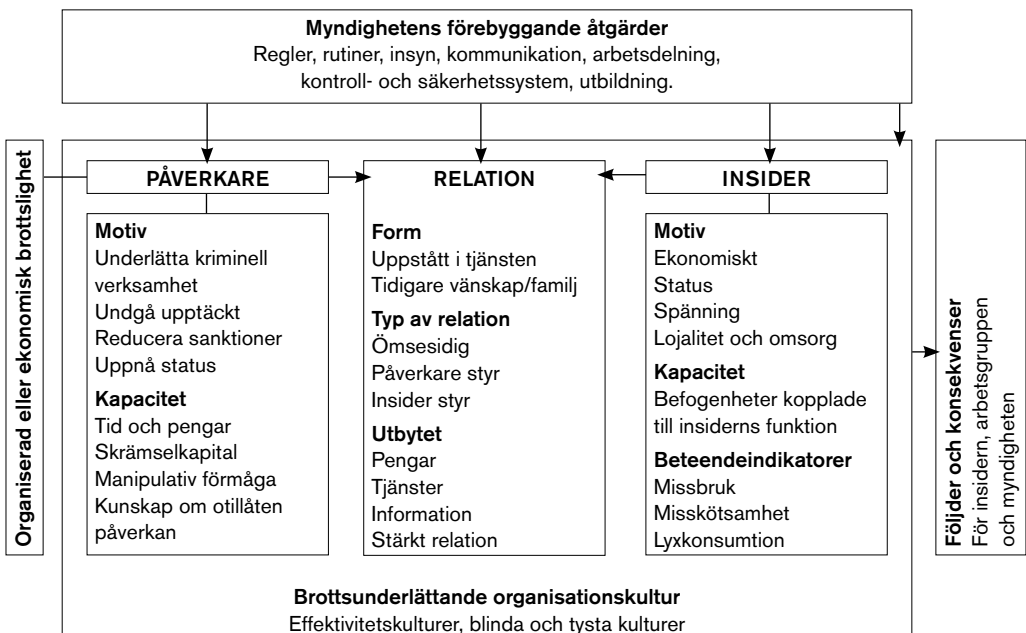
Analysmodell

I figur 3 visas undersökningens modell, som ska ge en schematisk bild av relevanta faktorer kring insiderproblematiken. Den har använts som karta vid datainsamlingen genom att frågor ställts om dessa faktorer och uppgifter, och ärenden har sorterats efter dessa teman. Modellen har tagits fram med hjälp av tidigare forskning och modifierats efter undersökningens resultat.

Centralt i modellen är relationen, där påverkare och insider möts. Varje box i modellen utvecklas i de kommande resultatkapitlen. Det första kapitlet handlar om påverkaren och beskriver också vilken roll korruptionen spelar för påverkarens brottslighet.

I det andra kapitlet ligger fokus på insiders funktion och person. Det tredje beskriver hur organisationskulturen kan främja eller motverka korruption. Det fjärde kapitlet tar sikte på relatio-

Figur 3. Modell över otillåten påverkan i form av korruption.



nen. Det femte handlar om skador och andra konsekvenser av att myndigheten drabbas av en insider. Därefter följer ett slutsatskapitel. Rapporten avslutas med kapitlet *En insiderfri myndighet*, där förebyggande och motverkande förslag utvecklas.

Påverkaren

Olika strategier bland påverkare:

- En myndighetskontakt
- Flera myndighetskontakter
- Låtsas ha kontakter man inte har

För att en insiderproblematik ska uppstå på en myndighet förutsätts en aktör på utsidan. Det här kapitlet handlar om påverkare inom organiserad eller ekonomisk brottslighet.

Det tål att påpekas att de flesta sådana gärningspersoner har kapacitet att utföra sina brott utan hjälp av en insider. Med andra ord är behovet på ett generellt plan litet. Bland undersökningens påverkare finns dock vissa som ser särskilt stora fördelar med att ha en insider. I vart fall underlättas brottsligheten (jfr Ruggiero och Gounev 2012). För de säkerhetsansvariga på myndigheterna är det viktigt att förstå påverkarnas strategier och deras syn på insidern.

En kontakt, fler blir alltför resurskrävande

De flesta påverkare i ärenden och intervjuer har en enda myndighetskontakt; det är alltför resurskrävande och svårt att upprätthålla flera "samarbeten". Detta kommer att utvecklas mera nedan.

Exempel där en påverkare har kontakt med flera insider kommer enbart från några gärningspersoner samt erfarna underrättelsehandläggare. I teorin skulle fler kontakter öka upptäcktsrisken men det kräver att myndigheterna flyttar fram positionerna när det gäller att upptäcka och utreda insider. Dessa påverkare är rimligtvis svåra att komma på spåren, inte minst för att myndigheterna har svårt att se hela bilden. Myndigheterna har i bästa fall kunskap om när någon i den egna personalen avslöjas. Skälet till att det trots bristande data ändå bedöms vara ovanligt att påverkare har flera insider är att dessa relationer är resurskrävande och svåra att arbeta upp.

Ett fåtal särskilt strategiska påverkare

Av undersökningen framgår att vissa erfarna ekobrottslingar och personer inom organiserad brottslighet tänker strategiskt kring myndighetskontakter och ser dem som en naturlig del av sin ”kriminella affärsplan”. Att lägga resurser på att upparbeta kontakter med en potentiell insider ses som prioriterat. Det tål att understryka att det endast finns en handfull sådana påverkare bland intervjupersonerna. Ytterligare några skymtar fram i andra intervjupersoners exempel och ärenden.

Några myndighetspersoner berättar om ovanliga fall där flera personer i en gruppering till och med *arbetat upp* kontakter med en eller till och med flera insider på myndigheter. Enstaka exempel finns också på mer eller mindre lyckade försök att ”placera” lojala personer på användbara positioner inom myndigheterna (se vidare kapitlet *Relationen*).

Denna rapportens påverkare har brottsligheten i fokus och använder insider som ett sätt bland flera för att underlätta kriminaliteten. Genom intervjuer, främst inom Försvarmakten, framgår att de allra flesta inom organiserad brottslighet och ekobrott därför ligger långt efter utländska underrättelsetjänster i fråga om långsiktighet och resurser för att rekrytera insider.

Att överdriva sina kontakter

Vissa påverkare saknar egentliga kontakter med myndighetspersoner, men vill låtsas att de har kontakter, för att skapa en bild av att de är viktiga och inflytelserika. Sådan status kan ge tillgång till bättre ”jobbomöjligheter” i den kriminella miljön (jfr Brå 2009:7, Brå 2005:11). Myndighetspersoner och gärningspersoner menar därför att det främst är personer som vill uppåt i den kriminella miljön som överdriver sina kontakter.

Det förekommer även att dessa gärningspersoner blivit påkomna när de ljugit om konkreta kontakter; i undersökningen finns exempel på en påstådd släkting på Tullverket och kompis på Polisen. I dessa fall var uppgifterna så konkreta att de gick att kontrollera. Resultatet var att dessa myndighetspersoner inte existerade.

Ett par intervjuade poliser berättar att det är vanligt att brottsbelastade personer vid kontroller och ingripanden hänvisar till egna poliskontakter, gärna inom särskilda satsningar mot organiserad brottslighet. Några poliser har själva blivit uppringda av andra myndighetspersoner som vill påpeka att en person försökt komma ur ingripanden med hänvisning till denna kontakt. Det har i samtliga fall handlat om personer som man försöker arbeta upp som källor, alternativt personer som den aktuella polisen ofta har stoppat och därför blivit ett namn och ansikte för personen i fråga. De var med andra ord långt ifrån goda vänner.

Intervjuerna talar för att gärningspersonernas okunskap om rättsväsendets arbete med informatörer, uppgiftslämnare och annan underrättelseinhämtning får dem att tolka situationen som att just de har en unik relation med en myndighetsperson. Några intervjupersoner misstänker också att myndighetspersoners otydlighet i vissa fall bidrar till detta missförstånd. Arbetsmetoderna skapar visserligen en i vissa fall outhärlig informationskälla för de brottsbekämpande myndigheterna, men leder också till en del obefogade rykten om korruption. Dessa underblåses av en tidigare skandal där polisens informatörsverksamhet gick överstyr (Wierup 2008, Sundevall 2008, jfr Bezlov och Gounev 2012).

Återkommande i intervjuerna är att även om en insider kan arbeta på vilken myndighet som helst är det tydligt, särskilt inom organiserad brottslighet, att polisen är den naturliga ”motparten”. Samtidigt finns vissa likheter mellan parterna och de fascinerats av varandra, något som här beskrivs av en polis:

De [kriminella] kanske har sökt till polisskolan innan de hamnar där [i kriminaliteten], och tycker skitmycket om poliser egentligen. Det finns ju många gemensamma nämnare mellan någon som är polis och någon som är med i [kriminell gruppering]. Alla håller på med vapen, de har uniform, de har någon typ av broderskap och kollegialitet, det finns en hierarki.

Att störa myndigheter med rykten om insider

Vid sidan av att själv söka kontakt med insider finns alternativa strategier för att störa myndigheterna. En som nämns av intervjupersoner är att sprida ut falska rykten om att en myndighetsperson är en insider. Det skulle förklara varför myndigheterna har betydligt fler underrättelseuppgifter om insider än faktiska ärenden. En polis beskriver hur det florerar falska underrättelseuppgifter om insider:

[Kriminella] försöker plantera någonting som gör att [myndigheterna] känner en osäkerhet. Du får läsa ett underrättelseuppslag, och så får du ett till som pekar ut en polis som träffar en person och lämnar ut lite registerslagningar och lämnar ut lite adresser som är intressanta för dem. Han talar även om när det blir tillslag och sånt där. Till slut blir det ju, hur förhåller man sig till det och vad gör man åt det? Men de få fall som jag har varit med om har vi kunnat slå hål på. För de som har lämnat den informationen har gjort det med illvilja, [syftet] är att skada individen. Alltså den här tjänstemannen.

Som intervjupersonen pekar på kan ryktesspridningen syfta till att störa myndighetspersonen eller kanske till och med hela myndigheten till passivitet (jfr Brå 2005:18).

En liknelse kan göras med utländska underrättelsetjänster som försöker destabilisera eller så tvivel hos motparten. Att agera så strategiskt är dock betydligt mer ovanligt för organiserad brottslighet. I undersökningen finns enbart enstaka exempel där det finns bevisning som talar för att personer inom organiserad brottslighet agerat så utstuderat. I ett ärende finns uppgifter om att påverkare försökt locka en myndighetsperson i en fälla för att få bort den personen.

Inte tala högt om insidern

Påverkare som är etablerade inom ekobrott eller organiserad brottslighet är i regel förtegnade om sin brottslighet av rädsla för läckor och avlyssning. Endast de som har ett direkt behov av information får del av den (jfr Brå 2007:7, Korsell, Skinnari och Vesterhav 2009, van Duyne och Levi 2005, Brå 2011:7, Reuter 1985). En insider ses som en nyttig och viktig person och behandlas därför med extra stor försiktighet i de samtal som ändå måste föras om verksamheten. En person inom organiserad narkotikabrottslighet svarar på frågan om man pratar om insider med andra intagna:

Nej man snackar inte med andra. För de som håller på vill inte att andra ska ta reda på det, för det är min kanal, du ska inte använda min kanal [insider]. Därför snackar man inte om det.

Enstaka myndighetspersoner som har mött olika typer av påverkare upplever att personer i östeuropeiska kriminella nätverk är mer benägna än andra att prata om kontakter på myndigheter. En möjlig förklaring som återfinns i litteraturen är att korruption är mindre tabubelagt i vissa östeuropeiska länder (jfr Wästerfors 2004, Pope 2004). Med andra ord är kontakter med en insider inget känsligt eller misstänkt, utan kan enbart verka statushöjande. Intervjupersonerna menar dock att påverkarna skyddar myndighetspersonens identitet, det är *strategin* att ha kontakter de pratar om.

Korruption kan också uppfattas som känsligt och därmed högst privat. Det finns nämligen en påfallande skillnad mellan korruption och andra påverkansformer som hot och våld. Medan personer som använder hot gärna anspelar på tidigare hotsituationer eller våldshändelser (egna eller andras) menar intervjupersoner att det är ovanligt att framhålla att man har eller har haft otillbörliga relationer (jfr Brå 2012:12, Brå 2008:8).

Synen på insidern

Ett något förvånande resultat är påverkarens syn på insidern. Gärningspersonerna ger uttryck för att det är ”fel” när myndighets-

personer blir insider. Påverkarna ser givetvis fördelarna med en hjälpsam insider för egen del, men de vill ha en i övrigt okorrumpad stat, där det går att lita på och förutse hur myndigheterna agerar. Liksom för ”vanliga” medborgare underlättas vardagen av att myndigheterna fungerar på ett förutsägbart sätt.

Att bedriva kriminell affärsverksamhet är dessutom förknippat med många osäkerhetsmoment och stora risker (Brå 2007:4, van Duyné och Levi 2005). Det handlar om allt ifrån tillslag till att medbrottslingar luras eller genom misstag exponerar verksamheten mot konkurrenter och myndigheter. Några intervjuade narkotikadistributörer i tidigare studier har misstänkt att polisen fått kännedom om deras verksamhet genom konkurrerande påverkare som tipsat myndigheterna (Brå 2007:4, Brå 2007:7). Ett större utbyte mellan påverkare och insider ökar med andra ord riskerna med att bedriva kriminell verksamhet.

Trots att påverkaren betraktar insidern som viktig, menar några intervjupersoner att påverkarna ser ner på sin motpart. Några påverkare uttrycker det om sina egna insiderrelationer, några fler myndighetspersoner har fått den bilden av fall de känner till. Insider har trots allt svikit ”sin grupp” och förtjänar ingen större respekt. En tolkning av intervjuerna är att insidern dock fortfarande anses vara en del av det legala samhället och därmed inte kan ingå i en kriminell miljö.

Denna syn på insidern gäller särskilt inom organiserad brottslighet, där det är centralt att betona vikten av lojalitet mot sina egna och där tydliga gränser eftersträvas mellan den legala och illegala världen (jfr Brå 2007:7, Wästerfors 2007, Brå 2012:12). Även om moralen är tydlig, kan praktiken vara annorlunda genom att man faktiskt själv använder insider eller på annat sätt lämnar uppgifter till myndigheterna.

Påverkarens motiv

Otillåten påverkan kan vara både instrumentell och symbolisk (Brå 2009:7, jfr Weber 1983). I det första fallet handlar det om att uppnå vissa på förhand bestämda syften, i det andra styrs det snarare av ideal och självbild. Påverkare som söker en insider i instrumentellt syfte ser ett konkret användningsområde, nu eller i framtiden. Framför allt gäller det att underlätta den kriminella verksamheten och lindra oönskade konsekvenser, som att bli avslöjad och gripen.

Den symboliska påverkan innebär företrädesvis att påverkaren på ett generellt plan söker status genom att ha en insider, eller att det är eftersträvänsvärt med många kontakter. Här saknas samma kalkylerade syn på vad insidern konkret ska kunna göra för påverkaren.

Påverkare har olika typer av motiv; detta kommer att utvecklas nedan. Åtskilliga motiv är kopplade till olika faser i den kriminella verksamheten, från brottsidé till lagföring.

Kontakter, kontakter, kontakter Vinna status Möjliggöra/underlätta brottslighet Genomföra brott Undgå upptäckt Undgå eller reducera sanktioner Hämnd
--

Kontakter, kontakter, kontakter

Vissa påverkare, i synnerhet ekobrottslingar och personer som är etablerade inom organiserad brottslighet, knyter kontakter när tillfälle ges (della Porta och Vannucci 1999). Det behöver inte vara med myndighetspersoner, utan intervjupersonerna nämner även insider i företag. Motivet är ofta primärt symboliskt eftersom påverkaren stärker sin självbild av att vara inflytelserik och viktig. Instrumentella inslag finns dock i form av att stärka eller bevara en potentiellt nyttig relation, utan att det finns något konkret som insidern kan göra för tillfället (jfr Brå 2005:18, Brå 2009:7, Statskontoret 2012:20). En polis svarar på frågan om ifall kriminella som vill ha en god relation med poliser har något gemensamt:

Jag vet inte om det är så enkelt riktigt. Men de är lite smartare. Lite mer beräknande, lite mer smarta. Kan lite mer koppla ihop orsak och verkan. Om jag uppträder schysst så blir det förmodligen lite bättre för mig i livet. Jag kanske blir gripen snällare eller inte blir gripen alls, liksom.

Inom Kriminalvården handlar strävan efter kontakter om att försöka få till synes små fördelar på anstalten, som att få förtur med vissa ärenden, mer mat, bättre skor eller finare möbler. Det som kan uppfattas som småsaker är i själva verket viktigt för många intagna, eftersom anstaltsvistelsen kraftigt reducerat deras handlingsutrymme (jfr Wästerfors 2007, Crawley 2006, Bernard 1981).

Vissa påverkare ställer också frågor till myndighetspersoner, mer av nyfikenhet än för att de vill använda informationen. I vissa fall har dessa förmåner och frågor dock varit ett första steg i en korruptionsprocess, något som beskrivs närmare i kapitlet *Relationen*.

Förmåga att använda befintliga kontakter

Intervjuerna, särskilt med gärningspersoner och erfarna myndighetspersoner, tyder dock på att de allra flesta påverkare inte aktivt bygger kontakter utan snarare har förmåga att *använda* de kontakter de råkar ha eller mer eller mindre snubblar över (jfr även van Duyne 1997, Skinnari 2011, Goldstraw-White 2012). Vissa

lägger stora resurser på närmast enträget nätverkande för att öka chansen att snubbla på myndighetspersoner som kan utvecklas till insider. Det handlar således om personer som snarare har förmågan att ta tillfället i akt, än att de medvetet söker efter en insider (jfr Asplund 1992). Det ligger också i linje med att organiserad brottslighet i det stora hela är en händelsestyrd affärsverksamhet (Korsell, Skinnari och Vesterhav 2009, Larsson 2008, Brå 2007:7).

Både myndighets- och gärningspersoner menar att i synnerhet unga personer inom kriminella gäng och missbrukare får spontana kontakter med insider. Förklaringen som anges är att dessa grupper på grund av sin synliga kriminalitet och i vissa fall sitt missbruk har svårt att etablera långsiktiga insiderkontakter. De uppfattas inte som pålitliga av någon (jfr Brå 2007:7).

Även spontana kontakter används ibland i förlängningen på ett instrumentellt sätt. Ett i studien återkommande exempel berättas här av en narkotikabrottsling:

Eller som en av killarna på [ort], hans pappa var polis. Hans pappa visste ju att sonen knarkade. Vi kunde där få reda på lite ... att nu ska ni akta er för att vara där. För där kommer det att bli lite tillslag. Han var rädd om sin son helt enkelt. Då tyckte jag bara, wow, häftigt. Åh gud, vad bra. Nu blev vi förvarnade och vi skulle inte åka bil där den kvällen. Ja, vi fick hjälp så att vi kunde undanhålla oss polisgrejer då va. Det var väl naturligtvis jättebra. Ja, det var ju lysande att vara med honom då.

De flesta ärenden och exempel från intervjuer handlar om manliga påverkare, ibland med uppbackning från kvinnliga anhöriga. Det har rört sig om att förmedla pengar eller kontakter. När man nämner kvinnliga påverkare som agerar i egen sak handlar det ofta om personer i en kriminell miljö med missbruksproblem. En väsentlig skillnad mot framför allt ekobrottslingar, som ofta saknar sociala problem, är att missbrukare är vana att missgynnas. Därför menar vissa intervjupersoner att missbrukare, oavsett kön, också är mer aktiva påverkare och har ett närmast desperat behov av hjälp från en insider. Detta eftersom de inte uppfattas lita på sin förmåga att klara sig helt på egen hand. Syftet med påverkan som framkommer i undersökningen är oftast att få in narkotika eller alkohol på anstalten, eller att komma runt kontroller. Några kriminalvårdare ger uttryck för bilden att missbrukare helt enkelt har en manipulativ livsstil och nästan inte kan hejda sig från att försöka påverka anställda.

Att vinna status

Intervjuer och ärenden talar för att det är förhållandevis ovanligt att påverkare använder korruption för att vinna status. I vissa lägen krävs i stället att påverkaren redan har hög (legal) status för att komma i kontakt med myndighetspersoner (jfr Gounev och Bezlov 2012, Lalam 2012).

Både myndighetspersoner och gärningspersoner betonar dock att det snarare väcker misstänksamhet att påverkare har för täta kontakter, i synnerhet med poliser och andra inom underrättelseverksamheter. Risken är att medbrottslingar tror att man ”golar” (jfr Fondén 2007, Brå 2006:5).

Om man har kontakter med myndighetspersoner är det enligt intervjuade gärningspersoner särskilt viktigt att visa att man är lojal och står på rätt sida, det vill säga den kriminella sidan (jfr Brå 2005:11, Brå 2007:7, Korsell, Skinnari och Vesterhav 2009). En narkotikabrottsling säger:

Det är inte okej [med myndighetskontakter], där är ju en balansgång. Man kan ju aldrig säga att man är jättepolarare med en som jobbar på polisen. Nä, utan man får säga att jag har en bra kontakt på polisen som hjälper mig lite grann så.

I synnerhet inom vissa kriminella grupperingar är det enligt intervjuade personer också viktigt att redovisa sina kontakter redan från början så att ledarfigurer godkänner dem. På så sätt bekräftas också lojaliteten mot grupperingen. Det är faktiskt på samma sätt som myndighetspersoner förväntas redovisa eventuella släktskap och relationer med brottsbelastade personer för sin arbetsgivare. Skälet här är att undvika jävs- och korruptionssituationer. Med andra ord är tydlighet viktigt i ”båda lägren”.

Bland påverkarna vill man ha kunskap om relationerna i syfte att dra fördel av dem. Under vissa omständigheter kan rätt kontakter användas på rätt sätt medföra status. Det gäller särskilt inom kriminella grupperingar. En gängmedlem berättar:

Det här är ju så extremt noga. Allting som kan göra att du drar in bättre med pengar kanske, att du kan lösa problem ... Det gör ju att din status ... Jag menar det är klart att om du har en polis i fickan som du kan manipulera och manövrera och så. Att kunna rädda dina [gängmedlemmar] från saker, eller folk ni känner, andra som ni gör affärer med. Det är klart att det är en jävla status.

Flera poliser och några gärningspersoner är inne på att det är status att ha en poliskontakt, särskilt inom gängmiljöer. Några intervjuade personer menar att kläder och andra persedlar från Forsvarsmakten kan vara laddade med hög status och därför är åtråvärda.

Ytterligare ett exempel på statushöjande korruption är att lyckas få kriminalvårdens personal att bryta mot en tydlig bestämmelse. Det kan handla om att smugla in en pizza eller ha en sexuell kontakt med intagna. Flera intervjuade personer menar att det blir ett spel mellan vissa intagna att se hur långt de kan förmå personalen att gå. En sidoeffekt av dessa försök kan vara att skapa konflikter, vilket ger möjlighet att visa makt och status (jfr Wästerfors 2007, Crawley 2006).

Underlätta eller möjliggöra brottslighet

De flesta gärningspersoner betonar att de har större nytta av rådgivare med finansiell och juridisk kompetens än de har av myndighetspersoner (jfr Gounev 2012, van de Bunt och van der Schoot 2003, Örnemark Hansen 1998, Di Nicola och Zoffi 2004, Lankhorst och Nelen 2004, Reuter och Truman 2004, van Duyne och Levi 2005, Kleemans och van de Bunt 2008). Behovet av expertis finns främst vid tekniskt komplicerade brott, som vissa ekobrott. Vid rån beskriver gärningspersoner i stället behov av insider i form av en person på det företag som ska utsättas för rån. Insidern ska tipsa om lämpliga tillfällen och tillvägagångssätt. Anställda kan vara ovetande om att de lämnar ut för påverkaren värdefull information, exempelvis om kunders identiteter eller ekonomi, som används i brott mot deras arbetsgivare eller de aktuella kunderna.

Behov av råd och dåd

Det förekommer dock att påverkare använder myndighetspersoner som rådgivare för att underlätta brottsligheten. I tidigare studier nämns exempel på rådgivare som tidigare arbetat på Försäkringskassan och Skatteverket, men som nu säljer sina tjänster till påverkare (jfr ISF 2011:12, Brå 2011:7, Rikskriminalpolisen 2010:2). Påverkarna vill kunna diskutera upplägg med personerna utifrån deras kunskap om kontrollsystemen. Det finns också exempel på mer aktiv hjälp i att ta fram strategier för brottsligheten. Särskilt personer som ägnar sig åt traditionell brottslighet, men som ger sig in i ekobrott upplevs av intervjupersoner ha behov av denna rådgivning. Det är i linje med tidigare forskning (Brå 2011:7, Brå 2007:4, Ruggiero 2012).

I denna studie finns exempel på insider som får en tydligare rådgivarroll efter att de har slutat sin anställning vid myndigheten eller blivit uppsagda. Dessa personer har i stället börjat arbeta för organiserad brottslighet. En polis nämner hur enskilda personer inom ett kriminellt nätverk verkar ha som affärsidé att rekrytera missnöjda myndighetspersoner som säkerhetskonsulter:

Jag tror att han har det som en medveten satsning. Att försöka fånga upp de här. För de här personerna som är sparkade, de har kontakter inom polishuset. Där finns det personer internt, som är kvar som poliser, som tycker polisledningen har betett sig fel mot dem. Det vill säga att lojaliteten kanske är sisådär. Man är lite oförsiktig i kontakterna. Så jag tror att det finns en medvetenhet.

Även ekobrottslingar kan ha ett intresse av att rekrytera före detta myndighetspersoner. Bevis saknas visserligen ofta, men det finns en oro att dessa före detta myndighetspersoner använder sitt nätverk för att få ut exempelvis information om luckor i lagstiftning och kontrollsystem till påverkaren. För Tullverkets och Kronofog-

dens del handlar det enligt myndighetspersoner om att företagare försöker komma undan med sina tillgångar från brott eller minska tullavgifter.

Det är intervjupersoner på framför allt Tullverket, Polisen, Försvarsmakten och Kronofogden som uttrycker oro över att tidigare anställda börjar arbeta på företag som befinner sig i gråzonen eller misstänks begå ekobrott. Detta framhålls även i tidigare forskning om korruption mot myndighetspersoner (Gounev och Bezlov 2012). En person på Tullverket förklarar:

Problemet med dem som går över till privat verksamhet, det är ju att de har kännedom om vem de ska kontakta på ett helt annat sätt. För de vet vem som har hand om olika saker.

Bristande kontroller efterfrågas

Det förekommer även att påverkare behöver få myndighetspersoner att vara passiva och återhållsamma i sina kontroller. Det gäller i synnerhet när kontrollsystemen upplevs som effektiva. En påverkare förklarar:

Behov har man ju alltid. Det har ju vilken människa som helst. Det kan vara alltifrån att man är sjukskriven. Nuförtiden har de ju blivit tuffare med att inte godkänna läkarintyg och så vidare. Det är klart att det underlättar ju om du känner han som är utredare där. Det skulle ju förvåna mig om han skulle skriva avslag, eller att det här inte är okej. Så är det. Det är klart att de flesta människor har ju något behov på något sätt, det går inte att komma ifrån. Skulle det inte finnas något behov, skulle det inte finnas några mutor eller korruption.

Ett vanligt exempel i intervjuerna är att påverkare mutat utländsk tull och polis för att få igenom smuggellaster (jfr även Brå 2005:11, Gounev och Bezlov 2012, Antonopoulos och Tagarov 2012, Desroches 2005, Aromaa m.fl. 2009). Några påverkare berättar om liknande fall i Sverige. Enstaka myndighetspersoner menar att särskilt ryska nätverk försöker muta, de sägs vara vana vid att man i alla fall kan testa med rysk tullpersonal (jfr Aromaa m.fl. 2009). I intervjuerna nämns också exempel på att påverkare, och personer utanför organiserad brottslighet, försöker muta trafikpoliserna att inte skriva ut böter (jfr även Brå 2009:7).

Ytterligare ett exempel rör Kriminalvården. I synnerhet personer i grupperingar som fortsätter med brottsligheten på utsidan har ibland behov att kommunicera med medbrottslingar på anstalt. Det gäller dock enbart viss löpande brottslighet, som narkotika- och vissa ekobrott, som inte ligger nere bara för att påverkaren avtjänar ett fängelsestraff (jfr Brå 2007:4, Brå 2007:7).

Det påverkarna vill göra är att ringa obevakade samtal, ringa andra än de har tillåtelse till, inte bli stoppade när de pratar om förbjudna samtalsämnen eller till och med få låna en telefon och ringa

som de vill (jfr Blakey 2008). Det kan också handla om att smuggla in eller ut brev. En anställd på Kriminalvården beskriver ett fall:

När han lyftes bort ur nätverket fanns det egentligen ingen annan naturlig ledare som tog över. Det fanns en släkting till honom som kunde upprätthålla det här, men som behövde instruktioner i viss mån. Han ville ju väldigt gärna se till att det här fortsatte på utsidan under tiden han var borta. Så att han genererade pengar och framför allt för att inte tappa marknadsandelar. Det vart ganska tydligt i efterhand. Men motivbilden blir ju ofta, kan ju ofta tala för ... egentligen kan man ju gå bakvägen. Vad behöver den här individen, vad har han för målsättning och vad behöver han då, behöver han kommunicera över huvud taget? Sen är det en faktor som gör att vi inte ser det så ofta. Det är att det inte är så svårt att kommunicera ut från en kriminalvårdsanstalt i dag.

Tillgång till myndigheternas resurser

Slutligen menar intervjupersoner att påverkare har tydliga intressen av att få felaktiga utbetalningar. Det finns enstaka exempel i undersökningen där insider i större skala möjliggjort sådana utbetalningar. Det handlar om uppdrag som assistansanordnare, coach för arbetssökande eller riggade upphandlingar där uppdragstagande bolag begår grova skattebrott.

Genomföra brott

Undersökningen talar för att det är ovanligt att en insider är huvudgärningsperson. I stället har insidern en assisterande funktion till påverkaren för att genomföra brotten. När insidern är huvudperson handlar det nästan enbart om ekobrott. I några ärenden har insidern varit huvudman och snarare använt en ”påverkare” på utsidan för att ta emot pengar som felaktigt betalats ut från exempelvis Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Intervjuade myndighetspersoner bedömer att påverkare är särskilt intresserade av förmåner som gynnar företagare, som assistansersättning eller lönebidrag. Förklaringen är att det rör sig om stora utbetalningar – från några tusenlappar till mångmiljonbelopp.

När det gäller bidragsbrott är det enligt intervjupersoner och tidigare forskning betydligt vanligare att påverkaren periodvis har ont om pengar. Det gäller i synnerhet dem som har missbruksproblem eller otrygga inkomstkällor från sin kriminella verksamhet (jfr Brå 2007:4, Brå 2011:7, Larsson 2008). Några intervjupersoner menar att gärningspersoner därför anser att de behöver bidrag, även om de kanske inte uppfyller de formella kraven.

Intervjupersoner menar att de flesta bidrag går att få ut felaktigt genom håll i kontrollsystemen eller falska intyg från läkare eller arbetsgivare (se även ISF 2011:12, Brå 2011:7). Det upplevs dock

som lättare och säkrare med en ouppmärksam eller till och med korrumpad handläggare. En person som arbetar med internutredningar på Försäkringskassan berättar om en misstanke:

Vi har även haft ett ärende när en återkravshandläggare har hjälpt kriminella i processen mot Försäkringskassan, det vill säga personer som vi har ganska tunga krav på. Han har stöttat dem. Eller vi misstänker det. Han har tagit ut uppgifter [från myndighetens system om pågående utredningar och återkrav] på vänner som är kriminella.

Intresset av att undgå skatt eller få tillbaka moms felaktigt gör även Skatteverkets verksamhet relevant för kriminella. Skattebrottslingar satsar dock framför allt på att dölja sina brott och när det inte längre går, fjärma sig från de bolag där skatte- och bokföringsbrotten har begåtts (jfr Brå 2011:7). Exempel finns i intervjuer på att påverkare har haft stort behov av kontakter på Skatteverket för att främst skapa falska identiteter eller adressuppgifter. Adressuppgifterna såldes till personer som gjorde affärer med svarta lägenhetskontrakt.

Slutligen beskriver både påverkare och myndighetspersoner inom Kriminalvården hur vissa intagna har ett intresse av att få in illegala varor – särskilt på slutna anstalter. Det rör sig om substanser eller föremål som i sig är brottsliga att inneha som narkotika, dopningspreparat, och i sällsynta fall vapen. Även om fall bevisligen finns där personal har fört in saker, kan föremålen också tas in av besökare (jfr Blakey 2008). En gärningsperson som begått grova brott förklarar vikten av en insider:

Om jag har en sån, om du är personal och hjälper mig på det viset så vill jag ju inte bränna ut dig. Därför pratar jag inte om det. Jag skiter ju i dig, men det är mitt intresse för en mobil, i morgon kan det vara tio gram amfetamin eller ja ...

Att ha med sig personalen uppfattas av intervjupersoner som viktigt även för att undvika exempelvis visitationer och att få rummet genomsökt. På öppna anstalter är det svårare att hindra införsel genom besökare, vilket rimligen minskar intresset av att rekrytera en insider.

Undgå upptäckt

Särskilt personer inom organiserad brottslighet söker insider för att undgå upptäckt. Vid sidan av att dölja sina brott genom pålitliga medbrottslingar och olika säkerhetsåtgärder beskriver påverkare myndighetskontakter som värdefulla för att komma undan med sina brott (jfr Brå 2007:4, Brå 2011:7, Brå 2009:7, Lalam 2012, Ruggiero och Gounev 2012, Spapens 2011).

Vissa påverkare vill ha information om vad myndigheterna vet om dem och deras nätverk, samt varningar om att ligga lågt när

myndigheterna börjar prioritera utredningar mot påverkaren. Några intervjupersoner menar att det är viktigt att känna till om medbrottslingar är föremål för spaning, för att eventuellt tillfälligt undvika dem. Enstaka exempel finns på försvunna polis-anmälningar där man misstänker att personer med koppling till organiserad brottslighet har sett till att uppgifter på papper aldrig förts in i systemen. Intervjupersoner beskriver ett fall där det finns uppgifter om att insidern inte var anställd av Polisen utan enbart arbetade i myndighetens lokaler, men ändå hade möjlighet att förstöra den brottsanmälan som lämnats in.

Det vanligaste enligt ärenden och intervjuer är dock att insidern tipsar om kommande tillslag eller kontroller. Några gärningspersoner nämner att de fick sådan information, antingen via egna myndighetskontakter eller genom någon i samma nätverk eller gruppering med sådana kontakter. En person i ett kriminellt nätverk berättar:

[Informationen från insidern] spreds ju. En gång var det ganska direkt. Då nämnde en polis hemmavarande på orten att det kommer att ske ett tillslag på den och den dagen. [Polisen sa] till en av våra föräldrar, som förmedlade det där. Så då var det ju en ganska direkt läcka.

Några intervjupersoner betonar dock att det finns en risk att man närmast slentrianmässigt kopplar läckor till insider. I vissa fall har man funnit alternativa förklaringar, nämligen att grannar och vänner till gärningspersonerna sett myndighetspersonerna närma sig platsen och hunnit varna innan de formerat sig. En polis berättar att de i några fall fått bekräftat att det varit grannar som tipsat. Det har också hänt i tätbebyggda områden att grannarna har varnat "fel" narkotikadistributör, som spolat ner narkotika i toaletten utan att sedan få påhälsning av polisen.

Undgå eller mildra sanktioner

Advokater viktiga vid upptäckt

Resultaten talar för att de flesta påverkare agerar för att lindra konsekvenserna av upptäckt, det vill säga försöker undgå eller mildra de sanktioner som följer av brottsligheten. I detta skede menar gärningspersonerna att det viktigaste inte är att ha en insider, utan en bra försvarsadvokat. I de flesta fall finns inga inslag av oegentligheter, men några påverkare och myndighetspersoner känner till exempel där advokater har blivit utsatta för korrup­tion eller press att bryta mot lagen och samfundets riktlinjer. Det är med andra ord en utsatt grupp man borde studera närmare (jfr Lankhorst och Nelen 2004, Reuter och Truman 2004, van de Bunt och van der Schoot 2003, Örnemark Hansen 1998).

Felen som begåtts är framför allt att advokater har förmedlat brev mellan häktade personer med restriktioner eller pratat med

personer på utsidan om att undanröja bevis eller lämna falska uppgifter. En påverkare berättar att han och resten av ”kompisgänget” använde samma advokat. Denne advokat fick en penninggåva till jul och narkotika för eget bruk. I deras överenskommelse låg också att advokaten var garanterad inkomstbringande uppdrag som offentlig försvarare åt ett tämligen brottsaktivt kompisgäng.

Advokaten som mellanhand

Det förekommer också att advokater kommit över information, exempelvis om utredningsläget, från källor på myndigheter. Det finns till och med exempel i intervjuer och tidigare forskning på att advokaten sökt upp sådana källor på uppdrag av den ”egentliga” påverkaren (jfr Gounev och Bezlov 2012, Antonopoulos och Tagarov 2012, della Porta och Vannucci 1999). Till detta kommer några fall där intervjuade myndighetspersoner förundrats över hur detaljerad kunskap försvaret haft om åklagarens strategi och bevisläget innan det presenterats. Den enda tänkbara förklaringen sägs vara läckor. En åklagare sammanfattar vilken typ av information påverkare har efterfrågat:

Information om att de ska bli frihetsberövade. Information så att de kan försvåra utredningen. Information som ger dem möjligheter att stämma av sina egna versioner med andra inblandade personer. Information om vad olika människor sagt i förhör. Information som de kan använda för att de vill bygga en historia som inte är helt osannolik, till exempel att de var omedvetna om att de begått ett brott. Kunskap om vi vet vilka personer som är inblandade och vilka roller personerna har haft.

Även myndighetspersoner används för att mildra sanktioner

Vid sidan av att få strategiskt viktig information finns ibland behov av att få insidern att göra mer för påverkaren. Ett antal intervjupersoner, inte minst poliser, åklagare och gärningspersoner, nämner att syftet kan vara att förmå förundersökningsledaren att lägga ner ärendet eller exkludera vissa brott eller personer från utredningen. Det finns också ett visst intresse av att åklagaren väljer att stämma på ett lindrigare brott än vad som var fallet. I undersökningen finns dock inga konkreta ärenden där man kunnat visa att så verkligen har skett.

Vid sidan av att ändra beslut som är negativa för påverkaren finns också exempel på att påverkaren har försökt förhåla beslut om en indragning eller återkrav av ett bidrag, för att kunna få del av förmånen under längre tid. Andra typer av beslut påverkaren vill ändra på rör utvisning ur landet, indrivning av skulder eller beslut om taxering. En myndighetsperson som är involverad i in-ternutredningar berättar om en ekobrottsling:

Där var det en som satt i skatteupplysningen som fick en fråga från en kompis som hade varit föremål för revision [av Skatte-

verket]. Den som satt i skatteupplysningen kände revisorn [på Skatteverket] lite grann för de hade jobbat ihop tidigare. Vid ett tillfälle ville den här som ringde utifrån veta hur det gick med revisionen. Då ringer den här [på skatteupplysningen] upp och blir som mellanhand åt kompisen därute. Ringer upp och frågar revisorn hur det har gått och sådär. Samtidigt säger han att "Det här är en bra kille, vet du. Han vill göra rätt och det är en schysst kille". Men då blir det, vad är det för någonting? Är det en påverkan mot revisorn att han ska ta tillbaka något som han har tänkt besluta om? Inte nog med det. Sedan visade det sig att Ekobrottsmyndigheten blev intresserad av den här kompisens företag. Då ringer [kompisen] upp en gång till, till skatteuppsynsaren. Som i sin tur ringer till revisorn igen och undrar varför Ekobrottsmyndigheten är intresserad.

Citatet är också en illustration av hur påverkare får använda de kontakter de råkar ha, även om det är på "fel" myndighet, i detta fall Skatteverket.

Slutligen beskrivs motivet att lindra påföljder och negativa konsekvenser av brott som särskilt vanligt på anstalter. Det är trots allt där fängelsestraff verkställs. I undersökningen finns också exempel på försök att genom korrupcion få "sociala förmåner" som att ringa familjen med kort varsel och slippa vänta på beslut enligt anstaltens rutiner, längre permissioner, fler besök eller mindre övervakning vid besök. Det kan också handla om bättre arbetsuppgifter som ger mer frihet.

Hämnd

Hämnd nämns sällan som ett motiv i samband med insider. Den företeelse som intervjupersoner oftast nämner är att kriminella blir uppgiftslämnare till Polisen för att hämnas på andra i en kriminell miljö. Ett av flera skäl till att bli uppgiftslämnare är att det ger en möjlighet att lämna uppgifter om brott begångna av exempelvis konkurrenter. I dessa fall handlar det dock om att låta sig rekryteras som uppgiftslämnare, snarare än att själv rekrytera en kontakt på insidan av en myndighet. Tidigare forskning betonar att livet i kriminella grupperingar är hårt (Korsell, Skinnari och Vesterhav 2009, Brå 2012:12, Brå 2008:8, Brå 2005:11). Detta illustreras av en polis med bakgrund i informatörsverksamheten och narkotika-utredningar:

Det här är inte som det står i tidningarna, att det här är ett fantastiskt brödraskap där alla hjälper varandra och vi är bröder. Alltså de lurar, bedrar, misshandlar och ... de är jätteelaka mot varandra, det är hemskt. Det kan ju vara så att någon har en jättedålig relation med någon annan just då. Det kan ju också vara en ingång i det. För vi vet att han är jättepressad av någon

annan medlem i den här klubben eller organisationen. Och då kanske han ganska snabbt förstår ... jag berättar saker om honom så kanske han försvinner. Då försvinner ju hans problem.

I vissa fall finns hämnd med som ett bakomliggande motiv för att bli en insider om information. Påverkaren vill då hämnas på en tredje person. Informationen gäller exempelvis skyddade adressuppgifter eller uppgifter om anstaltsplacering eller permissioner för denna person (jfr Brå 2012:12, Davies 2012).

Slutligen vill enstaka påverkare i undersökningen hämnas på insiders som de upplever svikit en ”överenskommelse” om framtida samarbete. Korruptionen övergår då i vissa fall i mer eller mindre uttalade hot eller utpressning, en fråga som utvecklas i kapitlet *Relationen*.

Påverkarens kapacitet

I intervjuer och ärenden har sex former av kapacitet identifierats som särskilt viktiga hos en påverkare som söker kontakt med en insider. Det räcker inte med en eller ett par former av kapacitet, påverkare behöver ofta flera för att etablera kontakt med en insider.

Tid och pengar
Förmåga att framstå som harmlös
Förmåga att läsa folk och manipulera
Skrämselkapital
Kunskap om otillåten påverkan
Kunskap om den potentielle insider.

Tid och pengar

De flesta intervjupersoner inom Kriminalvården betonar att deras intagna har tiden som krävs, och i vissa fall även motivationen att iaktta och fundera på hur de ska hantera personalen. Även intervjuerna med intagna ger uttryck för att de är intresserade av att analysera personal och andra intagnas beteende på anstalten. Det kan dock minst lika gärna handla om nyfikenhet som att kunna påverka personal.

För de påverkare som inte råkar ha en bra kontakt sedan tidigare, utan behöver arbeta upp en relation till insider, krävs tid och uthållighet. I ärenden och intervjuer framgår att det kan ta alltifrån veckor till månader innan korruptionen lyckas. Slående är dock att få personer på andra myndigheter än Kriminalvården nämner tid som en viktig kapacitet. Däremot talar många om pengarnas betydelse.

Eftersom begreppet korruption för tanken till mutor spekulerar både myndighetspersoner och gärningspersoner om att det rimligtvis krävs stor ekonomisk kapacitet för att rekrytera en insider.

De som själva har erfarenhet av mutor tonar dock ofta ner beloppens betydelse. Som en påverkare också framhåller krävs i strikt bemärkelse bara en muta, sedan går det att ”pressa” myndighetspersonen att fortsätta samarbetet. Mer om hur dessa erbjudanden framförs presenteras i kapitlet *Relationen*.

Det som kännetecknar fall med stora mutor är att brottsligheten som ska underlättas eller genomföras genererar stora belopp. Det handlar om stora bidragsutbetalningar, betydande smugglingslaster, grova rån, men också rymningar för etablerade kriminella. Med andra ord uppgår värdet på mutan inte till någon större del av påverkarens ekonomiska kapacitet. En smugglare ger sin bild:

Det beror ju på vad det handlar om. Ställer man det i proportion till vad den här statstjänstemannen tjänar. Ja, då tycker jag att det är mycket. Ställer man det i förhållande till vad tjänstemannen riskerar och vad en annan tjänar för pengar, ja, då är det ju en droppe i havet.

Förmåga att framstå som harmlös och snäll

En viktig kapacitet, som intervjupersoner tillskriver framför allt ekobrottslingar, är förmågan att framstå som harmlös. Dels handlar det om personens framtoning och egenskaper, dels om beteende (jfr Arvidson 2007). Detta behöver inte innebära att påverkare spelar eller försöker framställa sig själva som harmlösa på ett uttänkt och beräknande sätt. Resultaten talar för att effekten dock blir att myndighetspersoner i vissa fall släpper sitt vanliga säkerhetstänkande. Dessutom utgör fördomar om organiserad brottslighet rimligtvis en fördel för påverkarna, det är lätt att framstå som snäll och harmlös i jämförelse med myten om den i alla lägen hårdföra maffialedaren.

Flera myndighetspersoner har bilden att många gärningspersoner med koppling till organiserad brottslighet är trasiga människor som levt under svåra förhållanden. Det innebär att det ligger nära till hands för myndighetspersonerna att känna sympati för dem. I synnerhet när anställda – exempelvis under en anstaltsvistelse eller upprepade förhör – når in bakom den hårda ytan. En myndighetsperson berättar om hur kontakten inleddes med en påverkare inom organiserad brottslighet:

Nej, det ringde inga varningsklockor, den gången när [vi träffades igen i tjänsten]. Det är som att möta en kompis. Det är det som är det obehagliga. Att den här personen är så, kan föra sig. Har inte de här fasonerna som en del kriminella kanske har. En vanlig snubbe liksom.

Personer dömda för ekobrott har ibland en etablerad position i samhället (Lalam 2012, Engdahl 2010, Ruggiero 2012, Braithwaite 1985). Gärningspersoner berättar om fall – fler exempel finns i

intervjuer och ärenden – där påverkaren haft förtroendeuppdrag eller varit etablerad i sociala sammanhang. I dessa kretsar ingår även advokater, åklagare och höga myndighetschefer. Det innebär att de är duktiga på att smälta in i miljön. Följden blir, enligt några myndighets- och gärningspersoner, att man lätt underskattar deras egentliga (brottsliga) drivkrafter och förmågor. En medarbetare på Kronofogden berättar:

Det finns ju bedragare som är otroligt behagliga. Jag har blivit lurad. Så man tänker när man går därifrån, att det var tur att man hade skorna kvar. Så inser man att fy fan vad dum jag var. Det värsta jag har haft någon gång, det var nästan som en morfar. Han var ju så snäll och han förklarade för mig hur han försökte. Efteråt insåg jag att jag borde ha gjort vissa saker som jag inte gjorde. Kanske inte helt uppenbara, men hade jag varit lite mer på min vakt mot hans snack, hade jag kanske klarat det. Så de är jättebehagliga.

Frågorna som påverkarna ställer kan uppfattas som harmlösa, men intervjupersoner uttrycker oro över att svaren ändå riskerar att ge viktig information som senare används för otillåten påverkan (jfr Arvidson 2007). Det handlar om empatiska frågor om myndighetspersonens, eller dennes kollegors, familjeförhållanden, hur de mår i dag etc. Som vi kommer att se i kapitlet Relationen har vissa påverkare också förmågan att linda in erbjudanden och krav så att de framstår som harmlösa och därför möjliga att överväga.

Förmågan att läsa folk och manipulera

Många intervjupersoner menar att personer som under lång tid begått brott antingen *alltid* varit snälla och schyssta mot myndighetspersoner, eller med tiden lärt sig att det är en framgångsrikare väg än att vara hotfull.

Vissa påverkare sägs dock vara mer än bara vänliga, de beskrivs ha en hög manipulativ förmåga. Några intervjuade gärningspersoner karaktäriserar också sig själva som manipulativa. Även intervjuade myndighetspersoner berättar om situationer där påverkare upplyst dem om att de är mycket manipulativa. Med andra ord ses det snarare som en eftersträvanvärd kapacitet än ett oönskat drag (jfr Brå 2007:7, Korsell, Skinnari och Vesterhav 2009). I några enskilda fall har också påverkaren diagnostiserats som ”psykopat”.

När intervjupersonerna ombeds att förklara vad de menar med manipulativ finns några återkommande komponenter. En person inom organiserad brottslighet sammanfattar det väl med orden: en ”cynisk, social kompetens att läsa vad folk behöver”.

Manipulativ förmåga är alltså mer än enbart social kompetens. Innehavaren kan läsa personer och få en förtrolig kontakt med

dem. Resultaten talar för att denna process ofta inleds med att påverkare ger mottagare komplimanger och bekräftar dem (Arvidson 2007). I nästa led sägs de ”dribbla bort” eller föra myndighetspersonen bakom ljuset. Vissa beskrivs också vara duktiga på att slå in kilar i arbetsgrupper och få kollegor att irritera sig på varandra. Ibland räknar intervjupersoner in förmågan att spela på känslor och väcka sympati för sin egen situation. Den potentielle insidern känner därmed sympati, kanske till och med identifierar sig med påverkaren.

Om kontakten blir för ”intensiv” menar några intervjupersoner att påverkaren uppfattas som obehaglig eller läskig. Särskilt är detta fallet inom Kriminalvården där myndighetspersonerna har betydligt mer omfattande kontakter med de potentiella påverkarna än många andra myndighetspersoner har. En kriminalvårdare förklarar:

Vi har ju haft personer på en av avdelningarna som var ... han var rolig han. Extremt hal. Väldigt, väldigt hal. Väldigt duktig på just det som han gjorde, han satte frö. Det var ju helt omöjligt att ha ett samtal med honom utan att han fiskade efter grejer. Till slut orkade jag inte prata med honom. Han ska bara hålla på och fiska efter saker och ting. Mest informationsfiskande, om en själva och ens intressen och såna grejer. Sånt som man inte brukar släppa på. När man hela tiden måste känna att jag blir pressad på saker som jag tycker är ... nu blir det för påtagligt tvingande. Då orkar man inte prata så mycket med den personen.

Skrämselkapital

Även om skrämselkapital främst förknippas med trakasserier, hot och våld menar några påverkare att det underlättar även vid korruption. En påverkare som varit högt uppsatt i en kriminell gruppering förklarar:

Förutom de ekonomiska resurserna måste du ha ett visst våldskapital bakom, som du inte ska ... Du ska inte behöva använda dig av det här våldskapitalet, utan det finns bara där. Du vet att det finns där, så de behöver inte ens fundera på att det finns där. Jag menar, kommer det någon liten snubbe, även om han har en massa pengar och sånt där, blir det liksom inte samma kraft bakom det hela som när du kommer från en riktig organisation som är välkänd. Det blir en jävla kraft. Det är oerhört svårt för folk att säga nej. Det blir jättejobbigt att säga nej.

I skrämselkapital (eller intervjupersonens våldskapital) ligger bland annat kapacitet att utöva våld, tillgång till vapen och att det finns andra som i stället för påverkaren kan genomföra repressalier. Det uttrycks ofta genom kriminellt laddade symboler, språk-

bruk och kroppsspråk (Brå 2012:12, Brå 2009:7, Brå 2008:8, Wierup 2007). Det vanliga är att personer som är medlemmar i kriminella grupperingar får sitt kapital genom gruppen, men även enskilda personer kan uppfattas som skrämmande (jfr della Porta och Vannucci 1999). En anställd inom Kriminalvården exemplifierar hur det kan se ut:

Han vart jätteobehaglig. Alldeles svart i ögonen, med blicken sådär. Det har väl varit några sådana. Dels det här när de börjar antyda [om mitt] privat[liv] och sedan "blicken". För det var samma med en annan klient som jag hade på Frivården. Jag träffade honom bara två gånger. Jag tror att han var på Frivården två gånger frivilligt. Men som också fick blicken, liksom. Jag tror blicken och kroppsspråket. De är för smarta för att säga ett direkt hot. Men just med antydningar och så vidare. Då kände jag mig också rädd.

Det framstår som ovanligt att korruption övergår i direkta hot. Ändå finns det gott om exempel där det finns tecken på att insidern inte vågar avsluta ett "samarbete". Skälet är att de med tiden insett att påverkaren antingen själv har ett skrämsekapital eller har sådana kontakter. I några fall har påverkaren dolt sina kriminella kontakter, och insidern har åtminstone inledningsvis varit ovetande om skrämsekapitalet.

Även ihärdiga påverkare, som ofta kallas rättshaverister av intervjupersonerna, kan ha ett relativt stort skrämsekapital utan att ha tillgång till vapen och vara kända för våldsanvändning. De kompenserar genom ihärdighet och hot om anmälningar till JO eller högsta ledningen om olika misstag som skett i handläggningen (jfr Brå 2005:18, Brå 2009). Vetskap om insiderns otillåtna handlingar ger också en maktposition likvärdig med ett stort skrämsekapital. En del ekobrottslingar beskrivs på detta sätt, och myndighetspersoner nämner omfångsrika skrivelser och ständiga överklaganden av myndighetens beslut som exempel.

Personer med litet skrämsekapital bygger ibland kapital genom hänvisningar till insider, som i sin tur kan ha ett stort skrämsekapital. I undersökningen finns exempel på att personer, som är mindre etablerade i en kriminell miljö, har hänvisat till poliskontakter. I enstaka fall har de tagit med sig poliser till möten, för att bygga på sitt skrämsekapital. Personer som har ett eget stort skrämsekapital gör dock inte så; undersökningen talar för att de i stället skyddar sina kontakter.

En nackdel för påverkare med ett stort skrämsekapital är dock att de sällan lyckas framföra ett erbjudande eller bygga en vänskapsrelation. Som redan nämnts är många myndighetspersoner mer på sin vakt när påverkaren framstår som en tydligt kriminell person.

Kunskap om otillåten påverkan

Som grupp delar myndighetspersonerna forskningens bild av att hot är vanligare än korruption (Brå 2005:18, Brå 2009:9, Brå 2009:13). Flera gärningspersoner är inne på samma spår, men undantag finns. Exempelvis menar en smugglare att han inte tänkt på att man kan använda hot, han säger spontant att korruption är den vanligaste påverkansformen. När han resonerar en stund kommer han fram till att det nog finns de som föredrar hot, men det finns inte i hans egen tankevärld.

Flera intervjupersoner framhåller att det troligen är bättre att leda och motivera en insider genom korruption än att skrämmas genom hot. Några myndighetspersoner har bilden av korruption som en ”smartare” påverkansform, då den dessutom är betydligt mer svårupptäckt än hot och våld, något som stöds av tidigare forskning (jfr även Brå 2009:7, Brå 2005:18, della Porta och Vannucci 1999). Några intervjupersoner betonar att korruption kräver tålmod och troligen även erfarenhet av kriminell affärsverksamhet. Förmågan till otillåten påverkan vässas med tiden. Tidigare forskning visar också att det främst är företagare, ekobrottslingar och personer som är väletablerade inom organiserad brottslighet som använder korruption (Brå 2005:18, Brå 2009:7, della Porta och Vannucci 1999, Eksarkhopuolo 1998, jfr Wästerfors 2004, Aromaa m.fl. 2009).

Vissa påverkare samlar också hållhakar på myndighetspersoner för att garantera ett fortsatt utbyte med insidern (se vidare kapitlet *Relationen*). En medlem i ett kriminellt gäng berättar hur man *skapar* en hållhake på insidern:

Eftersom det är polisen som begår tjänstefel så är det ju ... Jag menar, har han klivit över gränserna ordentligt är han ju lite livegen. Då ser man väl till att man kanske har en ordentlig hållhake också. Det inte är bra för honom att ”nej nu har jag tröttnat på det här, nu drar jag mig tillbaka”. Lite jobbiga bilder kan ju till exempel vara bra. Där han sitter och håller om kända [gäng]killar eller ja lite galanta damer och sånt där, i jobbiga situationer.

Kunskap om myndigheten man vill påverka

Enligt intervjupersoner är en central kapacitet kunskap om den aktuella myndigheten (della Porta och Vannucci 1999). Vilken funktion på myndigheten har insyn och mandat att genomföra det påverkaren vill? Om det inte finns en väg direkt till en person med den funktionen, finns uppgifter i undersökningen om att man använder en insider för att identifiera det verkliga ”målet” för korruptionen (jfr Forsberg 2006). Detta gäller i synnerhet resursstarka påverkare som är etablerade kriminella.

Resultat i fokus

Kategorierna ekonomisk och organiserad brottslighet kan visserligen överlappa varandra. Som framgått av detta kapitel finns ändå vissa skillnader mellan personer som begår ekobrott och saknar kopplingar till organiserad brottslighet, respektive personer med en tydligare kriminell identitet som ingår i en gruppering.

Påverkare inom ekonomisk brottslighet

- Har ofta hög social status i vissa kretsar, ser sig som jämbördiga med eller överlägsna myndighetspersoner.
- För att begå brotten beskrivs det som viktigt att bygga och ha goda relationer med personer i det legala samhället.
- Behov av insider uppstår för att a) få information som möjliggör ekobrott och b) få ut instruktioner till medhjälpare till följd av anstaltsvistelse.
- Ekobrottslingar använder ibland rådgivare för att kringgå system. Det är oftare personer i privat sektor, men myndighetspersoner (insider) förekommer också i synnerhet om påverkaren är ny inom ekobrottsligheten.
- Insidern är initiativtagare eller aktiv medverkare till huvudbrottet vid bidragsbrott och vissa skattebrott. Annars underlättar insidern väsentligt genom råd och dåd.

Påverkare inom organiserad brottslighet

- Är ofta synliga som kriminella, vilket ses som spännande och statusfyllt i vissa myndighetspersoners ögon. Samtidigt har många av dessa påverkare högt skrämsekäpplighet som gör potentiella insider vaksamma.
- Påverkan handlar ofta om att undgå upptäckt. Det kan gälla att få strategiskt viktig information om kontrollsysteem, myndigheternas arbetsätt och om personer som ingår i nätverken. Ytterligare ett exempel är att man vill påverka beslut för att skydda sin kriminella verksamhet.
- I den mån dessa påverkare ger sig in i nya brottsområden kan det finnas ett särskilt stort behov av en insiders expertkunskap om system och kontroller.
- Påverkarna använder även insider för att lindra eller undgå påföljder av brott.
- Vissa ser ett behov av att från anstalt kommunicera med andra i samma kriminella nätverk. Det gäller särskilt ledande personer.
- Insiders roll är att bistå i kritiska moment i brottsligheten, de är generellt sett inte viktiga för helheten.

Insidern

Som framgått av föregående kapitel finns ofta en motiverad påverkare. Många faktorer behöver dock sammanstråla för att en myndighetsperson ska bli insider. Insidern behöver finnas på en funktion med kapacitet att underlätta påverkarens brottsliga verksamhet. Dessutom behöver insidern vara motiverad och ha kontakt med en påverkare. Som både denna studie och tidigare forskning visat är sannolikheten liten att dessa och andra nödvändiga faktorer (som förklaras senare i rapporten) ska sammanstråla (Berg 2005). Insiderna är med andra ord få till antalet.

Vissa personer löper dock större risk än andra att bli insider. Detta kapitel syftar till att ge en tydligare bild av vilka dessa myndighetspersoner är. Det är viktig kunskap för att myndigheterna ska kunna förebygga interna oegentligheter.

Insiderns gärningar

Lämnar ut känslig information
 Vidtar aktivt åtgärder eller fattar felaktiga beslut
 Undviker åtgärder eller beslut
 Lämnar ut värdefull utrustning eller material.

Påverkarens behov styr vad insidern gör. I några fall, där korrup­tionen gått särskilt långt, har insidern både lämnat ut känslig information och fattat felaktiga beslut som gynnat påverkaren. Enligt ärenden och intervjuer är det inte ovanligt att insidern bistår påverkaren genom att utföra flera olika gärningar.

Lämnar ut känslig information

Att ta fram och lämna ut känslig – i många fall sekretessbelagd – information är vanligast i intervjuexempel och ärenden (jfr della Porta och Vannucci 1999, Lalam 2012, Säkerhetspolisen 2012). Som beskrevs i föregående kapitel finns två typer av information.

Den första typen ger initierad kunskap om myndighetens arbetsformer, bemanning, och placering av värdefullt material. Insidern

har i flera fall upplyst om brister i myndighetens kontroll- och säkerhetssystem. I ett ärende berättar ett vittne om en tullinspektör som berättar för några smugglare om bemanningen vid en gränspassage: ”Nu är vi lediga under helgen så det är fritt fram att köra.”

Den andra typen av information handlar om vad myndigheten känner till om påverkaren, dennes medbrottslingar, konkurrenter och potentiella offer. Konkret omfattas uppgifter om namn, familjerelationer, adresser, arbetsplatser, tillgångar, skulder – och kanske viktigast av allt – förestående tillslag och andra ingripanden. Frågorna till insidern är av typen: Vad finns om mig, eller min konkurrent, i Polisens misstankeregister? Kan du hjälpa mig med mitt återkrav? När kommer ni och gör utmätning? En åklagare berättar:

Sen har jag fått tips om medarbetare som har kriminella anhöriga. Att de personerna har väldigt mycket pengar. Att personens namn har kommit fram. När vi har gjort en annan slagning upptäckte vi att det fanns oegentligheter, på något sätt. Eller att personen [insidern] hade hämtat information [ur myndighetens register], men också dolt sina spår [i systemen] där man hämtat informationen.

I vissa fall har insidern gjort ett fåtal slagningar i myndighetens register. Ett namn eller en bostadsadress har tagits fram och lämnats ut. I andra fall har insidern under lång tid, från några månader till flera år, regelbundet gjort slagningar och förmedlat information om utvecklingen i olika ärenden.

I de ärenden där informationsläckaget pågått under längre tid börjar det ofta med några få mindre känsliga uppgifter. Sedan har fler och fler uppgifter lämnats ut samtidigt som uppgifterna blivit allt känsligare. Det förekommer också att insidern stannar vid att läcka en viss typ av information och att det upprepas flera gånger.

I stället för att läcka uppgifter har enstaka insider raderat eller på annat sätt tagit bort information ur arkiv, register eller databaser. Denna typ av handling är dock sällsynt i undersökningen. Sådana ärenden saknas, och endast ett fåtal intervjupersoner har konkreta exempel på det. Det förekommer också att insider manipulerar uppgifter, vilket beskrivs i avsnittet *Direkt eller indirekt inflytande över beslutsprocesser*.

Vidtar aktivt åtgärder eller fattar felaktiga beslut

I flera ärenden och intervjuexempel har insidern fattat och verkställt – ofta genom enkla tangenttryck – beslut om felaktiga utbetalningar av sjukpenning och andra bidrag eller ersättningar samt mervärdesskatt. I flera av dessa ärenden har insidern även aktivt konstruerat ärenden och underlag så att det verkat som om besluten fattats på

korrekta grunder. Där korruptionen har gått särskilt långt har det rört sig om utbetalningar i mångmiljonklassen.

En mindre ingripande handling är att ändra i befintliga beslut. I de exempel som nämns av intervjupersoner har insidern beslutat om högre ekonomisk ersättning eller bättre förmåner. Det handlar till exempel om förlängt lönebidrag eller förmånligare permissons villkor.

Hos både Skatteverket och Arbetsförmedlingen skapar ovanligt korta handläggningstider misstankar om felaktiga beslut. Skälet skulle vara att myndighetspersonen underlåtit att vidta olika kontrollåtgärder för att åstadkomma det felaktiga beslutet. I dessa ärenden har beslutsunderlaget ibland varit undermåligt och därför svårt att kontrollera i efterhand.

Ytterligare ett exempel kommer från intervjupersoner på Ekobrotts- och Åklagarmyndigheterna som beskriver att det i många situationer kan vara svårt att bevisa att en åklagare medvetet lagt ner en undersökning, i strid mot reglerna. På samma sätt är det svårt att bevisa att en förundersökningsledare inte följt upp alla potentiella misstankar i en brottsundersökning.

Undviker åtgärd eller beslut

Att insidern underlåter att agera är särskilt eftertraktat, enligt intervjuade gärningspersoner. De beskriver hur myndighetspersoner *inte* rapporterar eller anmäler brott, *inte* fattar beslut eller *underlåter* att föra information vidare.

Enligt en förundersökning hade en polis som varit handläggare i ett ärende erbjudit sig att ”glömma bort ärendet i [något] år i utbyte mot sex”. Några intervjuade poliser berättar om fall där det funnits misstankar om att andra poliser medvetet tagit omvägar till brottsplatsen för att hjälpa kriminella att komma undan. Gärningspersoner ger i sin tur exempel på poliser som de uppfattar har tagit deras föremål i beslag på ett felaktigt sätt. En gärningsperson med koppling till narkotikamarknaden berättar:

De är skyldiga att skriva rapport om de hittar saker i din bil eller på dig. Jag vet många gånger där de bara har tagit mina grejer och låtit mig gå. Men däremot gett mig en varning: nästa gång åker du med in. Det innebär ju att eftersom de inte skriver en rapport så tar de grejerna själva. Det är både narkotika, det är vapen, det är pengar och det är allt de hittar i bilen just då.

I internationell litteratur finns många beskrivningar av liknande fall (jfr Knappkommissionen 1972, Mollenkommissionen 1994, Lalam 2012, Sherman 1974, Prenzler 2009). En alternativ tolkning är dock att poliser som tar beslag ibland gör sig av med det beslagtagna för att slippa skriva rapport. Samtidigt nämner flera myndighets- och gärningspersoner exempel på att anställda inom

Polisen och Tullverket misstänkts ha tagit delar av eller hela beslag. Beslagen bestod av narkotika, kontanter och andra värdefulla föremål, som kan ha förts vidare till kriminella. Även ammunition och till och med vapen ska ha förekommit.

Lämnar ut utrustning eller material

Precis som företag och privatpersoner har myndigheter utrustning och material som intresserar påverkare (Ds 1999:62). I litteraturen finns exempel på att insider tar pengar och föremål från sin arbetsplats och förmedlar dem till påverkare (Punch 2009). I denna studie saknas exempel på att pengar lämnas vidare, men däremot förekommer enstaka fall som rör egendom. Förutom nyss nämnda försvunna beslag, finns det inom Försvarsmakten bland annat stölder av kläder och andra persedlar, patronhylsor (metallen) och diesel som skulle kunna involvera påverkare.

Insiderns funktion central

Tillgång till känslig information Direkt eller indirekt inflytande över beslutsprocesser Möjlighet att underlåta att fatta beslut eller vidta åtgärder Kontaktytor mot kriminella Tillgång till värdefulla föremål Strategisk placering inom spetsverksamhet mot ekonomisk och organiserad brottslighet.

Vad insider gör för påverkare speglar i mångt och mycket insiderns befogenheter. Polisen som läcker spaningsinformation har tillgång till spaningsregister och insikt i utredningar. Kriminalvårdare som bistår intagna i deras kriminalitet har ständig tillgång till telefoner och nycklar till anstaltens olika delar. Handläggaren på Försäkringskassan som betalar ut sjukpenning på felaktiga grunder utreder och beslutar om förmånen. Befogenheter kopplade till funktionen har således stor betydelse för den anställdes möjligheter att bli insider (jfr Rose-Ackerman 1999, Klitgaard 1988, Andersson 2002, Cars 2001).

Tillgång till känslig information

Eftersom det vanligaste i undersökningen var att insidern lämnade ut information till påverkaren är funktioner med tillgång till känslig information särskilt sårbara för påverkansförsök (jfr Lalam 2012, Prenzler 2009, Punch 2009, Gounev och Ruggiero 2012, Säkerhetspolisen 2012).

Tillgång till register räcker långt ...

En viktig gemensam nämnare för flera av de insider som läckt information är att de haft tillgång till myndighetens databaser och

register. För de brottsbekämpande myndigheterna omfattar det exempelvis underrättelse- och misstankeregister. För utbetalande myndigheter handlar det om olika person-, bidrags- och förmånsdatabaser. En chef på Kronofogden berättar om en anställd som hade gjort otillåtna slagningar:

De visade sig [...] när vi började nysta i det här så hade den här personen tidigare jobbat inom kriminalvården och där fått en relation med någon av de intagna. På det sättet fanns det kopplingar till gängvärlden varför den här personen då användes för att hämta information. Vi kunde se hur den här personen varit inne och slagit i it-stöden.

En påverkare berättar i sin tur om vilken typ av information som en polis gav honom:

Att jag får passa mig för att hänga i en kompis lägenhet. Du får passa dig där, för där är det dygnet-runt-span. Där kommer det att bli ett tillslag snart. Eller att vi vet att han plockar in grejer där och därifrån. Vi bara väntar på att slå till mot till exempel den han säljer för, så du får passa dig. Håll dig därifrån ett slag.

Det finns även fall där insidern överskrider sin behörighet för att få tillgång till mer information. Insidern har då utnyttjat behörigheter som den tidigare haft eller gamla system som myndigheten inte tagit bort. I några ärenden har den anställda även fått sin chefs förtroende att ta del av sekretessbelagd information, som sedan läckts.

Ibland har insidern inte behövt tillgång till särskilda datasystem. Att veta när någon arbetar kan, som det tidigare tullinspektörs-exemplet illustrerar, hjälpa en smugglare att verka ostört.

Den relativt omfattande tillgången till information ger således den anställda stor kapacitet att hjälpa påverkare.

... men unik information är mer intressant

Ärenden och intervjuexempel pekar även på insider som haft särskilt god insikt i ärenden eller tillgång till unika uppgifter. Det gäller utredare, åklagare, spanare, handläggare med tillgång till underrättelse- och förundersökningsinformation. Det handlar också om chefer och handläggare med tillgång till ekonomiska uppgifter, som är intressanta för påverkare. En intervjuperson på Skatteverket berättar om ett misstänkt informationsläckage:

Sen hade vi ett fall i [en stad]. Det fanns ju ett antal [aktörer] som styr marknaden där och som bekämpar varandra sinsemellan. Där har vi en medarbetare på en enhet som är [släkting] till ledaren i en av de här [grupperingarna]. Som misstänks läcka information om åtgärder som vi ska vidta.

Myndighetens servicefunktion – potentiell källa till läckage?

Flera myndighetspersoner lyfter fram anställda inom myndighetens servicefunktioner – administrativ och it-personal, städare och vaktmästare – som en potentiell källa till informationsläckage. Även tidigare forskning pekar ut insider på sådana funktioner (Cars 2001, Brå 2005:18, Brå 2009:7, Gounev och Bezlov 2012). Det finns dock endast enstaka exempel från intervjuer där det funnits misstankar om att personer inom sådana servicefunktioner blivit insider.

Administratörer har ofta tillgång till hela akter och inte enbart enskilda handlingar, något som enligt en intervjuperson på Åklagarmyndigheten till och med ger dem en ”bättre helhetssyn” än åklagarna själva. Åtskilliga servicefunktioner även på andra myndigheter saknar också begränsningar i tillgången till information. Personer inom servicefunktioner kontrolleras dessutom inte alltid på samma sätt som personal inom ”kärnverksamheten”. Intervjuade myndighetspersoner exemplifierar med att servicefunktioner inte alltid underkastas samma säkerhetskontroller vid anställning.

Som en myndighetsperson dock påpekar är en viktig skillnad mellan myndighetsutövande personal och viss servicepersonal att de sistnämnda inte kommer i kontakt med potentiella påverkare i lika stor utsträckning. Som vi kommer att beskriva senare i rapporten ökar risken för påverkansförsök med kontaktytorna.

Flera intervjupersoner resonerar kring hur bristande lojalitet mot uppdraget kan skapa sårbarhet vid servicefunktioner. En relativt vanligt återkommande reflektion är att de inte ”vuxit in i identiteten som statstjänstemän” och därför har mindre att förlora på att ”hjälpa” en påverkare. Sett till studiens resultat tycks myndighetspersonernas oro dock vara större än den faktiska risken.

Direkt eller indirekt inflytande över beslutsprocesser

Vanligt förekommande bland insiderna i ärenden och intervjuer är att de har handläggande, beredande eller utredande arbetsuppgifter. Även tidigare forskning betonar att sådana befogenheter med stort beslutsmandat skapar kapacitet att hjälpa påverkaren (Cars 2001, Brå 2013:15, Center for the Study of Democracy 2010, della Porta och Vannucci 1999, Mishra 2006, Andersson 2002). Det gäller chefer och handläggare som beslutar om till exempel in- och utbetalningar. Andra exempel är poliser, åklagare, skattebrottsutredare eller personer inom Kriminalvården som fattar beslut om permissioner.

Stort inflytande i början av beslutsprocesser minskar risken för upptäckt

I flera fall där en insider gjort utbetalningar tycks handlingsutrymmet att skapa ärenden eller manipulera beslutsunderlag ha försvå-

rat upptäckt. En rimlig förklaring är att kraven på dokumentation är lägre i början av beslutsprocessen och att kollegor och kontrollmoment kommer in först senare i handläggningen.

Undersökningen talar för att när påverkan sker senare i beslutsprocessen krävs att insidern har särskilt stort förtroende hos kollegor och chefer för att oegentligheterna inte ska upptäckas. En slutsats är att ju längre ett ärende har gått i beslutsprocessen, desto större förmåga måste insidern ha att ”fixa och trixa” på en rad punkter för att lyckas med sitt uppsåt.

Insider som varit med i hela beslutsprocessen gör störst skada

Ytterligare en observation är att insidern, i majoriteten av de ärenden där korrruptionen gått längst, var delaktig i hela beslutsprocessen. I och med att insidern har insyn i hela beslutsprocessen har den kapacitet att styra ärendet i ”rätt” riktning, avvärja sårbara moment i processen som kritik från kollegor och ge uppdaterade råd till påverkaren. Visserligen fanns det ofta en högre chef eller granskare som slutligen godkände beslutet, men det föregicks inte av någon djupare granskning av beslutsunderlaget. I ett ärende tog en handläggare på Arbetsförmedlingen emot ansökningar, genomförde utredningar och fattade dessutom beslut som innebar att flera personer fick felaktiga lönebidrag. I ett annat ärende fattade en polis under en längre period utredningsbeslut som innebar att vissa gärningspersoner kom undan.

Indirekt inflytande över beslut ökar insiderns handlingsutrymme

Generellt sett ökar möjligheterna till korrruption med graden av inflytande över beslutsprocesser. Även indirekt inflytande skapar utrymme för att påverka beslut. Personer med indirekt inflytande är mer osynliga i beslutsprocessen till följd av att de saknar formell beslutsmyndighet (Brå 2007:21, Brå 2010:9, della Porta och Vannucci 1999). Beslutsfattare med indirekt inflytande har ofta detaljkunskap som de kan använda för att ta fram ”rätt” underlag för att påverka mindre kunniga beslutsfattare (Brå 2007:21, Cars 2001). Frånvaron av insyn och kontroll i kombination med möjligheten att forma beslutsunderlag ökar därmed specialistens handlingsutrymme.

Några intervjupersoner upplever att personer med indirekt inflytande och specialistkompetens har högre kapacitet än andra anställda att påverka beslut i önskvärd riktning. I ett ärende där en handläggare gjort felaktiga utbetalningar beskriver myndighetens internutredning hur insidern i hög grad var ensam om sina arbetsuppgifter. En myndighetsperson förklarar varför specialister har stor kapacitet:

De skaffar sig ett område, en specialitet där de har mycket detaljkunskap, vilket gör att de kan röra sig fritt och gnaga av när någon ifrågasätter. Personen kan visa chefen vad den vill.

Det blir också svårt för chefen att kontrollera personens arbete eftersom den inte har detaljkunskapen.

Som intervjupersonen med orden ”gnaga av” illustrerar kan specialister klara sig undan kritik och minska insynen. Ett viktigt skäl till detta är att deras chefer ofta är generalister som har svårt att bedöma sakinnehållet i specialistens beslutsunderlag eller rekommendationer. Dessa faktorer ökar som ovan nämnts handlingsutrymmet att hjälpa en påverkare.

Insider med befogenhet att fatta ekonomiska beslut = drivande brottsaktörer

I några av de ärenden som inneburit stor ekonomisk skada för myndigheten har insidern varit den drivande aktören och personen på utsidan fungerat som medhjälpare. Dessa fall kännetecknas av att insidern knutit personer, ofta med företag, till sig och sedan beslutat om utbetalningar till eller tecknat avtal med dessa. I ett fall var insidern chef och hade ett stort förtroende hos sina kollegor.

Insiderna har varit anställda framför allt vid Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket. Den främsta risken för drivande insider finns med andra ord på myndigheter som betalar ut förmåner eller beslutar om beskattning (jfr Andersson 2002).

Oavsett om insidern är drivande eller enbart hjälper en påverkare pekar intervjuer och ärenden på att funktioner med mandat att fatta beslut om utbetalningar eller avgifter är utsatta för risk för korruption. Funktioner som nämns är handläggare som fattar beslut om taxering, moms, sjukpenning, assistansersättning, tullskatteavgifter eller lönebidrag.

Risken för utsatthet hos funktionerna varierar. Funktioner som fattar beslut om tullskatteavgifter, punktskatter, assistansersättning och återbetalning av moms har kapacitet att skapa stora och snabba pengar (jfr Ruggiero och Gounev 2012, Antonopoulos och Tagarov 2012). Vissa bidrag, som sjukpenning eller sjuk- och aktivitetsersättning ger typiskt sett inte lika stora kortsiktiga inkomster åt påverkaren.

En intervjuperson vid Tullverket beskriver sårbarheten inom myndighetens område effektiv handel, vilket omfattar att fastställa och ta ut skatter och avgifter, kort sagt regleringen av import och export:

[Medarbetarna inom effektiv handel] är ju ute på företag själva, så de är ju jättesårbara. Det är jättestora pengar det handlar om. De har mycket makt fortfarande, effektiv handel. Så där är en stor zon som nog är ganska grå.

Chefer begår den grövsta korruptionen ...

Tidigare forskning pekar på att det framför allt är chefer på mellannivå eller högre nivå som begår storskalig korruption (Brytting, Minogue och Morino 2011, Brå 2013:15). Med en högre posi-

tion följer fler och större beslutsbefogenheter, vilket ökar insiderns kapacitet. Även i denna undersökning är insider i chefsposition överrepresenterade.

I de ärenden där korruptionen gått längst har många insider haft någon form av chefsposition. De insider som intervjupersonerna berättar om befinner sig dock i något större utsträckning på en lägre eller mellanposition på myndigheten än i ärendena. En förklaring kan vara att majoriteten av de intervjuade myndighetspersonerna själva befinner sig på dessa positioner och därför saknar tillräcklig inblick i vad som sker högre upp i organisationen.

... men är svåra att upptäcka

Insiderns chefsposition är dock en faktor som kan minska upptäcktsrisken. En tolkning av studiens resultat är att kontrollmekanismerna som finns på lägre nivåer inom verksamheten försvagas av det stora förtroende chefer har, såväl bland chefer som kollegor. En seminariedeltagare berättar om en insider på hög nivå:

Personen som utreds hade väldigt bra skydd uppåt i leden, ingen tordes ifrågasätta [personens] beteende. [Chefen] hade högre ledningsskydd och en hög formell position.

Följaktligen har den hierarkiska strukturen betydelse för medarbetarnas benägenhet att ifrågasätta och påtala överordnades oegentligheter. Dessutom kan chefer ha särskild kunskap om myndighetens regel- och kontrollsystem, vilket gör att dessa kan kringgås.

Möjlighet att underlåta att fatta beslut eller vidta åtgärder

Medan flera gärningspersoner ger konkreta exempel på underlåtenhet, har endast ett fåtal myndighetspersoner erfarenhet av detta. Med andra ord skiljer sig deras bild av insiderns handlingar väsentligt. Underlåtenhet skapar inte spår på samma sätt som en dataslagning eller ett felaktigt beslut. Därför är det också svårare att upptäcka. Myndigheten får sällan några klagomål utifrån, eftersom det inte finns någon aktiv handling att klaga på. Underlåtenhet är också känt i tidigare forskning om korruption (Punch 2009, Knappkommissionen 1972, Klitgaard 1988, Antonopoulos och Tagarov 2012).

En rimlig slutsats av dessa resonemang är att insider i större utsträckning underlåter att fatta beslut eller genomföra ingripanden än vad myndigheterna är medvetna om. Revision och kontroll utgår också från aktiva handlingar och sådant som är dokumenterat. Därför riskerar underlåtenhet att bli en vit fläck på kontrollkartan.

Möjlighet att hjälpa påverkare i akuta situationer

Flera intervjuade myndighetspersoner arbetar eller har varit verksamma i yttre tjänst eller annan operativ verksamhet. Det rör sig

främst om kriminalvårdare, poliser och utredare, men även krono-
inspektörer, handläggare som gör besök på fältet och tulltjänste-
män i tullfältet. Tidigare forskning pekar på att dessa anställda
har ett stort diskretionärt handlingsutrymme, det vill säga att de
ofta själva bestämmer om de ska agera eller *inte* agera (Sherman
1974, della Porta och Vannucci 1999, Brå 2005:18). Om de dess-
utom arbetar själva är deras diskretionära utrymme särskilt stort.

Några intervjupersoner, särskilt poliser och kriminalvårdare,
beskriver också att det i praktiken ofta uppstår en form av en-
samarbete, även om de ofta har en kollega inom synhåll. Trots att
åtskilliga myndighetspersoner kan agera inom vida ramar, finns
det endast några få konkreta exempel i materialet som pekar på
att myndighetspersoner hjälpt påverkare att undgå akuta problem.
Ett exempel är att vara väl passiv vid visitationer.

En möjlig förklaring till de få fallen är att gärningspersoner ten-
derar att försöka lösa akuta situationer genom andra påverkans-
former som hot eller våld (Brå 2006:5, Brå 2009:7, Brå 2005:18).
En annan rimlig förklaring – kopplad till att informationsläckage
är den vanligaste insiderhandlingen – är att påverkare främst an-
vänder insider för att förhindra att de hamnar i akuta situatio-
ner. Påverkarens investering i en insider är en slags garanti för att
slippa få ”oväntat besök”.

Kontaktytor mot kriminella

För många myndighetspersoner som omfattas av denna undersök-
ning är kontakter en nödvändig del av yrket för att få information,
bedriva behandlingsarbete eller betala ut bidrag. I ärenden och in-
tervjuer är det tydligt att funktioner med många och upprepade
interna och externa direktkontakter ökar risken för insider (jfr
Wästerfors 2004, Andersson 2002, Punch 2009, Brå 2009:7, della
Porta och Vannucci 1999). Interna kontakter är viktiga eftersom
de ger tillgång till information och ökar insiderns handlingsutrym-
me. Insider kan be kollegor ta fram information eller i samtal få
kunskap om vad som sker i olika ärenden.

Externa kontakter ökar sannolikheten för att bli utsatt för på-
verkansförsök (Andersson 2002). Inom exempelvis Kriminalvår-
den hör det till vardagen att arbeta med gärningspersoner. Flera
intervjuade kriminalvårdare säger också att de ofta utsätts för
påverkansförsök (jfr Crawley 2006, Brå 2006:5, Hammerlin och
Rokkan 2008). Här beskriver en kriminalvårdare – som senare
hjälpde en intagen – hur den kom i kontakt med den intagne:

*Ja, det började ju med att jag jobbade på X-avdelningen. Sen
fick vi en intagen som jag med tiden blev ganska bra ... eller
jag fick bra kontakt med den här personen och vi pratade om
allt möjligt och jag fick hjälp med min bil och det var mer ...
ja, kompisrelation. Men han hade inte det bara med mig, han*

hade det ju med många som jobbade där. Så att det var ju inte bara jag.

Vid polisen kommer särskilt personal på spanings- och narkotikarotlar eller inom informatörsverksamheten i kontakt med potentiella påverkare. En polis i yttre tjänst förklarar varför han anser att dessa poliser är sårbara för påverkansförsök:

Jag tror att när man jobbar på uttryckningen griper man en person. Vi tar in dem på häktet. Skriver in dem om det finns skäl att hålla dem kvar. Om de inte släpps. Sen släpper vi det. Sen vet ju inte vi hur det går sen. Medan på en specialrotel kanske man träffar misstänkta personer på ett annat sätt och får en annan sorts kontakt. Då kanske det är lättare att ... Dels vet de vem man är. Om man träffas regelbundet.

Detta gäller även vissa funktioner inriktade mot organiserad och ekonomisk brottslighet. Intervjuade utredare inom dessa verksamheter vittnar om hur de regelbundet kommer i kontakt med gärningspersoner. Det sker inte enbart under återkommande förhör utan också ”på stan”, i samband med insatser och tillslag, kort sagt sådana miljöer inom vilka båda sidor rör sig. En gärningsperson med inriktning på smuggling som anser sig vara högt uppe i den kriminella hierarkin bekräftar denna bild. Här beskriver han sin relation till poliser inom en särskild gängsatsning:

Då är det ju också en väldigt liten grupp av poliser som man stöter på som så att säga jobbar mot den organiserade kriminaliteten. Sen kan du ju naturligtvis stöta på vanliga poliser i radiobilar och sånt där ute. Men de är på en annan nivå, liksom. Men de här som jobbar mot det, de blir ju en ganska liten grupp också [...] Så indirekt blir det att man lär känna varandra på något vis. Det är ju som lite tjuv- och polisspel. För ofta hade man ändå en ganska kraftig respekt för varandra så länge man skötte sin del. Det blev som en konstig dans va, vi rör inte de här poliserna så länge som de bara sköter sitt jobb. Om de haf-fat oss är det helt okej, för det ingår i spelets regler. Men kanske går de lite utanför sina regler liksom ... De kanske blir personligt intresserade, då kan det kanske komma till ett annat läge. Men i och med den här kontakten med [poliserna] lär man sig hur de olika människorna fungerar.

Kapaciteten – och för myndigheten risken – med funktioner med långa och regelbundna kontakter med samma individer ligger i att de ger utrymme för förtroendeskapande relationer. Dessa funktioner är därför mer sårbara för korruptionsförsök än de med färre regelbundna kontakter. En gärningsperson illustrerar detta genom att säga att han gärna hade haft en insider på Skatteverket, men han fick nya handläggare hela tiden. Även om han hade täta kontakter var de inte långvariga.

Tillgång till värdefulla föremål

Intervjupersoner vid Försvarsmakten beskriver hur man i samband med att försvaret på 00-talet omstrukturerades från att vara ett invasionsförsvar till att bli ett insatsförsvar hade problem med att anställda stal material som Försvarsmakten skulle avveckla. Det rörde sig om allt från hundratals kikarsikten till tusentals liter diesel och tonvis av makadam. En intervjuperson beskriver denna typ av stölder som ”organiserad materialförsörjning” utförd av mindre grupper av anställda. En del av dessa stölder var säkert för egen användning, men med tanke på den totala omfattningen och tillvägagångssättet är det även rimligt att anta att delar av stöldgodset levererades till påverkare. Särskilt stora dieselstölder kan ha koppling till organiserad brottslighet (jfr Holtsung och Johansson 2012).

Stölderna fortgår än i dag, men innefattar numera icke avvecklat material. Den oöverskådliga mängden av material gör att stölderna uppfattas som en ”piss i Mississippi”, för att citera en intervjuperson. Mängden material i kombination med bristfällig inventering och dokumentation gör det svårt att bedöma stöldernas faktiska omfattning. Utredningarna har även försvårats av att andra anställda själva varit inblandade i liknande stölder och därmed inte alltid varit villiga att berätta vad de vet eftersom deras egna oegentligheter då riskerar att komma upp till ytan.

Försvarsmaktens tillgång till vapen borde vara av stort intresse för kriminella miljöer, dock finns inga uppgifter i materialet på att anställda medverkat till att vapen hamnat i orätta händer. De intervjuade menar att riskerna är större för informationsläckor, som leder till stöld av annat material (jfr Ruggiero och Gounev 2012). En förklaring är den strikta kontrollen av vapen. Dessa är förrådsställda under säkra förhållanden. Vapnen har också individuella identitetsnummer och kan därför spåras. För 15–20 år sedan fanns visserligen exempel då försvarsmaterial användes vid brott, då främst vapen och ammunition, men mycket tyder på att organiserad brottslighet har andra kanaler för att komma över vapen (jfr Brå 2012). Dessutom är intresset större för mindre skrymmande vapen än de militära (Brå 2012).

Spetsverksamhet mot ekonomisk och organiserad brottslighet

Föga överraskande visar undersökningen att funktioner som är kopplade till myndigheternas spetsverksamheter mot ekonomisk och organiserad brottslighet löper en uppenbar risk att drabbas av påverkansförsök (jfr Punch 2009, Säkerhetspolisen 2012). Intervjuade myndighetspersoner nämner följande funktioner som intressanta för påverkare: handläggare i regionala underrättelsecenter, analytiker inom underrättelsetjänsterna, tullkriminalutredare,

placeringspersonal inom Kriminalvården, tillgångsutredare, skattebrottsutredare, kontrollutredare, och kronoinspektörer inom specialindrivning.

Kännetecknande för dessa funktioner är att de har i princip alla de tidigare nämnda kapaciteterna. De har tillgång till känslig information, stora beslutsbefogenheter, kontaktytor etc. En intervju-person på Kronofogden berättar om gärningspersoners intresse för myndighetens verksamhet:

*Jag vet att det har varit kartläggningar av vissa specialverkstäl-
lighetsteam av vissa grupperingar. Där man har tagit reda på
vilka som jobbar på den här funktionen. Det har kommit fram
genom husrannsakingar där man har hittat handlingar som
visar att man har samlat på sig uppgifter om personer på vår
myndighet.*

Sådana uppgifter kan omfatta namn, adress, rutiner och familjeförhållanden.

Många arbetar inom riskfunktioner

Utifrån påverkarens intressen och insiderns kapacitet att hjälpa påverkaren går det att identifiera riskfunktioner inom myndigheterna. Ett problem är dock att en påfallande stor andel av medarbetarna arbetar inom sådana funktioner. Flera intervjuade beskriver hur ”svårt det är att identifiera riskfunktioner” och att det är ”högrisk överallt, fast på olika sätt.” En person på Försäkringskassan beskriver hur i stort sett alla anställda befinner sig i riskgruppen: ”Försäkringskassan har tiotusen handläggare som betalar ut pengar; det är en stor och känslig grupp.” Att urskilja vissa funktioner som mer riskfyllda än andra är därför svårt. En intervju-person på Åklagarmyndigheten förklarar problemet så här:

*Det finns ju väldigt mycket administratörer, åklagare, chefer.
Och att säga vilka av de här som har behörighet, befogenhet
eller anledning att titta i ärendet och att utesluta några andra,
det är lite svårt liksom.*

Även om riskfunktionerna är breda är det alltså vissa som är mer utsatta än andra. Resultaten talar för att de flesta påverkare dock har svårt att identifiera de mest intressanta funktionerna. Åtskilliga intervjuade gärningspersoner tenderar att se en myndighet som en enhetlig verksamhet, till skillnad från myndighetspersoner som ger detaljerade beskrivningar av funktioner.

I påverkarens ögon är den specifika funktionen inte alltid den avgörande faktorn utan snarare att personen arbetar på en viss myndighet. En slutsats är att påverkarna alltså inte alltid är helt på det klara med, eller bryr sig mindre om, vilka befogenheter en särskild funktion har.

Figur 4. Matris över riskfunktioner.

Funktion	Kapacitet	Risikfaktorer
Administratörer och informatörer	<ul style="list-style-type: none"> - Tillgång till datasystem - Insyn i utredningar och ärenden - Information om spaningsinsatser - Helhetsperspektiv på verksamheten 	<ul style="list-style-type: none"> - Bortglömda i säkerhetsarbetet - Bristande lojalitet?
Underrättelsepersonal (särskilt mot organiserad och ekonomisk brottslighet)	<ul style="list-style-type: none"> - Tillgång till mycket känslig information, inklusive utredningsläget och kommande åtgärder - Indirekt inflytande över inriktningar och beslut 	<ul style="list-style-type: none"> - Jobbar ofta i små grupper - Delvis begränsad extern insyn på grund av arbetets slutna karaktär
Specialister	<ul style="list-style-type: none"> - Specialistkunskap inom ett område - Indirekt inflytande över beslut 	<ul style="list-style-type: none"> - Jobbar ofta ensam eller i mindre grupper - Begränsad insyn och få externa kontrollmöjligheter till följd av specialistkompetensen - Tunnelseende till följd av hög svårighetsgrad och specialiserade arbetsuppgifter
Handläggare (nystartade företag, punktskatter, tullskatteavgifter, assistansersättning, lönebidrag)	<ul style="list-style-type: none"> - Indirekt och/eller direkt inflytande över beslut - Tillgång till utbetalningssystem - Deltar ofta i hela beslutsprocessen (utredare, handläggare och beslutare) 	<ul style="list-style-type: none"> - Svårt att upptäcka felaktigheter i realtid - Mycket stora belopp
Handläggare, (sjukpenning, arbetsgivarstöd, folkbokföring etc.)	<ul style="list-style-type: none"> - Tillgång till personuppgifter - Indirekt inflytande över beslut - Tillgång till utbetalningssystem 	<ul style="list-style-type: none"> - Låg upptäcktsrisk på grund av att handläggaren jobbar med mängdärenden
Utredare, förundersökningsledare	<ul style="list-style-type: none"> - Detaljerad inblick i ärenden - Bred och regelbunden kontaktyta mot gärningspersoner - Indirekt och direkt inflytande över beslut - Diskretionärt handlingsutrymme i utredningsprocessen 	<ul style="list-style-type: none"> - Kan komma nära påverkaren till följd av långvarig kontakt i samband med utredning
Kriminalvårdare	<ul style="list-style-type: none"> - Bred och regelbunden kontaktyta mot gärningspersoner - Diskretionärt handlingsutrymme och möjlighet till underlåtenhet - Tillgång till personuppgifter om intagna 	<ul style="list-style-type: none"> - Intagna har mycket tid att testa personalen - Intagna får snabbt kunskap om hållhakar på personalen - Kan komma nära påverkaren till följd av daglig kontakt i arbetet
Tulltjänstemän, poliser i yttre tjänst	<ul style="list-style-type: none"> - Diskretionärt handlingsutrymme och möjlighet till underlåtenhet - Kunskap om arbetsrutiner och arbetsscheman - Tillgång till brottsregister 	<ul style="list-style-type: none"> - Ensam i sin roll på fältet, skapar möjlighet för påverkaren att komma med erbjudanden
Hanterare och de som har regelbundna uppgiftslämnare	<ul style="list-style-type: none"> - Bred och regelbunden kontaktyta mot gärningspersoner 	<ul style="list-style-type: none"> - Lär känna påverkare väl, vilket kan leda till att relationen blir otillbörlig - Bristande extern insyn
Materialansvariga	<ul style="list-style-type: none"> - Tillgång till material 	<ul style="list-style-type: none"> - Bristande dokumentation av material - Överskådliga mängder material
Åklagare	<ul style="list-style-type: none"> - Tillgång till känslig information - Stort diskretionärt handlingsutrymme och möjlighet till underlåtenhet - Betydande beslutsbefogenheter 	<ul style="list-style-type: none"> - Bristande insyn under förundersökningsstadiet

Kapacitet och risker hos olika funktioner

Figur 4 på förra sidan ger en överblick över var myndigheterna är mest sårbara för en insiderproblematik. Figuren beskriver i korthet funktionens kapacitet och riskfaktorer kopplade till funktionen, aspekter som tillsammans påverkar risken för otillåten påverkan.

Insiderns person: personliga drag, beteenden och motiv

Vissa forskare menar att vissa personlighetstyper löper större risk att bli insider eller begå andra brott på arbetsplatsen (Brytting, Minogue och Morino 2011, Wolfe och Hermanson 2004). Andra menar att det snarare handlar om att personer blir insider till följd av egna sårbarheter och omgivande faktorer, inte minst omorganisationer och bristande kontrollsystem (Bulling m.fl. 2008, Brå 2007:21, Andersson 2002). Sårbarheterna är faktorer som missbruk, personliga problem och tidigare misskötsamhet i arbetet. Oavsett skola kan insidern identifieras genom sitt beteende.

Följande är en typologi över berättelser om insiderns personliga drag och beteenden som baseras på ärenden och intervjuer (jfr Goldstraw-White 2012). När det gäller de personliga dragen bör en liten reservation göras. Studien innehåller enbart sådana berättelser om ett tiotal insider. Samtidigt är datan för dessa insider mycket omfattande. Ärendena innehåller förhör med insider, kollegor och i något fall anhöriga. Utredare har i dessa fall också prövat informationen. Dessutom finns data om samma ärenden från våra intervjupersoner som varit utredare, kollegor till insider eller till och med insidern själv. När det gäller insiderns beteende och personlighet visar också de olika personernas berättelser samstämmighet. Flera av intervjupersonerna har lång erfarenhet av att utreda interna oegentligheter och att identifiera riskbeteenden.

Eftersom materialet utgår från tidpunkten då insidern upptäcktes finns en viss risk att vittnen i efterhand tillskriver insiderna egenskaper som kan (bort)förklara handlingarna.

Beteendeindikatorer flaggar upp potentiella insider

Missbruk och privata problem
Tidigare brottslighet och arbetsrelaterade oegentligheter
Arbetsrelaterade beteendeförändringar
Extravagant livsstil.

Myndigheterna bör vara vaksamma på indikatorer på de riskbetenden som finns ovan och nu ska beskrivas.

Missbruk och privata problem

När vi väl kommer till utredningens djup lite bättre, ser vi att det nästan alltid finns ett missbruk ... Ja, alkohol, spelskulder, droger, sexmissbruk, alltså alla de här formerna av missbruk som gör att du blir sårbar. Och majoriteten är väl alkohol, men på senaste tid har vi haft en del på spelsidan också.

Internutredare, Polisen.

Finns missbruk, finns också sårbarhet (jfr Öhrlings Pricewaterhouse Coopers 2007, Bulling m.fl. 2008, Punch 2009). I ett ärende där insidern läckt information till ett kriminellt nätverk hade denne flera gånger kommit onykter till jobbet och uppträtt aggressivt. I några andra fall hade insidern, på grund av sitt missbruk, blivit omplacerad, tvingats gå hem, haft samtal med chefen eller fått en varning.

Missbruk och andra beroendeproblem för dessutom ofta med sig ekonomiska svårigheter. Privata problem som skilsmässa, försörjningsplikt och sjukdom kan också innebära en ökad ekonomisk börda för de inblandade (Öhrlings Pricewaterhouse Coopers 2007). I dessa sammanhang blir korruption ett sätt att kompensera för de kostnader som den privata situationen för med sig. Åtminstone två insider har haft ett privatliv som fört med sig stora kostnader. Lösningen blev att mot betalning vara påverkare behjälpliga.

Beroendet kan även tjäna som en initial kontaktyta eller potentiell utpressningsgrund (jfr Brå 2012:6). En insider vars sårbarhet är synlig eller känd löper större risk att utsättas för påverkansförsök. Här berättar en påverkare hur den letade eller skapade sårbarheter hos poliser:

Det finns ju poliser som har olika läggningar och där kanske man letar efter svaga punkter. I min värld var det ... Det bästa jag kunde hitta var ju till exempel, vi hade ju mycket strippor omkring oss och såna tjejer. Sex är ju ett känt lockelseämne. Jag menar en medelålders man som helt plötsligt kan omge sig med snygga flickor i 18–20-årsåldern. Det tyckte han kanske

var roligt, liksom. Det kan vara ett exempel. Det kan vara rena penningproblemet. Att någon har spelskulder. Jag menar det beror ju på.

En intervjuperson vid Försvarsmakten beskriver hur särskilt resursstarka påverkare under senare tid blivit alltmer utstuderade i sina påverkansförsök. I dag försöker de få ut känslig personlig information om anställda genom kontakter på myndighetens personalfunktion.

Tidigare brottslighet

Endast i några enstaka ärenden finns uppgifter om att insidern tidigare misstänkts för allvarigare brottslighet. I ett ärende hade insidern varit anhållen för grova ekobrott. Brottsmisstankarna ledde till internutredning, där myndigheten i sin tur upptäckte att den anställde förmedlat kunskap om myndighetens utbetalningssystem till personer med koppling till organiserad brottslighet.

Att de allra flesta av studiens insider inte har någon tidigare dokumenterad brottslighet stämmer överens med tidigare forskning som visar att myndighetspersoner inblandade i korruption och ekobrottslingar sällan tidigare begått allvarigare brott (jfr Alalehto och Larsson 2008, Weisburd och Waring 2001, Brå 2007:21).

Arbetsrelaterade beteendeförändringar

Av ärenden och intervjuer framgår att insiderns beteende inte uppfattats skilja sig nämnvärt från kollegornas. Insidererna har upplevts som tämligen normala medarbetare. Det är först i efterhand som ett avvikande mönster har kunnat identifieras.

För att dölja samarbetet med påverkaren sopar vissa insider igen sina spår. I vissa fall upprättas tjänsteanteckningar i efterhand. Otillåtna slagningar i register sker när ingen annan är närvarande. Hemlighetsmakeriet kan därför kräva hög närvaro på arbetsplatsen. I några enstaka fall beskrivs hur insidern jobbat sena kvällar eller tidiga morgnar. I andra fall har insidern varit inne på jobbet under semestern, eller tagit sig an administrativa arbetsuppgifter som kollegor uppfattat som tråkiga.

I vissa fall har insidern sjukskrivit sig före eller efter att den begått oegentligheter (jfr Brytting, Minogue och Morino 2011, Bulling m.fl. 2008). Här har frånvaron varit en signal på att allt inte står rätt till.

Med tanke på att flera av de medverkande myndigheterna har stor flexibilitet när det gäller arbetstider borde det vara relativt svårt för kollegor och chefer att identifiera en insider efter dennes arbetstider. Flera myndighetspersoner menar också att förändringar i arbetsformerna, som en ökad flexibilitet med arbetstid och -plats ökar möjligheterna till korruption. Ett skäl är att arbets-

givare och anställda tappar den sociala kontroll och regelbundna insyn i arbetet som annars naturligt uppstår i den dagliga fysiska interaktionen på en arbetsplats.

Insidern tar hem information

I tre fall av den korruption som gått längst har insidern tagit hem dokument från arbetsplatsen. I ett fall hade insidern fått arbetsrelaterade dokument skickade hem till bostaden (jfr Bulling m.fl. 2008). Dokumenten hade direkt anknytning till de oegentligheter som insidern var inblandad i. Möjligheten att ta hem dokument utan att någon på myndigheten reagerade var en bidragande orsak till att insidern kunde fortsätta med sina oegentligheter.

Extravagant livsstil

I likhet med tidigare studier om kriminellas konsumtionsmönster tycks även insiderna i denna undersökning ha svårt att låta bli att röra sin ”ersättning” (jfr Bulling m.fl., 2008, Hall, Winlow och Ancum 2008, Brå 2007:4, Brå 2011:7). Jakten på ”blingbling” i form av dyra kristallvaser, övernattning på femstjärniga lyxhotell, årliga jordenruntresor, lyxbilar, ståtliga hus, designmöbler och dyra märkesklockor, har bidragit till att flera av denna studies insider upptäckts. I samtliga fall, där korruptionen gått längst, har insidern fört ett leverne som inte motsvarar inkomstnivån. I några av de fall där lyxliv har funnits med i bilden, har kollegor i förhör och intervjuer beskrivit att de funderat över – och ibland även frågat insidern – hur det har varit möjligt. Som svar har insiderna sagt att de fått ära, vunnit på spel eller till och med ”hittat” pengarna.

Personliga drag, kön och anställningstid

Den duktige Den dominante och självgode Den misskötsamme Den medelmåttige.

De fyra personlighetsdragen ovan återkommer i tidigare forskning och i berättelser om studiens insider. Studiens insider är ofta en medelålders man med lång anställningstid vid den aktuella arbetsplatsen.

Många intervjupersoner vill gärna sätta någon beteckning på insiderna, kanske för att förstå och förklara deras beteende. I vissa fall handlar det om att beskriva riskbeteenden, som att missköta sitt arbete. I andra fall sätter man närmast en psykiatrisk term på insidern, som narcissist. Centralt för detta avsnitt är att beskriva och identifiera indikatorer som tillsammans med andra faktorer kan underlätta för myndigheter att upptäcka insider.

Den duktige insidern

Det som har varit ganska typiskt i de fallen där personal har varit inblandad med just GOB-personer [personer inom organiserad brottslighet] och där det har gått hela vägen, det har ofta varit personal som man har sett som ganska duktig personal. Ganska väl omtyckt personal som socialt har fungerat väldigt bra och som har brunnit för sitt uppdrag. Sen har det varit väldigt svårt för folk att acceptera att oj, det här var nog inte hela sanningen. Att hon eller han jobbade på båda sidorna.

Analytiker på en brottsbekämpande myndighet

Som citatet illustrerar anses det förekomma en kategori av insider som är framgångsrika i arbetet. De presterar lite mer, är engagerade och driftiga och får saker gjorda. Inte sällan upplevs de som trevliga och har hög social kompetens. I några fall tycks personerna befunnit sig på toppen av sin karriär eller i en spikrak kurva upp mot högre befattningar. En insider berättar om sin karriär då den började läcka information till en påverkare:

Sen av någon anledning fick jag förtroendet att själv bli ansvarig för väldigt stora utredningar ... Levde ett liv där det gick väldigt, väldigt bra. Så bra att [kollegor sa] vår enda utredare, vår bästa utredare, vår stjärnutredare. Det var massor med fina ord. Jag hamnade i en position där jag blev tillfrågad om att bli chef.

En duktig insider kan få ökat förtroende från kollegor och chefer, vilket ger ökat handlingsutrymme. Vissa insider använder också framgången för att avvärja eventuella misstankar. I några ärenden tyder förhör med kollegor på att särskilt chefens uttalade förtroende tolkades av insiderna som en signal till att det gick att ta ut svängarna lite mer. Från förhören framgår att dessa insider var mycket ”framåt” och engagerade. I ett par ärenden var insiderna chefsämnen och blev stöttade i sin karriär av överordnade, som också uppmanade dem att gå chefsutbildning.

Vissa insider utvecklar värdefull kompetens som kollegor och chefer blir beroende av. På frågan om det är något speciellt med de individer som kommer undan med sitt agerande svarar en chef på Tullverket följande:

Oftast är det nog så att någon av de här har varit lite duktiga. Lite grann har de haft en kompetens som chefen har blivit beroende av. Sen har man haft ett annat beting då. Då har man ändå haft överseende, för de har blivit så viktiga i den rollen. Man har inte velat störa det här som fungerar så bra ändå. Då har man accepterat den andra biten. Sen på de här åren har kanske det andra beteendet börjat växa.

Den duktige insidern har vissa likheter med vad som etikforskare benämnt teleopat, det vill säga en person med överdriven målfixering (Brytting, Minogue och Morino 2011). För dessa personer sägs alla medel vara tillåtna för att nå målet, till och med korrup­tion. Jakten på resultat får enligt forskningen sådana personer att förlora sin moraliska kompass och ge sig ut i gråzoner.

Flera av denna studies ”duktiga” insider upplevs visserligen av intervjupersoner ha förlorat sin moraliska kompass, men utan den överdrivna målfixering som beskrivs i forskningen.

Den dominante och självgode insidern

Nedanstående citat beskriver tre insider i ärenden där korrup­tionen gått längst. Dessa och andra berättelser om insiderna liknar forskningens beskrivningar av personer med narcissistiska drag samt personer som begått korrupsions- och ekobrott (Russ m.fl. 2008, Huberts och Nelen 2005, se även Brytting, Minogue och Morino 2011, Engdahl 2010).

Förundersökningsledare: Hur skulle du beskriva dig själv som ledare?

Insider: Stark

Personen var en typisk A-personlighet.

Han var rätt så, han gick in under skinnet nästan. Han var obehaglig, riktigt obehaglig. Där kände man ju också, just det här att han var ju ändå kapabel ... Han sa att han är så duktig på att manipulera.

Charmerande och arrogant

Tidigare forskning beskriver narcissister som personer med en grandios och uppblåst självbild (Russ m.fl. 2008, Brytting, Minogue och Morino 2011). De upplevs ofta som charmerande och trevliga, men även som hänsynslösa, känslolösa och aggressiva (Russ m.fl. 2008, Nevander Friström 2005, se även Brytting, Minogue, Morino 2011). Flera insider i de ärenden där korrup­tionen gått längst beskrivs ha denna kluvna personlighet.

Kluvenheten är möjligen skälet till att de uppfattas som obehagliga. Å ena sidan beskrivs insiderna i ärendena som mycket omtäckta, duktiga, socialt charmerande, ibland även vårdande mot vissa i personalen. Å andra sidan har de brusat upp över småsaker, fått raseriutbrott under förhör samt uppträtt arrogant och nedvärderande mot kollegor. I tre ärenden finns uppgifter om klagomål på insiderns arbetssätt och att kollegor fört fram misstankar om oegentligheter till sina chefer. I ett sådant ärende berättar internutredaren följande om insidern:

Han beskrevs som älskvärd, men kunde gå lite i klinch. Det fanns några incidenter när han hade blivit arg på arbetskam-

rater och brusat upp. Handlingar som gick mot bilden av älsk-värdhet hos honom. Han hade lånat nycklar till nån lokal på ett otillåtet sätt och brusat upp mot en kollega som tyckte att det var så obehagligt att kollegan anmälde händelsen.

Russ m.fl. (2008) menar att dominanta insider kan visa upp en föraktfull attityd mot kollegor och chefer till följd av att de anser sig förmer än andra. En överordnad chef till en insider i chefsposition, fick uppleva att ju tydligare hon ifrågasatte insiderns beteende, desto mer kom hon att uteslutas ur beslutsprocessen. Förundersökningen mot denna insider visade sedan att insidern i mejlkorrespondens med högste chefen uttalat sig nedvärderande om den överordnade chefens kompetens och pekat ut henne som ett hinder i arbetet.

Svårt att erkänna egna fel

Forskning betonar att narcissister genom sin uppblåsta självbild har svårt att se att de kan göra fel (Russ m.fl. 2008, Nevander Friström 2005). Även i ärendena framträder bristen på självkritik. När insiderna möts med tydlig bevisning om brister i arbetet, eller till och med tjänstefel, rättfärdigar vissa sitt handlande med att hänvisa till rutiner, regelverk, och chefers beslut.

En internutredare ger sin bild av en insider, som bland annat betalat ut stora summor pengar. Han jämför insidern med anställda som begått liknande tjänstefel, men där skadan inte blivit lika stor:

[Insidern] har varit likgiltig inför sin arbetsgivare, vad andra tycker om henne och att hon inte sköter sitt jobb. Hon har kört sitt eget race. Hon har högst troligen varit väl medveten om påverkarens tidigare kriminella bakgrund, att påverkaren sett en möjlighet att använda henne och hon har sagt ja till detta frivilligt. Jag tror inte hon känt sig pressad av påverkaren. Om så vore fallet borde hon ha brutit ihop under förhören. Förhören visar på hur hon ständigt går till motattack när bevis om hennes felaktigheter läggs fram, vilket inte är vanligt [hos andra anställda]. Hennes förklaringar skiljer sig helt från andra anställda som ertappats med felaktigheter. Hon visar ingen skuld-känsla, hon skyller inte heller på påverkaren. Andra visar tydlig skam, ursäktar sitt handlande och erkänner att de gjort fel. Hon förnekar helt sin skuld.

Andra insider beskrivs också som ensamvargar och inte lagspelare, vilket nämns i forskning om riskpersonligheter (Russ m.fl. 2008).

Dominanta och självgoda insider är rimligtvis svårupptäckta eftersom de likt duktiga insider åtminstone inledningsvis kan leverera de resultat som verksamheten efterfrågar. Dessutom beskrivs dessa insider – i likhet med många påverkare – ha förmåga att manipulera människor, skapa förtroende och samtidigt underminera och avvärja kritik.

Den misskötsamme insidern

Den misskötsamme insidern är någon som arbetar så lite som möjligt (Punch 2009, Brytting, Minogue och Morino 2011). Syftet med att hjälpa påverkare är i dessa fall att ta sig runt mödosamma arbetsuppgifter, eller nå resultat med minsta möjliga ansträngning. I några fall kan insiderns misskötsamhet kopplas samman med missbruk.

Materialet innehåller dock endast enstaka insider av det misskötsamma slaget. Enligt Punch (2009) och Brytting, Minogue och Morino (2011) är den misskötsamme tjänstemannen inriktad främst mot småskalig korruption, vilket även stämmer in på misskötsamma insider i denna studie.

Det finns flera möjliga förklaringar till att den misskötsamme insidern är ovanlig i studien. En är att påverkare inom ekonomisk och organiserad brottslighet inte använder korruption för att få hjälp med småtjänster. En annan är att påverkare som drivs av en någorlunda långsiktig strategi avstår från att närma sig misskötsamma tjänstemän eftersom de inte går att lita på i längden (jfr resonemang om medbrottslingar med missbruk i Brå 2007:7, Brå 2007:4). En tredje förklaring är att tjänstemannen, till följd av sin misskötsamhet har förlorat kollegors och chefers förtroende och därför saknar kapacitet att hjälpa påverkaren.

Den medelmåttige insidern

Det är lätt att fastna i de ”färgstarka” personligheter som just beskrivits. I undersökningen finns även ett fåtal insider där kollegor och arbetsgivare i efterhand beskriver att de inte sett något exceptionellt hos insidern. Dessa insider beskrivs i stället som medelmåttor. I vissa av dessa fall har internutredningarna sedermera visat att personerna haft en privat situation med missbruk eller skulder som kan förklara deras handlande. Ett exempel är en insider som betalade ut stora summor pengar och förde ett invecklat dubbelliv som genererade kostnader som vida översteg lönen.

Den typiske insidern är en medelålders man

Den minsta gemensamma nämnaren hos studiens insider är att de är män. Således sällar sig även denna studie till tidigare svenska och internationella studier som visar att majoriteten av muttagarna inom offentlig sektor är män (Statskontoret 2012:20, Brå 2007:21). Resultatet är i linje med den rådande bilden av muttagaren som en person i övre medelåldern som har arbetat en längre tid på den aktuella arbetsplatsen (Brå 2007:21).

Av totalt 22 identifierade insider i ärendena var 19 män. Av dessa var merparten i åldrarna 30–50 år. Endast några män var yngre än 26 år vid tillfället för upptäckt. Antalet kvinnliga insider

uppgår till 3. Enbart män har varit delaktiga i de ärenden där korrptionen gått längst.

Det bör dock noteras att forskning visar blandade resultat i frågan om huruvida män eller kvinnor är mer korrumperade (Schulze och Frank 2003, Chaudhuri 2012).

Insiderns ålder och kön speglar personalfördelningen i stort

Insidernas ålder och kön speglar i grova drag arbetsplatsernas personalstyrka i stort där män i större utsträckning befinner sig på funktioner eller positioner som gör dem intressanta för påverkare (jfr Brå 2007:21). Några kvinnliga intervjupersoner upplever dock att kvinnors oegentligheter uppmärksammas i högre grad än mäns. Det tycks särskilt gälla på mansdominerade arbetsplatser (jfr Lindgren 1999, Cobb och Farahi 2006).

Många intervjupersoner inom Kriminalvården har uppfattningen att främst unga, nyanställda kvinnor begår tjänsterelaterade oegentligheter. Exemplet handlar främst om nyanställda som misstänks ha en kärleksrelation med en manlig intagen. Viktigt att notera är dock att de flesta intervjuer genomförts på anstalter för manliga intagna. Intervjupersoner som har arbetat med både manliga och kvinnliga intagna beskriver även fall som rör manlig personal och kvinnliga intagna. Dessutom finns ärenden där manlig personal hjälper manliga påverkare. En rimlig slutsats är därför att funktionen, och dess kontaktytor, samt nyanställdas orutin att känna igen ett påverkansförsök, snarare än den anställdes kön skapar utrymme för påverkan (jfr Brå 2007:21). Hur påverkaren använder insiderns intressen, kön och andra faktorer för att bygga en relation utvecklas senare i rapporten.

Majoriteten av insiderna har arbetat i flera år på arbetsplatsen

Medan intervjupersonerna menar att det främst är nyanställda som blir insider, pekar ärendena på att insiderna har varit anställda en längre tid. Anställningstiden framgår i de allra flesta ärendena och varierar mellan ett och över 30 år, genomsnittet är 14 år.

Av de i ärendena identifierade 22 insiderna hade 5 – när de avslöjades – mindre än fem år kvar till pension. Uppgifter i något ärende talar för att personen varit insider under lång tid före avslöjandet.

En tänkbar förklaring till de långa anställningstiderna hos insiderna är att förtroende bland kollegor och chefer samt kunskap om system och regler tar tid att arbeta upp (Ernst och Young 2012). Materialet tyder på att lång anställningstid minskar risken för upptäckt. Skälet är att medarbetare och överordnade rimligen är mindre benägna att ifrågasätta och kontrollera erfarna insiders arbete, eftersom det kan innebära merarbete och leda till spända relationer på arbetsplatsen. Det hindrar dock inte att en och annan insider med lång tjänstgöringstid upptäcks, som i studiens ärenden.

Motiv för korruption

Ekonomisk vinning
 Status och bekräftelsebehov
 Goda relationer och kunskap
 Missnöje och hämnd
 Lojalitet med och omsorg för påverkaren
 Illlojalitet mot arbetsgivaren
 Spänning.

Insidern kan ha flera motiv till att samarbeta med en påverkare. I forskning om yrkesrelaterade brott framhävs ofta ekonomisk vinning som ett viktigt motiv (Klitgaard 1988, Abbink och Serra 2012). Senare tids forskning lyfter i stället fram sociala motiv, som självbekräftelse, missnöje, spänning och lojalitet (Punch 2009, Engdahl 2010, Pettersson 2012, Gigerenzer 2002, Brytting, Minoque och Morino 2011). De olika motiven kan också samspela och förstärka varandra.

Ekonomisk vinning viktig drivkraft

I närmare hälften av de undersökta ärendena framstår det främsta motivet som ekonomiskt. Starkast framträder det i de ärenden där korruptionen gått längst. I dessa har utbytet legat i hundratusenkronors- och miljonklassen och kan således karaktäriseras som storskalig korruption (Gounev och Ruggiero 2012, Brå 2007:21). Både myndighets- och gärningspersoner uppfattar pengar som ett viktigt och vanligt motiv. ”Han får ju pengar. Det är ju ren muta”, svarar en intervjuad påverkare med koppling till organiserad brottslighet på frågan om vad den anställdes motiv är. I fallen där vinningen är mindre kombineras ofta ett ekonomiskt motiv med lojalitet mot påverkaren.

Inte enbart för egen skull ...

I ett ärende försvarar insidern sig med att den besparat myndigheten mångmiljonbelopp. Visserligen tjänade insidern själv pengar på att utnyttja sina befogenheter, men sänkte samtidigt myndighetens kostnader, i alla fall inledningsvis. Det är inte bara en efterhandskonstruktion eftersom insidern betonade detta i sin e-postkorrespondens som föregick upptäckt.

Strävan efter vinning skedde således inte enbart för insiderns egen del utan även för arbetsgivaren (jfr Ashforth och Anand 2003, Brå 2007:21, Mills 2012). Dessa två faktorer kan således ömsesidigt förstärka varandra.

Inte enbart för vinningens skull

Det ekonomiska motivet behöver inte heller enbart handla om vinning. Människor som är på väg att förlora något – ekonomiskt

såväl som socialt – tenderar att ta större risker och satsa mer på högvinststrategier än personer som bara försöker vinna något (Thaler och Sunstein 2009, se även Rose-Ackerman 1978). Det hänger enligt forskningen samman med en rädsla för skam, personen vill inte misslyckas och bli utstött socialt (Fessler 2002, Engdahl 2010). Enligt några intervjupersoner och ärenden har ekonomiska trångmål figurerat i bakgrunden där det funnits misstankar om otillåten påverkan. En internutredare förklarar:

Sen har du då en [anställd] som kanske har lite ekonomiska trångmål, så sitter det någon lirare där och fladdrar med tusenlapparna, jaha, skulle du också vilja tjäna stålar här.

Status och bekräftelsebehov

Flera intervjupersoner är i likhet med tidigare forskning inne på att individens behov av att bli accepterade och bekräftade påverkar dem att begå brott (jfr Engdahl 2010, Heffernan 2011, Gigerenzer och Selten 2002). Mutan intygar att man är betydelsefull – att man är ”någon” (Brå 2007:21). Enligt några intervjupersoner på Försvarsmakten löper behovet av självbekräftelse som en röd tråd när myndighetens personal blir insider. En av personerna utvecklar sitt resonemang tillämpat på några aktuella insiderfall inom Försvarsmakten:

De personer som samarbetar med främmande makt upplever jag har en sned självbild. De uppfattar att de har utträttat storverk eller anser att de borde vara på en högre nivå. De känner besvikelse över var de befinner sig i yrkeslivet. Det handlar ofta om medelålders män i fyrtio- till femtioårsåldern som befinner sig i mellanledet. De här personerna är svaga för det smicker som påverkaren använder sig av. Min erfarenhet är att det handlar om män som har någon personlig negativ händelse i livet. Ofta har de genomgått skilsmässa. Jag tror att de känner sig misslyckade som personer, och därför känner de sig smickrade när någon uppfattar och hanterar dem som viktiga.

En insider i undersökningen intygar bekräftelsens dragningskraft:

Alltså det är inte jag som valt kontakten med [påverkaren], det var [påverkaren] som valde mig. Ja, jag kan ha blivit ... vad ska man säga ... jag kanske fick bekräftelse även fast jag egentligen inte ville ha den från [påverkaren]. [Det finns] situationer på min arbetsplats som gör att man blir mottaglig. Även om man vet att jag inte vill ha bekräftelse av den här personen.

Precis som vissa påverkare tycker att det är statusfyllt att känna myndighetspersoner, finns exempel på att myndighetspersoner tycker att det ger status att umgås med kriminella. I förhör ut-

trycker en insider att den själv och en annan insider tyckte att det var ”häftigt” att träffa påverkaren, en ”känd” brottsling.

I studien framstår inte motiven status och självbekräftelse lika tydligt som framför allt ekonomiska motiv. Det ligger dock nära till hands att ekonomiska motiv lyfts fram i utredningar av korrupsionsbrott, men att det kan finnas andra underliggande motiv. Att någon tagit emot pengar är enklare att visa än att de vunnit status. I en tidigare studie om utpressning betonar intervjuade myndighetspersoner ekonomiska motiv, medan flera gärningspersoner i stället nämner att de försökte vinna status (Brå 2012:12).

I några fall där den ekonomiska vinsten varit betydande finns tecken på att insidern genom överdriven konsumtion sökt bekräftelse från sin omgivning, eller velat upprätthålla status. I ett fall bekräftar insidern själv, anhöriga, kollegor och en vän till familjen att insidern hade ett stort behov av att känna sig omtyckt och uppskattad av andra. Det underlättades av insiderns ekonomiska utsvävningar.

Skapa goda relationer och kunskap

I de fall där insidern läckt information tyder uppgifter i ärenden och intervjuer på att motivet varit att öka sin kunskap om framför allt vissa kriminella personer. I likhet med påverkarna var insiderna måna om att upprätthålla relationen för att den kanske kunde ge något i framtiden. Insiderna ger också uttryck för att de såg relationen som en möjlighet att skapa fler och ”högre uppsatta” kontakter i den kriminella miljön. För insiderna i undersökningen går med andra ord motiven öka kunskapen om kriminella miljöer och skapa goda relationer hand i hand. En insider förklarar hur den direkt tänkte, första gången den fick kontakt med påverkaren:

Jag tänkte här har vi en uppgiftslämnare på gång. För att under tiden som [påverkaren] var häktad fick jag ju känslan av att den där är bra att lära känna. Så när [personen] väl ringde så dels blev jag ju paff, men dels kände jag att nu jädrar, nu kan vi nog få något. Så vi bytte nog [telefon]nummer.

Som framgått tidigare i detta kapitel ingår det för vissa yrkesgrupper på myndigheterna att bygga goda relationer till kriminella på ett eller annat sätt. Som denna undersökning visar händer det att sådana relationer går över styr, och myndighetspersoner blir insider. Det beskrivs då att de mer eller mindre medvetet har brutit mot arbetsgivarens regelverk i syfte att leverera bättre resultat. Eftersom dessa förbättrade resultat i flera fall lett till att insidern fått beröm av chefer och kollegor, är det rimligt att motivet åtminstone delvis varit att insidern vill upprätthålla eller förbättra sin status på arbetsplatsen.

Missnöje och hämnd, ljuva hämnd

I materialet finns några exempel på insider som ger uttryck för missnöje och vill hämnas på arbetsgivaren. Ett exempel är de missnöjda försvarsmaktsanställda i citatet ovan som beskrevs bli mer mottagliga för påverkare. Ett annat är den insider som, efter att ha påtalat brister i myndighetens kontrollsystem utan resultat, själv började utnyttja systemet. Ett slags ”nu ska jag allt visa er”-hämnd. En intervjuad internutredare berättar om en missnöjd och bitter anställd:

Det har vi några exempel på, personer som väljer att hjälpa [påverkarna] därför att de blivit bittra mot arbetsgivaren. Lojaliteten svänger helt enkelt, lojaliteten finns inte för man tycker sig ha blivit sido-steppad i karriären, kanske har du inte fått den löneförhöjning du [ville ha] ... du är inte uppskattad, [arbetsgivaren] förstår inte hur skicklig du är, och allt det här ... Sen kommer det kanske upp, i det här fallet har insidern jobbat [i restaurangbranschen]. Så blir du helt plötsligt polis, men du behåller relationen. Det här är djupt kriminella personer som [insidern] har kontakt med. Och han är skitsur på arbetsgivaren, [en kollega] misstror honom och det händer ingenting. Han är bitter, så han hjälper dem.

Den tidigare relationen verkar spela en viktig roll i detta sammanhang. Samme internutredare förklarar:

Nästan alltid är det kompisar från förr, man har en relation, nu mår jag dåligt, nu är jag bitter, nu känner jag mig illojal. Då när personen frågar verkar det inte vara så svårt att släppa ifrån.

Även tidigare forskning lyfter fram missnöje, bitterhet och hämnd som viktiga motiv för korruption och andra yrkesrelaterade brott. Känslan av att ha blivit utstött ur ett socialt sammanhang blir starkare än personens rädsla för att bryta mot lagen (Stapley 2003, Fessler 2002, Punch 2009, jfr Wästerfors 2004).

Lojalitet med och omsorg om påverkaren

[De anställda] kan ju vara rejäla människor. Men så fort det handlar om ens kött och blod, då faller ju alla koncept där.

Internutredare

Flera ärenden och intervjuer ger, i likhet med tidigare forskning, uttryck för att lojalitet mot påverkaren är ett viktigt motiv för att missbruka sin position (Ashforth och Anand 2003, Crawley 2006, Sykes och Matza 1957). Lojaliteten ligger främst hos familj och nära släktingar, men även hos goda vänner, gamla klasskamrater eller kollegor. ”Man vill hjälpa någon man känner”, menar en åklagare utifrån några fall han haft. En gärningsperson berättar:

Jag har en barndomskamrat som är polis. Jag har inte mutat honom, men jag har haft en så bra relation med honom så jag har fått reda på sådant som jag inte skulle få reda på egentligen, om mig själv. Om det har varit span på mig [...] och hur det ser ut, om de skulle göra ett tillslag mot de som jag umgicks med och så.

I några ärenden har insiderns mututbyte dessutom gynnat den närmsta familjen. I dessa fall har insidern, snarare än påverkaren, varit initiativtagare till brotten.

Är det något särskilt med etnisk lojalitet?

Flera myndighetspersoner uttrycker oro över att etnisk lojalitet skulle vara en riskfaktor. Tanken är att när påverkare och myndighetsperson har samma bakgrund kan påverkaren utnyttja detta. Några intervjupersoner frågar sig också om synen på lojalitet kan skilja sig åt mellan olika etniska grupper. Resonemanget går ut på att det inom vissa grupper skulle vara mer accepterat att dra nytta av sin yrkesposition för att gynna anhöriga. Några myndighetspersoner menar att anställda – på grund av att de tillhör en liten etnisk grupp och inte vill riskera att bli utfrysade från den – kan ha svårt att stå emot påtryckningar. Liknande resonemang, men för personer födda i Sverige, har förekommit kring uppmärksammade korruptionsskandaler i Motala och Göteborg (Citron 1999, Statskontoret 2012:20, Amnå, Czarniawska och Marcusson 2013).

Intervjuer och ärenden ger dock inget större stöd åt dessa farhågor. När insiderns ursprung framgår, är de flesta födda i Sverige, i likhet med sina föräldrar.

I undersökningen har insidern, oavsett svensk eller annan bakgrund, utnyttjat sin ställning, med då har det varit fråga om en *nära* anhörig. Lojaliteten verkar med andra ord inte sträcka sig alltför långt bort i släktleden.

Några myndighetspersoner med utländsk bakgrund har själva lyft fram att de är särskilt försiktiga i sina kontakter med personer med samma härkomst. Skälet är att de upplever att kollegor och chefer hyser viss oro över var deras lojalitet ligger (jfr Peterson och Uhnoo 2012, se även Hagger Johnsson, Smith, och Roberts 2013).

Illojalitet mot arbetsgivaren

Myndighetspersoner upplever att illojalitet mot arbetsgivaren varit drivkraften både vid fall av insider och vid andra mer vanligt förekommande oegentligheter. Bakgrunden till illojaliteten är enligt forskningen att insidern har en delvis annan uppfattning om myndighetens uppdrag (Punch 2009). Undersökningen antyder att anställda som är duktiga i sitt arbete kan bli insider för att ”förbättra” myndigheten. När insidern i stället är likgiltig för myndighetens resultat eller vill försämrade för myndigheten, förenas ofta

illojaliteten med motiven missnöje och hämnd, enligt ärenden och intervjuer. Oberoende av synen på arbetsgivaren kan personen bli insider.

Spänning

Den förbjudna relationen mellan insider och påverkare innebär ett hemlighetsmakeri, som kan ge spänning och kickar (jfr Brå 2007:21, Brå 2012:12, van Duyne 1997, Engdahl 2010). En insider förklarar:

Jag tror inte att jag tänkte så mycket på det [de långsiktiga konsekvenserna]. Kroppen är bara fylld med adrenalin när man sitter där och kan förfoga över enorma summor. Det är svårt att förstå hur det är.

Denna insider förekommer i ett ärende och betalade ut stora belopp till sig själv och anhöriga. Insiderns upplevelse visar också likheter med ekobrottslingar inom bank- och finansmarknaden, som drivs av själva risktagandet snarare än den vinst som brottet genererar (jfr, Thaler och Sunstein 2010, Brytting, Minogue och Morino 2011, Engdahl 2010).

Spänning förekommer både ensam och tillsammans med andra motiv, då främst ekonomisk vinning eller lojalitet mot påverkaren. Sökandet efter spänning figurerar framför allt i ärenden där korruptionen gått mycket långt. En förklaring till att spänning identifierats som motiv i dessa fall kan dock vara att utredningarna varit grundligare och att internutredare, åklagare och polis tagit sig tid att identifiera insiderns motiv.

I ärenden och intervjuer finns tecken på att spänning och lojalitet kombineras när påverkaren till exempel är en grovt kriminell person. En insider berättar i förhör att vederbörande var ”less på jobbet” bland annat till följd av dålig arbetsmiljö. Att då hjälpa påverkaren, en grovt kriminell, ”var som en lek”. Insidern ”gjorde det bara för stundens spänning” och för att vara ”schysst” mot påverkaren.

Det kan tyckas motsägelsefullt att personer som utåt sett verkar ha spännande jobb eller sitter på hemlig information blir insider för spänningens skull. En möjlig förklaring som förs fram av en intervjuperson på Forsvarsmakten är att många av dessa jobb egentligen inte är så spännande, eller att det kan gå långa perioder mellan sådana arbetsuppgifter (jfr Punch 2009). Intervjupersonen förklarar:

Militärer som jobbar med hemlig information kan ju ha tråkiga liv. Det är det vi måste komma ihåg. Så kommer det någonting. Vi ska inte tro att alla håller på med spännande jobb, att det här skulle vara något extra. De kan ha jättetrista liv där det här blir en spänning av något slag för dem.

Resultat i fokus

- Det vanligaste i undersökningen är att insidern läckt hemlig information till påverkaren.
- Att insidern är passiv, underlåter att fatta beslut eller vidta åtgärder, förekommer i större utsträckning än vad myndigheterna är medvetna om.
- Funktioner som skapar regelbundna och långvariga kontakter med kriminella är särskilt utsatta för påverkansförsök, som kriminalvårdare och utredare.
- I ärendena där korruptionen har gått långt har insidern varit med i hela beslutsprocessen. I dessa fall är motivet ofta ekonomisk vinning.
- Även om ekonomisk vinning ofta lyfts fram finns andra motiv med i bakgrunden (självbekräftelse, lojalitet, spänning).
- Vissa personer har blivit insider efter lång och pricksfri anställningstid. I dessa fall har de, ibland med myndighetens bästa för ögonen, börjat gena i kurvorna och varit påverkare behjälpliga i förhoppning om att kunna förbättra exempelvis verksamhetens resultat.
- Vissa insider har ett tydligare brottsligt uppsåt. De har utnyttjat sin ställning för att betala ut pengar till sig själva och medbrottslingar på ”utsidan” av myndigheten.
- Vissa insider har aktivt försökt dölja sina handlingar genom att ta på sig särskilda arbetsuppgifter i syfte att minska kollegors insyn och försvåra upptäckt av exempelvis felaktiga transaktioner.

Det sociala sammanhangets betydelse för korruption

Blindhetens kultur
Tyst arbetskultur
Informell regelkultur
Effektivitetskultur.

Tidigare forskning pekar på att vissa organisationskulturer och särskilda subkulturer med sina specifika normer, regler, värderingar, traditioner och vanor kan underlätta korruption (Coleman 1994, Punch 2009, Klitgaard 1988, Graeef 2005, Brytting, Minogue och Morino 2011, Andersson, Bergh och Erlingsson 2010, Jacobsson 2012, Gigerenzer och Selten 2002).

Även om detta projekt inte studerat organisationskulturer genom etnografiska metoder har ändå kulturens betydelse indirekt kommit fram. Insider i ärenden och många intervjuade myndighetspersoner refererar till organisationskulturer eller aspekter av detta. Det handlar både om varför insider kunnat ”samarbeta” med påverkare och varför de är svåra att upptäcka.

Blindhetens kultur: hindrar anställda från att se det som finns mitt framför näsan

Det är väldigt lätt att bli blind för det man ser, det blev jag också.
Internutredare

Flera intervjupersoner ger uttryck för vad vi valt att kalla ett slags blindhetens kultur, där korruption inte uppfattas vara en möjlig handling (jfr Heffernan 2011, se även Andersson, Bergh och Erlingsson 2010). Blindhetens kultur relaterar till termen *willful blindness* som pekar på att individers val och risktagande snarare styrs av vanor, tumregler och önsketänkande än av rationella kalkyler (Heffernan 2011, Thaler och Sunstein 2009, Brytting, Minogue och Morino 2011).

Önsketänkande: inte här och inte någon av oss

En intervjuad åklagare beskriver hur den svenska mentaliteten – att man är ”lite kompis”, att man är med i samma förening och så vidare – hindrar oss från att se att någon i omgivningen begår korruptionsbrott (jfr Ashforth och Anand 2003, Larsson 2006, Bergh m.fl. 2013). Forskningen betonar att denna blindhet leder till att tecken på oegentligheter som går stick i stäv med självbilden – att en kollega missbrukar sin position – undertrycks (Sunstein och Thaler 2009, Heffernan 2011, jfr Aromaa m.fl. 2009, Punch 2009). Eller som en säkerhetschef säger under ett seminarium:

Uppfattningen att ”i Sverige finns inte korruption” är farlig, man förstår inte när en handling är korrupt. Vi har inte de glasögonen.

Flera myndighets- och gärningspersoner försöker förklara varför korruption *inte* förekommer utifrån ett kulturellt perspektiv (jfr Aromaa m.fl. 2009, Jacobsson 2012). De upplever korruption som något ”fjärran”, något som inte sker i svenska myndigheter (jfr Statskontoret 2012:20). En anställd på Ekobrottsmyndigheten säger: ”Man tänker att det handlar om någon Hollywoodfilm.” Den korruption som här har undersökts är så tabubelagd och därför otänkbar att intervjupersonen behöver använda filmreferenser för att förstå och relatera till ämnet.

Flera myndighetspersoner reflekterar även över att det krävs att myndigheten själv drabbas av en korruptionsskandal för att anställda ska kunna se att korruption faktiskt förekommer inom den egna verksamheten (jfr Thaler och Sunstein 2009). Ärendena tyder även på att myndigheter som drabbats av massmedialt uppmärksammade insiderärenden genomfört genomgripande förändringar i rutiner och kontrollsystem. Myndigheter som varit förskonade från korruptionsskandaler har dock svårare att förebygga och upptäcka oegentligheter.

Inte pengar, inga ekobrottslingar

Flera intervjupersoner ger uttryck för att ”det ingår inte i vår kultur att betala”, som en anställd vid Tullverket uttrycker det. Eller som en medarbetare vid Arbetsförmedlingen säger: Det är ”svårt att tänka [sig att det] skulle vara så att man direkt erbjuder en summa”. Bilden av att mutor inte förekommer kan leda till att kollegors förändrade ekonomiska förhållanden inte identifieras som tecken på korruption.

Blindhetens kultur gör också, som beskrevs i kapitlet om påverkaren, att ekobrottslingar inte betraktas som påverkare eftersom de inte stämmer in på bilden av hur en brottsling ser ut och beter sig. Myndighetspersonerna sänker därför garden, vilket en kriminalvårdare sätter ord på med: ”Kriminalvårdskulturen är väl lite så att man fortfarande letar efter knark och knivar.”

Tumregel styr utredningsarbetet

Flera relationer mellan insider och påverkare beskrivs i förundersökningar och internutredningar i termer av kärlek eller nära vänskap, där insidern bedöms ha hjälpt påverkaren på grund av lojalitet. En återkommande tolkningsram är att det rör sig om kärleksrelationer när insidern är kvinna och påverkaren man. Problemet är att utredningen riskerar att missa andra mer komplexa aspekter av relationen, till exempel att den kan medföra ett ekonomiskt utbyte eller fördelar i form av tjänster.

Tyst arbetskultur: motverkar upptäckt

I några ärenden och intervjuexempel verkar insiderns arbetsmiljö ha präglats av en tyst arbetskultur där kritik tystas ned av kollegor och chefer (jfr Bergh m.fl. 2013, Prenzler 2009, Erlingsson och Linde 2011, Statskontoret 2012:20). Forskning om poliskorruption betraktar den med poliskulturen starkt förknippade ”tysthetskoden” som en av de främsta orsakerna till att korruption inte upptäcks (Knappkommissionen 1972, Mollenkommissionen 1994, Skolnick 2008, Punch 2009, se även Terpstra och Schaap 2013). Normer som ger uttryck för tystnadens kultur är ”sköt dig själv” och ”ifrågasätt inte” (Prenzler 2009).

En före detta kollega till några insider i ett ärende berättar i en intervju att han inte gick vidare med sina misstankar till högre chefer för att han visste att hans karriärmöjligheter då skulle försämrans. ”Jag skulle inte vara där jag är i dag om jag gått vidare”, säger den före detta kollegan.

I ett annat ärende förklarar insidern sig i förhör med att även andra kollegor agerade på samma sätt och ”att flera [kollegor] var medvetna om detta, men att ingen gjorde något åt det, och att [kollegorna] höll varandra bakom ryggen.” En chef på mellannivå beskriver i sin tur vilka konsekvenser tystnaden inom en liten arbetsgrupp kan få:

Om vi nu tar subgrupper till exempel. Det är rätt så vanligt på en arbetsplats. Det är någonting som förstör verksamheten [...] De skapar sina informella regler och sin informella ledare. Det blir inte bra. [...] Det blir en tysthet. Man bryr sig inte om cheferna och uppdragen. Hur säkerheten ska fungera. Det är rätt så tydligt. Där är det väldigt svårt att komma åt. Om man inte pratar om det.

Tystnad uppifrån

Tysta arbetskulturer förekommer inte enbart inom enskilda arbetsgrupper eller enheter. De kan även spridas från ledningsnivå ut i hela myndigheten. Några chefer beskriver hur de har upplevt motstånd från högre ort när de velat agera mot misstänkta insider. På en myndighet menar flera intervjupersoner att det finns en out-

talad uppfattning om att ledningen inte vill ha för många ärenden hos personalansvarsnämnden.

En intervjuperson vid en annan myndighet säger att typen av ärenden som tas upp i personalansvarsnämnden förändrats under senare år. Anmälningar om tjänstefel har minskat medan ärenden om exempelvis sexuella trakasserier och att man är hotfull mot kollegor har ökat. Tjänstefel kan vara en ingång till bakomliggande korruptionsbrott med påverkare och insider. Enligt intervjupersonen är förklaringen inte att den typen av handlingar har minskat. Förändringen av ärendestruktur i nämnden skulle snarare vara ett uttryck för en tystare arbetsmiljö i kombination med en hög arbetsbelastning.

Informell regelkultur: ökar insiderns handlingsutrymme och minskar upptäcktsrisken

I flera ärenden finns tecken på att insiderns arbetsplats präglats av informella regler som är oförenliga med det formella regelverket (jfr Punch 2009, Bergh m.fl. 2013). Intervjupersoner från samtliga myndigheter uppfattar även att denna typ av arbetsplatser är särskilt sårbara för korruption, något som stöds av tidigare forskning (jfr Brytting, Minogue och Morino 2011, Ashforth och Anand 2003, Punch 2009).

Ett ärende illustrerar hur sådana informella regler tar överhanden. Kontroller på insiderns arbetsplats visade att åtskilliga andra också begått liknande tjänstefel som insidern. Insider hade bland annat gjort otillåtna slagningar och lämnat ut uppgifter till påverkare. Flera andra intervjupersoner på samma myndighet beskriver att det främst tidigare, men till viss del även nu, finns en kultur där anställda anser att det är okej att göra otillåtna slagningar i registren för vänner, bekanta eller släktingar. Även om insiderns handlingar sågs som grövre än internutredarens ”mängdärenden”, riskerar insiderns slagningar att döljas i det större flödet av felaktigheter. I ett annat ärende beskrivs insidernas arbetsmiljö som närmast anarkistisk. I domen står:

Tingsrätten har med häpnad och viss förfäran tagit del av redogörelserna för de till viss del närmast anarkistiska förhållanden under vilka arbetet på i första hand verksamhet [A], men till någon del även verksamhet [B] och i viss mån verksamheterna [C] på arbetsplatsen förefaller ha bedrivits under i vart fall första delen av år [X]. Personal vid [arbetsplatsen] har vittnat om hur arbetsvardagen präglades av anställdas sena ankomster och för tidiga hemgångar vilket ledde till underbemanning; ständiga regelbrott, slapphet med rutiner och en ofattbar avsaknad av säkerhetstänkande.

Risken med subkulturer som i fallet med domen är att personalen inte vet vad som är rätt och fel. Det försvårar deras förmåga att agera korrekt, och dessutom upptäcka oegentligheter. Därigenom ökar insiders handlingsutrymme. Dessutom blir de informella reglerna också effektiva rationaliseringar när oegentligheten väl upptäcks: ”Jag trodde inte det var fel, alla andra gör det ju!”

Effektivitetskultur: ökar gråzonen mot det tillåtna

Som beskrevs ovan kan arbetsplatser som präglas av slapphet skapa utrymme för insider. Detsamma gäller för motsatta arbetsplatser, där det finns en överdriven inriktning på att nå resultat. I flera ärenden och intervjuer finns uppgifter som tyder på att insiderna ”hjälp” påverkare, delvis för att förbättra insiders egna och verksamhetens arbetsresultat (jfr Brå 2007:21, se även Engdahl 2010, Coleman 1987, Punch 2009). I några ärenden tycks högre chefer uppmuntrat, eller i vart fall inte aktivt försökt hindra insiders agerande trots att kollegor fört fram klagomål (jfr Braithwaite 1995, Mills 2012, se även Brå 2010:9). I ett ärende framgår att insiderna ”har starkt bidragit till att få upp volymerna på beslut om lönebidrag och [arbete hos offentlig arbetsgivare], vilket har framhållits på kontoret.”

”Oerhört prestationsinriktad”, säger en insider i ett annat ärende om sig själv. Kollegornas uppskattning över insiders resultat beskrevs också vara en viktig drivkraft för att bli insider. Utan att kunna ge konkreta exempel, uppfattar även flera myndighetspersoner att jakten på goda resultat kan leda till att anställda genar i kurvorna och hjälper påverkare. Personer som driver källor utan att ha en formell position som hanterare är ett exempel på en gråzon.

En chef på Tullverket beskriver sina erfarenheter:

Det har funnits grupper som har varit enastående i jämförelse med alla andra grupper. Då har det visat sig att när man har tittat lite på deras arbetsmetoder [...] så har de väl milt sagt varit i gråzonen för det tillåtna. Det är klart, då är det lättare att göra resultat. Men då anser inte jag att det är en bra grupp.

Tidigare forskning betonar att i effektivitetskulturer är det svårt för medarbetare att föra fram förslag som kan innebära att kvantitativa och andra effektmål inte uppnås (Ashforth och Anand 2003, se även Brytting, Minogue och Morino 2011). Kontrollen av regelefterlevnaden försvagas, vilket ökar potentiella insiders handlingsutrymme (jfr Engdahl 2010).

Konsensuskultur: minskar benägenheten att påtala felaktigheter

Grupptricket att nå konsensus, det vill säga samförstånd i beslutsprocesser, kan leda till att anställda undertrycker information som skulle försvåra möjligheten att nå konsensus (Vaughan 2001). Sårbarheten för korruption ökar därmed (Brå 2013:15). I studien finns dock inga uppgifter om att krav på konsensusbeslut lett till att en påverkare fått hjälp.

En förklaring är att insiders otillåtna slagningar, felaktiga beslutsfattande i enskilda ärenden, utbetalningar och underlåtenhet inte kräver konsensusbeslut. Insidern förmår leverera det påverkaren vill ha utan att blanda in andra. Rimligtvis är det ytterst få situationer där flera insider måste samarbeta, och därmed uppstår sällan behovet av konsensus för att begå brott. Konsensuskulturer kan dock ha svårare att hantera insiderproblem, då det krävs en samsyn för att kunna agera.

Slutsats: subkulturer förklarar det ruttna äpplets återkomst

Korruptionen som identifieras i denna studie handlar nästan uteslutande om enskilda insider. Endast i några få ärenden och intervjuer finns tydliga uppgifter som tyder på att fler än en anställd varit inblandad. Snarare handlar det om enstaka ruttna äpplen än en hel äppelkorg (jfr Punch 2009, Klitgard 1988, Sherman 1974).

Samtidigt illustrerar ärenden och intervjuer hur de beskrivna problemkulturerna funnits på de olika insidernas arbetsplatser, trots att insidernas yrken skiljer sig åt. Dessutom har skillnader funnits i myndigheternas uppdrag, verksamhetsområden och organisationsstrukturer. Det är påtagligt att nya insiderproblem uppstår inom samma verksamhet med relativt regelbundna intervaller. Slutsatsen är därför att subkulturer underlättar förekomsten av korruption (jfr Knappkommissionen 1972, Punch 2009, Brytting, Minogue och Morino 2011, Ashforth och Anand 2003, Mollenkommissionen 1994).

Tillgång till rationaliseringar

Förutom motiv, tillfälle och kapacitet måste insidern kunna ursäkta, rättfärdiga och förklara sitt handlande för sig själv och andra för att kunna bryta mot normer och regler. I fortsättningen kallar vi dessa rättfärdiganden för rationaliseringar, men i litteraturen finns en rad andra begrepp som i stora drag behandlar samma frågor (se till exempel Sykes och Matza 1957, Cressey 1953, Ashforth och Anand 2003, Wästerfors 2004). Gemensamt för rationaliseringarna är att de neutraliserar moraliska argument mot kor-

ruption så att individen kan förmå sig själv att agera (Brytting, Minogue och Morino 2011, Ashforth och Anand 2003).

Rationaliseringar kopplar samman individ med omgivning

I materialet förekommer främst tre typer av rationaliseringar: ”alla gör det”, ”jag menade bara väl” och olika varianter på ”jag är en exceptionell person” (jfr Brytting, Minogue och Morino 2011, Arvidsson 2007, Ashforth och Anand 2003, della Porta och Vannucci 1999). Individens rationaliseringar påverkas av om gruppen eller samhället är tolerant eller intolerant till den normbrytande handlingen, i detta fall att hjälpa en påverkare. Rationaliseringarna säger således en del även om insiders arbetsmiljö och hur miljön underlättar eller försvårar insiders handlande (jfr Ashforth och Anand 2003, Granovetter 2004, se även Arvidsson 2007).

”Alla gör det”

Att ”alla gör det” är en återkommande rationalisering bland studiens insider. En seminariedeltagare på Tullverket exemplifierar den typiska ursakten i personalansvarsnämnden:

Man gör saker ändå, man vet om att det är fel, men kanske inte farligt, då alla andra gör det.

I flera av fallen i undersökningen finns uppgifter som tyder på att det inte enbart är en bortförklaring utan att det insidern gjort varit förhållandevis vanligt på arbetsplatsen. Ofta handlar det om otillåtna slagningar. I vissa fall verkar det också ha funnits en allmän okunskap om vad man får och inte får göra på arbetsplatsen. En insider i ett ärende på Tullverket rationaliserar i förhör varför han gjort ett stort antal slagningar på personer som han inte hade någon anledning att kontrollera:

Slagningar är något som ”alla” tullare gör, men vi tror inte att vi ska bli påkomna.

Enligt intervjuade säkerhetschefer och föredragande i personalansvarsnämnderna tillhör otillåtna slagningar den vanligaste typen av upptäckta tjänstefel hos Polisen, Kriminalvården och Försäkringskassan.

Från ett förebyggande perspektiv innebär detta förhållande flera saker. För det första försvårar det arbetsgivarens förmåga att upptäcka en potentiell insider. En seminariedeltagare från Försäkringskassan förklarar att personalen ”anmäler inte det man vet att kulturen säger att man får göra”.

För det andra försvårar det arbetsgivarens möjligheter att hantera misstänkta insider. Om det finns arbetsmiljöer där gruppens tolerans för vissa oegentligheter är hög kan det öka gruppens sår-

barhet för korruption. En granskningskommission noterade att när ett större antal personer begår mindre oegentligheter kan det skapa ett starkt gruppsyck som leder till att beteendet blir mer accepterat (Knappkommissionen 1972).

”För att jag kan” och ”för att jag är speciell”

Som beskrevs i avsnittet om de självgoda och dominanta insiderna ger de ofta uttryck för att de inte behöver ursäktas sitt handlande trots att de möts av tydlig bevisning för sina regelbrott. Detta eftersom de ändå anser att de handlat rätt. Genom att koppla bort sig själv från handlingarna upprätthåller de därmed självbilden av att vara samvetsgranna (jfr Brytting, Minogue och Morino 2011).

Inga insider säger rakt ut att de är speciella. Däremot förekommer att insider som beskrivs som självgoda och dominanta inte vill ta ansvar för och aktivt skuldbelägger andra för det inträffade. I berättelserna om dessa insider ingår att de anser sig stå över reglerna som gäller för andra.

När det gäller rationaliseringen ”för att jag kan” finns ett ärende där insidern beskriver att den helt enkelt agerade för att den ”kunde”. Den trodde nämligen att den inte skulle bli uppträckt.

Det är svårt att förebygga denna typ av insider, genom att förändra organisationskulturen, eftersom de inte bryr sig nämnvärt om vad omgivningen tycker. Med andra ord fungerar det inte om man höjer arbetsgruppens intolerans mot korruption.

”Jag menade bara väl”

De insider i undersökningen som beskrivs som duktiga förklarar ofta sina handlingar med att de skulle förbättra myndighetens resultat. Syftet var välmenande, även om medlen var otillåtna (jfr Mertons straint teori i Lilly, Cullen och Ball 1995, Sarnecki 2009). En intervjuerson som arbetar med att motverka anställdas oegentligheter på Arbetsförmedlingen ger ett exempel:

Det finns ju de som tycker att de inte alls har gjort fel. Som likasom har löst situationen till det bästa. Särskilt om man kanske har beviljat saker utan att motivera och kontrollera ordentligt. Ja, men den enskilde fick ju ett jobb. Jag tror det är lite så i vår verksamhet, att våra handläggare har en väldig ... man vill utföra sitt uppdrag. Man vill att de arbets sökande ska få ett jobb. Då kan man ibland vara lite beredd på att slira på reglerna så att företaget får pengar. Då har vi den biten som inte förstår, som inte förstår att ja, men jag måste agera inom de ramar som lagen säger.

Beskrivningar av dessa insiders arbetsmiljö talar för att den präglas av effektivitetskultur. Enligt Brytting, Minogue och Morino (2011) förekommer också välmenande rationaliseringar främst i miljöer där det kulturella idealet kretsar kring effektivitet och måluppfyllelse. Välmenande rationaliseringar är svåra att förebygga

eftersom det kan vara svårt att få insidern att inse det felaktiga i sitt handlande; ”resultatet blev ju ändå bra”. Därför måste arbetsgivaren, genom att i stället betona regelefterlevnad och rättssäkra arbetsprocesser, även försöka påverka rationaliseringarnas legitimitet inom gruppen.

Resultat i fokus

- Förekomsten av brottsunderlättande kulturer, till exempel tysta kulturer och effektivitetskulturer ökar insiderns handlingsutrymme och minskar risken för upptäckt.
- Förekomsten av vissa subkulturer på arbetsplatser förklarar varför problem med insider ständigt återkommer inom en verksamhet.
- Rationaliseringar som ”alla andra gör det” eller att ”det är för myndighetens bästa” gör det lättare för insidern att hjälpa en påverkare.

Relationen

Som vid alla former av korruption är relationen brottets kärna (Brå 2013:15, Brå 2007:21, jfr Granovetter 2004). Att förstå relationen mellan en insider och en påverkare är väsentligt för att förstå utbytet.

Korruptionsforskningen fokuserar till stor del på köp av tjänster eller gåvor där en i övrigt tämligen ”laglydig företagare” försöker få fördelar (se exempelvis Brå 2007:21, Brå 2013:15, Statskontoret 2012:20). Ämnet för denna rapport är i stället att påverkare vill ha hjälp med en tämligen omfattande brottslighet av en insider på ett sådant sätt att myndighetsutövningen kan ifrågasättas. Rimligtvis blir relationen av särskilt stor betydelse för att förmå insidern att bistå påverkaren.

En liten reservation bör göras för att materialet är begränsat när det gäller kunskap om hur relationen utvecklas. Ett skäl är att relationen beskrivs i ärenden och av de flesta intervjuade myndighetspersoner från det att insiderns agerande upptäcktes. Det var först då som relationen synliggjordes. Ärendena syftar till att beskriva vad som hänt, inte förutsättningarna i form av en relation med en påverkare.

Av naturliga skäl beskrivs relationen i akter och intervjuer från tidpunkten för när händelsen upptäcktes och tillbaka i tiden. Trots dessa reservationer är kapitlet disponerat efter en relations livslopp. Det inleds med att parterna möts, fortsätter med vilket kitt som binder dem samman, för att följas av hur relationen övergår i ett otillbörligt utbyte mellan parterna för att avslutas med hur relationen utvecklas till följd av detta.

Relationsbyggandet startar

Känner varandra sedan länge Möte i tjänsten Möte i privatlivet, av en tillfällighet Möte i privatlivet, planerat eller format av påverkaren.

Som framgår av kapitlet om påverkaren är det ytterst få aktörer som medvetet bygger relationer i direkt syfte att skapa en insider.

Av resultaten framgår att det är något som kommer med tiden, ofta i befintliga relationer. Relationen uppstår framför allt inom ramen för insiders tjansteutövning. Det näst vanligaste i undersökningen är att parterna känner varandra sedan länge, och att relationen uppstod i privatlivet.

Gammal relation viktig för nytt brott?

Utan egna erfarenheter av otillbörliga relationer mellan insider och påverkare, menar flera intervjupersoner spontant att barn- domsvänner, släktingar och familjemedlemmar borde vara vanliga relationer i detta sammanhang. Det finns också exempel på sådana relationer i ärenden och intervjuer. Många gånger har parterna i dessa fall känt varandra långt innan insidern fick de arbetsuppgifter eller den anställning som gjorde personen intressant för påverkaren. Exakt hur dessa relationer inleddes är av mindre betydelse för att förstå hur de blev otillbörliga. Poängen är att den redan etablerade relationen kännetecknas av starkt förtroende och lojalitet (jfr Lamsdorff 2005, Bergh, Erlingsson och Sjölin 2009). Detta förutsätter dock att relationen varit vänskaplig. Exempel finns i forskningen på att en intagen känner en kriminalvårdare sedan tidigare, men de gillade inte varandra då och inte när de möts på anstalten heller (Wästerfors 2007).

Ett argument som talar för att relationerna ofta är gamla är misstron som finns inom kriminella miljöer mot att komma alltför nära myndighetspersoner. En smugglare berättar:

Oftast är du ju uppvuxen eller någonting annat med dem. Du har ju inte skapat en relation med dem bara för att de är poliser, liksom. För "alla snutar är ju grisar". Så är det ju. Det kommer man aldrig ifrån. Men man kan ändå ha en vettig relation med dem. De är mer eller mindre de också, så att säga.

Ibland vet intervjupersonen enbart att insidern och påverkaren har känt varandra ett tag, eftersom relationsaspekten sällan utreds närmare. Däremot arbetar säkerhets- respektive rekryteringsansvariga med att flagga för riskfyllda relationer, för att minska risken för insiderproblem. Hur detta går till utvecklas i rapportens avslutande kapitel. Det är viktigt att betona att en vänskaps- eller familjerelation med personer inom ekonomisk eller organiserad brottslighet inte är ett problem i sig. Där sådana relationer föreligger ställs dock mycket höga krav på myndighetspersonen att bevara sin integritet för att inte riskera att utvecklas till en insider. Följande citat kommer från en polischef med en lång karriär inom polisen. Under intervjun återkommer han till hur påverkare och barndomskamrater inom polisen haft utbyten:

Vi har haft ett antal ärenden där det är precis som jag beskriver. Man har växt upp tillsammans, men man har valt skilda värl-

dar. Man kanske inte är så nöjd med det där yrket, det polisiära yrket exempelvis. Utan man ser hur de lever mycket häftigare på den [kriminella] sidan. Så utbyter man lite här och där.

Slutligen ger några intervjupersoner exempel på hur personer som ingår i organiserad brottslighet sökt anställning på en myndighet. I några enstaka fall finns tydliga uppgifter som talar för att syftet är att placera någon på insidan för att underlätta brottsligheten. Här är den nyblivna myndighetspersonen insider och part i en otillbörlig relation redan från dag ett.

Relationsbyggande på arbetstid

Trots att intervjupersoner gärna pratar om gamla relationer tyder konkreta fall i intervjuer och ärenden på att relationerna oftare inleds först genom insiderns tjänsteutövning. En fördel för påverkaren är att insidern till följd av sitt yrke *måste* söka kontakt med *dem*. Redan från början är det tämligen tydligt vad den potentielle insidern arbetar med och vad den har för mandat. Med andra ord blir det lättare för påverkaren att identifiera en myndighetsperson på "rätt" funktion och myndighet än att börja söka i sin befintliga vänkrets. Med andra ord: transaktionskostnaderna minskar och brottsligheten underlättas (jfr Brå 2011:7, Lambsdorff och Utku Teksoz 2002).

Kapitlet om insidern betonade riskerna för myndighetspersoner som träffar potentiella påverkare under lång tid eller upprepade gånger. Från påverkarens synvinkel underlättar regelbundenheten, eftersom det blir lättare att utveckla en relation. På samma sätt som vanliga vänskapsrelationer byggs relationer som slutar med otillåten påverkan upp genom vanlig vänlighet (Åkerström 2011, Brå 2009:7, Arvidson 2007). Centralt i denna undersökning är att vänligheten går så långt att myndighetspersonen tappar sin professionella distans och blir insider. En anställd på Ekobrottsmyndigheten beskriver utmaningen med att hålla en professionell distans i utredningsarbetet:

Det är väldigt lätt att hamna i en personlig relation. Han är bara ute och fiskar efter vad vi vet om X [när han erbjuder mig information om X]. Jag har fanimig gått på det någon gång! Jag har kommit för nära, så att jag inte kan hålla stringensen vid förhör. Jag har ordnat alla besök med deras barn och fruar. Vid längre häktningstider så, ja ni kan få träffas i parken i stället för inne på häktet. Man kan inte vara tjänsteman när man sitter med dem i parken, där är det lätt att man börjar prata om personliga saker. Och det gäller ju min professionalitet som [myndighetsperson], det är där jag ska kunna vara professionell.

Slumpmässiga möten i baren

En inte helt ovanlig föreställning bland säkerhetsansvariga och chefer på myndigheter är att många påverkare träffar myndighetspersoner på privata fester eller ute i nöjeslivet. Dessa miljöer nämns också i exempel från tidigare forskning (Miller 2003, Ruggiero och Gounev 2012, Brå 2009:7, Center for the Study of Democracy 2010, jfr Brå 2007:4). Det är dock betydligt fler som framhåller det som en risk, än som har konkreta exempel där sådana relationer spårat ur.

En viktig skillnad mellan en potentiell insider som utför sitt arbete och en som festar är dock att vaksamheten mot påverkaren är betydligt lägre i festsituationen. Dessutom är man på festen som privatperson, inte som tjänsteman.

Som en gärningsperson påpekar är det dock svårt att lära känna nya människor, särskilt dem på känsliga positioner. Det är inte möjligt att bara gå fram och prata, det väcker misstänksamhet. Då krävs någon gemensam vän eller bekant som kan introducera. Några intervjupersoner menar att det är lättare i mindre städer, eftersom det ofta redan finns något sådant indirekt band som kan utnyttjas.

Vissa gärningspersoner nämner också fall där de festat ihop med myndighetspersoner. På samma sätt som vid vanliga vänskapsrelationer kommer festdeltagarna väl överens och beslutar att ses igen. Vissa myndighetspersoner gör det mycket enkelt för påverkarna att identifiera dem som myndighetspersoner. Intervjupersoner menar att medarbetare med yrken förknippade med hög status eller spänning är särskilt benägna att tidigt berätta vad de arbetar med. Enligt flera intervjupersoner gäller det särskilt för poliser. En polis vars arbete innebär stora kontaktytor med kriminella miljöer berättar:

[Relationen] måste utgå från nånting. Det måste finnas en gemensam nämnare från början. Och det kan ju vara den här barndomen, det kan vara en relation på en restaurang eller bar. Det kan också vara att man träffas hos bekantas bekanta. De går dit och där träffar de någon som de får reda på är polis. För poliser talar väldigt gärna om att de är poliser, av någon outgrundlig anledning. Men det är ingen som säger att de är med i [en specifik gruppering med skrämsekapital]. Eller att de är på krogen och är dnygraka och på nåt sätt ... utifrån en sån brygga börjar de bygga på att skapa en relation. Och i min värld är syftet med relationen, det kan ju vara att de gillar varandra helt enkelt, det kan ju vara kärlek, men jag tror alltid att i bakhuudet finns att det här kan jag använda, det här kan vara bra.

En påverkare är inne på samma linje; man kanske mer eller mindre ramlar över någon, men när det kommer fram att personen arbetar på en myndighet blir kontakten än viktigare:

Sen får man reda på att, "shit, han är polis". Det tänkte man inte på tidigare, men så tänker man att "shit"; man kommer bra överens, jag är bra vän med honom, han kan nog komma till nytta, du vet. Så är man kanske extra trevlig och snäll, för att den här människan kan spela stor roll för en.

Ekobrottslingar och organiserad brottslighet starka på olika arenor

Påverkaren behöver, som redan nämnts, komma in på en arena där potentiella insider finns. Krogar är en sådan plats, dessutom med hög tillgänglighet. Av undersökningen framgår att det också gäller att prata ett språk som insidern förstår eller i vart fall inte avskräcks av. Tidigare forskning betonar att ekobrottslingar har lättare att komma i kontakt med myndighetspersoner med högstatusjobb (Lalam 2012, Gounev och Bezlov 2012, Ruggiero 2012). Det gäller åklagare, myndighetschefer och liknande.

Av undersökningen och tidigare forskning framgår att ekobrottslingars kriminalitet också döljs dels genom tillträde till exklusiva fester och sällskap, dels genom deras professionella och "bildade" uppträdande (jfr resonemanget i kapitlet *Påverkaren* om kapaciteten att framstå som harmlös). Detsamma gäller för vissa etablerade påverkare inom organiserad brottslighet, som ser sig själva som affärsmän, om än med förbjudna varor och tjänster (jfr Brå 2007:7, Korsell, Skinnari och Vesterhav 2009, Junninen 2006, Larsson 2008).

Vissa inom organiserad brottslighet, med en tydlig kriminell identitet och tillhörande attribut har rimligen svårare att få tillträde till samma kretsar som ekobrottslingar. Resultaten tyder på att de därför snarare påverkar yrkesgrupper som de kommer i kontakt med på "fältet", som poliser eller kriminalvårdare. Spänning och fartfylldhet kan här vara en gemensam nämnare.

Ovanligt att aktivt söka en insider på dennes fritid

I denna undersökning har vi enbart intervjuat några påverkare som tänker strategiskt kring myndighetskontakter (se kapitlet *Påverkaren*). Övrigt material talar för att sådana påverkare är ovanliga, men de förekommer trots allt. En av dem, tidigare verksam inom bland annat utpressning, förklarar hur hans legala arbete som dörrvakt gav vissa möjligheter:

Många av de där som var stammisar på [inneställen], det var många olika socialgrupper och många som satt rätt så högt och som var statsanställda. Till exempel poliser eller skattemyndigheten. De tycker att det är roligt att komma in på restaurangen utan att behöva betala entré. Sen bjuder man på några drinkar eller på middag. Man fick på så sätt en hållhake på dem, och

sen kunde man fråga ”kan du hjälpa mig, jag skulle behöva det här”. Man började lite sakta, men säkert.

Även om citatet snarare rör förhållanden på 80- och 90-talen, finns nutida exempel i materialet på att aktörer inom organiserad brottslighet aktivt söker myndighetspersoner för att dricka alkohol eller ta droger tillsammans med dem. Det har också noterats i tidigare forskning, som även noterat att myndighetspersoner är involverade i narkotikadistribution tillsammans med kriminella (Ruggiero och Gounev 2012, Lalam 2012, Sherman 1974, jfr Pet-rén 2013).

I utländsk forskning nämns också myndighetspersoner som köper sexuella tjänster från prostituerade med kopplingar till kriminella grupperingar (Lalam 2012, Sherman 1974, Ruggiero och Gounev 2012, Gounev och Bezlov 2012, Prenzler 2009). I föreliggande undersökning finns enbart ett sådant misstänkt fall. Enstaka gärningspersoner talar dock om att prostituerade ibland används för att försöka skapa hållhakar på myndighetspersoner.

Grunden för relationen

Familj, släkt
Vänskap
Gemensamma intressen
Kriminalitet eller intresse för brott
Tidigare kollegor
Affärs-/kundrelation
Kärlek.

Starka band finns i relationer som baseras på familj, släkt eller nära vänskap. I synnerhet större förtroende och starkare lojalitet mellan parterna än mellan insider och arbetsgivare pekas ut som viktigt för hur situationen utvecklar sig (se vidare kapitlet *Insidern*). Flera påverkare menar att sådana nära kontakter är mycket användbara, om man har dem.

Några andra påverkare betonar dock att en så nära relation inte behöver vara till någon större hjälp. Dels handlar det om en ovilja att dra in personer som man bryr sig mycket om i brott, dels om att myndigheterna ofta känner till sådana kopplingar. En smugglare berättar att hans vänner inom Polisen inte var med i tillslaget mot honom och att det knappast förvånade: ”Ja snutarna har ju kartlagt var läckorna skulle kunna komma ut”.

Gemensamma intressen

Enligt ärenden och intervjuer byggs och fördjupas nyare vänskap ofta av gemensamma intressen. Sådana exempel är bilar, resor, fester, vapen, teknik och sport (jfr Gounev och Ruggiero 2012).

Dessa intressen gör det lätt att identifiera sig med varandra, trots att man tillhör ”motsatta” sidor.

Eftersom den första kontakten i många fall tagits i insiderns yrkesutövning, finns också tecken på gemensamma intressen för brottslighet. Även om myndighetspersonen är intresserad av att motverka eller lösa brott och påverkaren av att begå dem har de ändå ett gemensamt intressefält. Det blir allra tydligast i informatörsförhållandet, oavsett om det sker inom de reglerade kanalerna eller om en myndighetsperson har regelbundna uppgiftslämnare. En hanterare berättar:

Jag hade en diskussion med honom [informatören]. Då ställde sig väl allting lite på sin spets. Då säger han: jo, jag hade ju en plan med det här. Han berättade för mig vad hans idé hade varit från början. Det var att han skulle låta sig värvas av mig, sen skulle han värva mig. Efter ett tag då. Hans mål var att vi skulle jobba ihop. Det kom mycket [transporter av illegal vara] på den tiden och han hade ju kontakt med en kriminell gruppering då. Han skulle lämna info till dem från mig.

Det finns också en uppenbar risk att myndighetspersonerna blir styrda av uppgiftslämnaren, i synnerhet om de verkar utanför de formella systemen med kontroll och utbildning. En intervjuerson berättar om en kollega som skötte sin roll som hanterare utan anmärkning. Genom sina kontaktytor drogs dock denna myndighetsperson mer och mer in i en kriminell miljö. Mycket tyder på att han senare fick anställning av en person inom organiserad brottslighet.

I några fall i undersökningen har insider och påverkare tidigare *begått* brott tillsammans, vilket förstärker deras relation och försvagar insiderns band till myndigheten. Tidigare har getts exempel där personen som söker anställning eller börjar på myndigheten, redan ingår i ett kriminellt nätverk, med de lojaliteter och gemensamma erfarenheter som det medför. I några ärenden har insidern varit drivande i ett brottsupplägg med påverkaren, som möjliggörs genom insiderns yrke.

Kärlek synligt, men vänskap vanligare grund

När det gäller kärlek tyder materialet på att relationen är synligare än vid vänskap. Många intervjuersoner främst inom Kriminalvården, men även inom Polisen nämner kärleksrelationer. Även på andra myndigheter finns exempel på detta. Den slutsats som kan dras av exemplen är att känslor ibland uppstår mellan insider och påverkare. Det framstår i vissa fall som att syftet är att inleda en kärleksrelation och inte att få insidern att frångå rutiner och regler för att hjälpa påverkaren. Följden kan ändå bli att påverkaren får hjälp.

I andra fall försöker påverkaren få insidern sårbar och lojal och använder sedan kärleksrelationen för sina egna syften. Ofta är det dock oklart om det vid sidan av kärleksrelationen skett något otillbörligt. Medan själva kärleken är tämligen synlig är det eventuella utbytet dolt.

En uppenbar risk är dock att myndigheterna stirrar sig blinda på dessa förhållandevis synliga kärleksrelationer. Några intervjupersoner som avtjänar straff respektive arbetar på anstalt vill snarare understryka vänskapsrelationernas betydelse och betonar att de är lättare att dölja, inte minst för att det oftare gäller personer av samma kön. Där finns inte samma kritiska blick från kollegor och ledning.

Undersökningen talar för att liknande språkbruk och bakgrund ökar risken för att påverkaren vågar pressa den yrkesmässiga relationen, så att den går över styr. En påverkare berättar att han, en ekobrottsling, ”talade samma språk” som en viss tjänsteman på Skatteverket. Ett annat exempel kommer från en insider som i ett förhör förklarar hur uppväxten i en så kallad problemföroret gjorde att han lättare identifierade sig med påverkaren:

Jag ska säga så här. Därifrån jag kommer, mina trakter och som jag är uppväxt, så är jag mer eller mindre ... alla mer eller mindre kriminella, och dom flesta sitter inne eller har suttit inne. De är mina kompisar! Man har ju en jargong, man betar sig på ett visst sätt i förorterna och han stämde bra in på det som jag ... mitt ursprung! Okej att jag har varit skötsam och så, men man kan ju inte förneka sitt förflutna! Inte för att jag har gjort nåt kriminellt, men man kommer ju ändå därifrån man kommer – och det är en viss jargong. Och han var med i den jargongen, så det kändes som ... Han kunde lika gärna ha bott granne med mig, liksom. Det var nog anledningen att vi kom nära varandra. Det bara blev så.

Tidigare kollegor har del i påverkan

I enstaka fall har myndighetspersoner lämnat myndigheten och börjat arbeta för personer inom organiserad eller ekonomisk brottslighet (jfr Rikskriminalpolisen 2010:2, Gounev och Bezlov 2012, Lalam 2012). Det handlar sällan om helt illegala uppdrag. I de fall som nämns handlar det om legala anställningar, som dock tangerar påverkarens brottslighet. Det gäller uppdrag inom säkerhet, restaurangverksamhet, revision och bokföring.

Dessa personer har rekryterats till följd av sin tidigare myndighetskompetens. Från den tiden fanns i några fall tydliga misstanke om oegentligheter. Flera intervjupersoner beskriver risker och ibland uppgifter som talar för att dessa insider drar nytta av tidigare kollegor som arbetar kvar på myndigheten för att få ut exempelvis information. Med andra ord har de förvandlats från insider till påverkare, som letar nya insider.

Risken att hjälpa tidigare kollegor upplevs som betydligt större än risken med externa påverkare, menar personer på flera av de undersökta myndigheterna. Genom den tidigare kollegiala relationen finns redan en stark upparbetad lojalitet.

Tidigare affärskontakter missas i riskanalysen

Även om det inte lyfts fram som en vanlig grund för otillbörliga relationer av någon intervjuperson, har några insider varit kunder hos påverkaren. I ett fall var det närmast fråga om ett stamkunds-förhållande där påverkare och insider kände varandra väl.

Exempel finns i undersökningen på ekobrottslingar som även driver legala företag. Till detta kommer affärsrelationer där parterna sitter i styrelser tillsammans eller har bolag ihop. På sin fritid har en myndighetsperson som misstänks för att läcka information arbetat extra på företag där personer inom organiserad brottslighet inte bara är kunder utan även ingår i ägarstrukturen.

I andra fall har insidern köpt alkohol eller andra varor svart från påverkaren. I ytterligare exempel har insidern köpt illegala varor som narkotika av påverkaren eller dennes nätverk. Med andra ord handlar det om allt från att känna en person och ha gemensamma affärer ihop till att dessa är av sådan karaktär att hållhakar automatiskt utvecklas på insidern. Sådana exempel finns också i tidigare internationell forskning (Punch 2009, Prenzler 2009, jfr Pet-rén 2013, van de Bunt och van der Schoot 2003, Ruggiero 2012, Sherman 1974).

Utlösande händelse i relationen

De två föregående kapitlen har beskrivit insidern och faktorer i yrket och organisationskulturen som underlättar utbytet med en påverkare. I detta avsnitt beskrivs hur tillfälle uppstår att påverka insidern så att relationen blir otillbörlig.

Grundförutsättningar:

1. Insider är motiverad, har tillgång till en rationalisering, och kan göra det påverkaren ber om. Kontrollmekanismer är svaga eller obefintliga.
2. Påverkaren är i stort sett alltid motiverad, en insider är en viktig hjälp i brottsligheten.

Till detta kommer:

3. En otillbörlig relation, som kan uppstå på följande sätt:
 - a. En tydligt ökad sårbarhet hos insidern
 - b. Ofta långvarig relation innan frågan om "samarbete" ställs
 - c. Ett socialt accepterat sätt för påverkaren att väcka frågan
 - d. Pengar som extra smörjmedel.

Rivna murar, förlorat fotfäste och bristande moralisk kompass

Tidigare forskning antyder att det första steget för insidern också är det största (Ashforth och Anand 2003). Som redan påpekats i rapporten är steget troligen ännu större vid de situationer som här studeras, i jämförelse med ”ordinär” korruption i samband med exempelvis upphandling.

Det verkar dock vara svårt att sätta fingret på vad som har hänt eller förändrats. Intervjuer och ärenden som helhet talar för att det finns någon utlösande händelse eller uppkommen sårbarhet. Det kopplas framför allt till insidern. I intervjuerna beskrivs det som att påverkaren rivit ner de murar insidern har för att stå emot, att insidern förlorat fotfästet, sin moraliska kompass eller blivit fartblind. När det första steget väl har tagits fortsätter alltså processen. En insider i ett ärende använder metaforen att gränser suddats ut och syftar då på ramarna för vad som är acceptabelt i tjänsteutövningen:

Jag har velat vara en duktig [myndighetsperson], men någonsans på vägen suddas gränserna ut. Jag kan inte säga när de gränserna suddas ut. Samtidigt ... lite grand är det så, att det är klart att de suddas ut. Det är någonting som har hänt, det är någonting som har hänt med mig.

Ofta långt mellan första möte och utbyte

Oavsett hur parterna lärt känna varandra varierar närheten i relationen. I vissa fall har de lika mycket kontakt under relationens hela ”livslängd”. I andra fall har de till en början tät kontakt till följd av insiderns yrkesutövning, men sedan dröjer det lång tid innan kontakten tas upp igen. Vid detta senare tillfälle har påverkaren helt andra syften och vill ha insiderns hjälp i brottsligheten. I ett exempel ber påverkaren inte insidern om hjälp med något otillåtet förrän de har känt varandra i omkring tio år. I ett annat ärende hade insidern lärt känna påverkaren genom sitt arbete i Kriminalvården, men påverkan skedde när insidern arbetade på en av de andra undersökta myndigheterna. Utifrån sina utredningar beskriver en internutredare hur relationerna inlett:

Det är ganska många förhör och tillfällen [i arbetet som brottsutredare], och där kan det ibland bli så att man utvecklar lite kompis ... för det blir lättare att jobba då. Professionellt sett är det bra att skapa kompisband, något sånär i alla fall. Men du får ju inte vara en äkta kompis, för då blir du ju involverad i mer privata känslor. Då kan det bli svårt helt plötsligt. Där kan en relation skapas, och sedan lite senare återupptas kontakten, kanske på den kriminellas initiativ: ”Hej hej, nu är jag ute från mina två år, ska vi ta en fika?”

När det rör sig om mer strategiska påverkare som bygger relationer med det tydliga syftet att utnyttja dem för brottsligheten, är tidsperioden kortare. Dessutom handlar det om att få hjälp nu: inom ramen för en pågående utredning, en aktuell ansökan om utbetalning eller under en anstaltsvistelse. Här talar intervjupersonerna snarare om en eller ett par månader för att etablera en relation, som sedan används för påverkarens syften. Ute i frihet har påverkaren lite mer tid; en gärningsperson som bland annat var verksam inom indrivning berättar hur han odlade sin myndighetskontakt:

Det är lite sådär snyggt och fint, under en längre tid. Över ett års tid. Sen sa jag en gång till honom, jag var och hälsade på hans arbetsplats [en myndighet] och frågade honom ”du, det är så att jag behöver lite uppgifter på en person, kan du knacka fram det?” ”Ja, men det är inga problem. (låtsas skriva på tangentbord) Där är det.”

Olika mål med relationen

För att illustrera hur en relation kan utvecklas till att bli otillbörlig, används här en typologi från ekobrottsområdet som även till vissa delar tillämpats på korruption (Levi 2008, ISF 2011:12, Brå 2011:7, Ashforth och Anand 2003, Brytting, Minogue och Morino 2011). Det handlar om tre typer av brott.

Den första typen kallas *planerade brott*, där gärningspersonen från början har en tydlig plan för hur brotten ska begås. Tillämpat på denna studie är dessa fall ovanliga. Det handlar exempelvis om en insider som försökt betala ut pengar till sig själv och använder en person på utsidan som mottagare. Även påverkare som regelbundet försöker odla myndighetskontakter för att få en insider räknas till denna kategori. På så sätt påminner vissa påverkare inom ekonomisk eller organiserad brottslighet om underrättelseagenter, som är kända för ett planerat tillvägagångssätt för att rekrytera spioner (jfr Forsberg 2006).

Den andra typen kallas *medveten övergång*, där personer börjat laglydigt, men sedan medvetet övergått till brott. I föreliggande undersökning passar det tydligast in på insider som arbetat länge och hållit en professionell distans. Med tiden ändras deras beteende och de hjälper en påverkare. Det finns även andra exempel på insider som inser att de gjort sig skyldiga till brott, men uppger att de gjort det av missnöje med arbetsgivaren.

Den tredje och sista typen benämns *sluttande planet* och är vanligast såväl i denna undersökning som i tidigare forskning om korruption. Den illustreras antingen som en kulle som sluttar eller som en stega (Ashforth och Anand 2003, Brytting, Minogue och Morino 2011, Mills 2012). I fallet med stegen är tanken att kor-

ruptionen inte behöver vara ständigt accelererande, utan kan hålla sig på samma nivå eller röra sig både upp och ner på stegen.

Poängen med den tredje typen är att det i insidernas ögon finns förmildrande omständigheter för att de närmast glidit in i ett utbyte med påverkaren. De anser sig ofta ha goda syften, som att öka myndighetens effektivitet. Flera illustrativa exempel handlar om felaktig användning av uppgiftslämnare och informatörer, där myndighetspersonen faktiskt läcker information eller dras in i påverkarens brottslighet. Fall inom Kriminalvården är ofta av detta slag, där insidern har börjat med mindre oegentligheter som att lämna in någon spelkupong eller medge extra telefontid, men sedan kommit att underlätta kriminell verksamhet.

Frågan som får insidern att gå över gränsen

Av undersökningen och tidigare forskning om ekobrott, framgår hur påverkare använder så kallade beredskaps- eller varningsfraser för att avgöra om det finns intresse av ”samarbete” (Wästerfors 2004, Mars 1994, jfr Brå 2012:12). Några intervjupersoner betonar att påverkare börjar med att sortera bort myndighetspersoner som inte är öppna för att hjälpa dem. Eftersom påverkaren ofta känner insidern sedan tidigare, vet den hur insidern ser på sin statstjänstemannaroll och beredvilligheten att hjälpa personer på utsidan. Med andra ord kan myndighetspersoner minska risken för erbjudanden och frågor genom att vara tydliga med sin inställning i denna fråga.

Flera intervjupersoner beskriver att de har varit med om att påverkare känt av hur de ställer sig till ett erbjudande. En vanlig strategi är att diskutera mutor på ett sådant sätt att påverkaren ska kunna backa och låtsas skämta bort förslaget om den tilltänkte insidern säger nej. En kriminalvårdare berättar om en situation med en intagen:

Det var såhär:

[Påverkaren:] Varför jobbar du på Kriminalvården, du har väl inte haft så mycket pengar i så fall?

[Kriminalvårdaren:] Det vet ju inte du någonting om eller hur?

[Påverkaren:] Nej, men du skulle inte jobba här om du hade mycket pengar. Det är ingen självklarhet, liksom. Definitivt inte för dig, det tror inte jag.

[Kriminalvårdaren:] Nej, du får tro vad du vill.

[Påverkaren:] Men jag har ganska mycket pengar.

[Kriminalvårdaren:] Vad vill du säga med det?

[Påverkaren:] Nej, jag skulle ju kunna ge dig lite pengar.

Sen så typ fnittrade han lite.

[Kriminalvårdaren:] Jaha, i utbyte mot vadå, tror du att jag är dum?

[Påverkaren:] Nej, det säger jag inte.

Sen sa han inte så mycket mer, utan det var ju mer, det kan ju vara ett försök att se: funkar det, funkar det inte? Kan jag skämta bort det?

Känner man redan varandra väl, talar intervjuerna för att påverkaren är mer direkt i sin fråga till insidern. Det illustreras av denna påverkare som varit verksam inom ekobrott, som svarar på frågan hur man formulerar erbjudanden:

Jo, det [erbjudandet] löd så här att jag har ett gäng golfklubbor som jag skulle behöva bli av med. Jag hade fått veta av snacket här att det var en golfspelare som satt framför mig. Ja, vad ska du ha för det? Nja, det kan vi väl alltid göra en deal om. Så det var ju att hitta de här grejerna. Om någon var intresserad av ishockey knöt jag an till det, om någon var intresserad av fotboll knöt jag an till det. Förstår du, jag läste ju av människor.

Pengar när det är uppenbart förbjudet

På ett generellt plan är det svårt att belägga att mutor har överlämnats och ännu svårare att fastställa vilka belopp det handlade om. Få intervjupersoner har därför kunskap om mutbeloppens storlek. De vanligaste exemplen handlar om alltifrån några hundralappar till några hundratusen kronor. De minsta beloppen gäller mindre tjänster som att få ringa ett extra samtal eller få ut ett brev från en anstalt. En före detta kriminalvårdare berättar om de erbjudanden som förekom på hans arbetsplats:

Intervjuperson: *Vad jag känner till är det så att man ska få ersättning för samtal. Då har ju personen haft restriktioner. Sen har jag hört talas om narkotika och så vidare, tabletter. Ringa upp personer.*

Intervjuare: *Vet du vad de har fått i ersättning, har det varit pengar eller har det varit något annat?*

Intervjuperson: *Det är både pengar och ... En annan klassiker är ju om det är en yngre förmåga, att man känner någon på något uteställe. Så får man stå med på VIP-listan. Den har jag hört flera gånger faktiskt.*

Ett par intervjuer och ärenden innehåller konkreta erbjudanden och till och med accepterade mutor på hundratusentals kronor. I några fall talas det om miljonbelopp. Där har insidern som regel antingen utgjort en central del av själva ekobrottet eller tillfrågats om tjänster som syftar till att klara sig undan påföljd. När det gäller att undgå påföljd är påverkaren i vissa fall tämligen desperat och chansar. Denna desperation leder rimligen till att upptäcktsrisken ökar. En gärningsperson menar dessutom att man i känsliga lägen kan visa pengar för att illustrera allvaret i erbjudandet. Samtidigt blir det tydligare att det är en muta, någonting straffbelagt.

Inte bara pengar

Samtidigt ska pengarnas betydelse inte överdrivas. Centralt i många ärenden är förekomsten av en genuin vänskap, och som framgått av föregående kapitel har både insider och påverkare flera parallella motiv till utbytet (jfr Granovetter 1985, Arvidson 2007). Dessutom är det svårare att upptäcka fall som inte innehåller en konkret muta. En polis med egen erfarenhet av kontakter med påverkare avslutar intervjun med följande sammanfattning:

Det jag kan säga är att det är väldigt viktigt att förstå att mutor och kontakter inte handlar om pengar. Jag tror att det kan man lära sig av. Just den här vänskapskorruptionen, och att man som ledare måste våga se människor, kunna känna av en grupp. Vad är det som händer? Men det är ju många som pratar om korruption, och då pratas det alltid om pengar och fina bilar, resor och ... Nej, det kan faktiskt räcka med en kopp kaffe i centrum. Det behöver inte vara värre än så. Det är bra att man tänker på det. För hade någon kommit farande och sagt: ska du ha en resa eller en fin bil så hade jag sagt "är du inte klok?" Men just det här subtila som man tycker är så oskyldigt, men som faktiskt inte är det. Det är mycket värre. Så är det. Jag hoppas att man lär sig någon gång.

Relationens dynamik

Undersökningen identifierar tre typer av relationer, med avseende på dynamiken i relationen.

Ömsesidiga, jämbördiga relationer
Påverkaren är starkare än insidern
Insidern styr relationen.

Flera intervjupersoner utgår från att den drivande parten i relationen vill ha ett långvarigt utbyte. Längre samarbeten minskar också transaktionskostnaderna och gör det enklare för påverkaren att bedöma vad insidern kan hjälpa till med. Detta formuleras kanske tydligast av en smugglare:

Sen är det ju ofta så här att en sån tullare, alternativt en polis, de stannar ju ofta kvar länge på sin tjänst. Så har du väl etablerat den här kontakten är ju den en kontakt som stannar kvar, om du sköter om den.

Ömsesidiga, jämbördiga relationer

Resultaten talar för att ömsesidiga relationer är vanligast när båda parter upplever att de tjänar på utbytet eller när insidern inte upplever att den gör något fel, utan bara "hjälpes en kompis". Ett

vanligt exempel är utbyten där insidern upplever att den verkar i myndighetens intresse (jfr Lambsdorff 2007, Rose-Ackerman 2006, Mills 2012). Relationer med uppgiftslämnare och informanter är ett tydligt exempel på detta.

I andra fall är utbytet mer begränsat, både i tid och rum. Exempel är svar på enstaka frågor som ligger nära det myndighetspersonen faktiskt får lämna ut uppgifter om. I dessa fall har insider och påverkare typiskt sett haft en nära relation, inte sällan baserad på familj, nära släktförhållanden eller mångårig vänskap. Parterna värnar om varandra och skulle inte pressa varandra för hårt.

Mycket talar för att dessa jämbördiga relationer leder till det tidsmässigt längsta utbytet. En intervjuperson som arbetar med internutredningar på Polisen besvarar frågan om hur länge en relation kan pågå:

Ja, det beror nog lite på hur skicklig motparten är på att hålla balansen. För trycker man för hårt när man utnyttjar den här pressen, då går ju personen sönder. Då kanske den missbrukar, de kanske nästan kolar helt enkelt. På arbetsplatsen märks det ju att det är nåt fel på den här personen, och då plockas de bort. Kan du vara skicklig och hålla lite balans i det där kan det ju pågå i flera år. Men tuffar du på för hårt blir det kanske bara ett eller två tillfällen. För när vi har det exemplet – jag håller på med ett ärende nu – där det är en person, där vi förstår att de här har haft en relation i kanske tio års tid. Och du kan inte vara professionell mot en person som du haft en relation med i tio år, det går inte. Utan du är ju alldeles för personligt insyltad i den människan då. Och ett missbruk [från myndighetspersonen] på det, det är extremt sårbart.

Påverkaren har makten: den outtalade hållhaken

Utmaningen för påverkaren är att få relationen att framstå som någorlunda jämbördig, eller att insidern åtminstone *uppfattar* relationen som jämbördig. I de flesta exemplen i undersökningen finns dock mycket som talar för att påverkaren blir den starkare parten i relationen.

I utbyten som inleds genom ”sluttande planet” brukar påverkaren få en starkare roll ju längre tiden går. Det ligger inbyggt i situationen, i synnerhet vid organiserad brottslighet. För dessa påverkare är brottsligheten de vill ha hjälp med straffrättsligt sett betydligt grövre än utbytet med insidern. I det avseendet är korruptionen närmast en bisak, ett smörjmedel för att underlätta brottsligheten. Detsamma gäller dock inte för insidern, som gör sig sårbar för utpressning från påverkaren och avsked från arbetsgivaren (vilket utvecklas i nästa kapitel). En gärningsperson inom narkotikabrott och utpressning berättar:

Man kanske inleder en relation. Så att den andre, man påverkar den så att den börjar lämna information som är väldigt känslig. Den vet om att nu har du börjat vara med i den här leken eller spelet, så du kan inte bara gå ifrån. Utan du vet om att jag kan nämna att du har gett avtryck. Så du får följa med hela vägen. Nu har jag dig på något sätt med i det här. Det är ett spel på något sätt. Så kan det också vara. Då kan jag få vissa saker. Som jag kanske behöver eller vill ha genom att hänvisa till de här sakerna. Att han eller hon kan hängas ut.

Denna utpressningssits behöver dock inte vara uttalad. I vissa fall har påverkaren inte ens berört insiderns svaga punkt, insidern har på egen hand dragit slutsatsen att det finns risk för utpressning och gör därför det påverkaren ber om. Rimligtvis ökar risken för anspelningar från påverkaren främst när insidern tvekar och försöker avbryta ”samarbetet”. Att parten på utsidan på så sätt får makten har också noterats i tidigare forskning om korruption (della Porta och Vannucci 1999, jfr Brå 2012:12).

Även i denna studie beskriver intervjupersoner hur påverkaren försöker trycka ”lagom”, för att undvika att insidern blir för pressad eller rädd och söker hjälp hos arbetsgivaren (jfr Lambsdorff 2007, Brå 2008:8). Detta resultat talar för att riskerna för direkta hot och våld är begränsade. Våld och hot är typexempel på påverkansförsök som får offret att be om hjälp från överordnade och kanske även polisanmäla, i synnerhet om hoten riktas mot anhöriga (jfr Brå 2012:12, Brå 2009:7).

Från ett ärende framgår dock att det inte enbart är hot och press som driver ett fortsatt utbyte. Det finns positiva drivkrafter också:

I ett ärende antecknas följande om insidern:

Vid den här tidpunkten hade han själv kommit [påverkaren] så pass nära, att han inte kunde säga nej när denne bad honom att göra småsaker. Han kände sig pressad. Han kunde inte säga nej och ville inte göra [påverkaren] besviken.

Skälet till att insidern inte vill göra påverkaren besviken är att insidern upplever att de är goda vänner. Vänner hjälper varandra, vilket också många påverkare sägs vara skickliga på att lyfta fram (se även Åkerström 2012). I praktiken drivs ”samarbetet” i en riktning som gynnar påverkaren, och insidern ska inte ens börja reflektera över hur mycket han eller hon förlorar på det (jfr Arvidson 2007).

Insidern styr brottet och påverkaren

Det minst vanliga förhållandet i undersökningen är att insidern är styrande. I dessa fall är det oftast insidern som har initierat utbytet (jfr Mollenkommissionen 1994, Prenzler 2009, Sherman 1974). Typexemplet i denna undersökning är en insider som arbetar på

en utbetalande myndighet och där med hjälp av en medhjälpare på utsidan betalar ut pengar till sig själv. Hela brottet möjliggörs av insidern och dennes position och påverkaren står för en förhållandevis avgränsad del av brottsligheten. Eftersom påverkaren också tjänar pengar på brottsligheten har dessa relationer pågått ända fram tills brottet har upptäckts.

Resultat i fokus

- Det finns tre typer av relationsförlopp i undersökningen. I det första och vanligaste har påverkaren nytta av en insider. En relation uppstår närmast slumpmässigt, ofta genom ett möte i insiderns tjänsteutövning. Det leder sedan till ett utbyte parterna emellan.
- I det andra förloppet finns en relation från början, sedan uppstår ett behov hos påverkaren, som börjar utnyttja relationen på ett otillbörligt sätt.
- I det tredje och minst vanliga förloppet finns en påverkare som behöver en insider. Påverkaren börjar aktivt arbeta upp relationer med en eller flera myndighetspersoner med ett tydligt syfte, nämligen att relationen ska användas för att gynna brottslighet.
- Relationerna i studien uppstår ofta i insiderns yrkesutövning. Själva påverkan kan dock uppstå först flera år senare.
- Riskerna är stora för att hållhakar uppstår och insidern känner att den inte kan backa ur relationen. Det blir som en uttalad form av utpressning.
- Påverkaren är ofta den styrande parten i relationen. De ”samarbeten” som pågår längst är dock relationer där insider och påverkare ser sig som jämbördiga och upplever att båda gynnas av samarbetet. Slutligen finns exempel där insidern är den drivande i relationen.

Följder och konsekvenser

Korruption är ett brott med allvarliga följder. En del av den tidigare forskning vi funnit bygger på övergripande uppgifter från statistik, enkätundersökningar, intervjuer med experter samt större brottshärvor där man letat spår av korruption (se exempelvis Ruggiero och Gounev 2012, van Duyne 1997, Brå 2005:18, Brå 2009:7, Aromaa m.fl. 2009). Genom betydligt fler intervjuer, inte minst med gärningspersoner och myndighetspersoner som själva fått erbjudanden eller talar om kollegor, har föreliggande undersökning mer att berätta om korruptionens konsekvenser även för insidern och arbetsgruppen.

Detta kapitel beskriver därför konsekvenserna, uppdelat på insidern, arbetsplatsen, beslut samt myndigheten och samhället i stort.

Följder för insidern

Stress och rädsla för upptäckt
 Skam över sitt beroendeförhållande till påverkaren
 Att bli utnyttjad av andra påverkare
 Högt socialt pris
 Faktiska följder: sjukskrivning, tillsägelse, erinran (varning),
 löneavdrag, avstängning, omplacering, egen uppsägning och avsked.

Värre följder vid längre samarbete

Flera insider i undersökningen upplevde sin situation som mycket stressfylld. Att hjälpa en påverkare tär på psyket, det gäller i synnerhet dem som på det stora hela vill vara lojala mot arbetsgivaren och duktiga statstjänstemän. Som framgick av kapitlet om insidern finns dock exempel på personer som inte anser sig ha gjort något fel. De drabbas av stress och oro först när de blir upptäckta. Andra beskriver symptom som ont i magen, press och rädsla för värre följder när påverkaren återkommer och begär nya tjänster. Privatpersoner och företagare som utsatts för otillåten påverkan drabbas av liknande reaktioner (Brå 2008:8, Brå 2012:12).

En annan vanlig reaktion sägs vara skam över den situation man försatt sig i gentemot påverkaren, vilket liknar företagares reaktion på att drabbas av utpressning (jfr Brå 2012:12). Det leder till att insidern inte vill berätta om sin belägenhet. Åtskilliga insider beskrivs också vara rädda för upptäckt och att förlora jobbet. I förlängningen innebär det en risk att kollegor inte blir uppmärksammade på påverkarnas metoder och går i samma fälla, till och med från samma påverkare.

När en insider väl inlett ett samarbete är en uppenbar fara att påverkaren återkommer och vill ha mer hjälp. När flera misstag redan begåtts, blir det också svårare för insidern att backa ur relationen. Även om det framstår som mycket ovanligt i undersökningen att direkta utpressningsförsök förekommer, finns outtalade hållhakar som påverkare kan anspela på. Kunskap om dessa hållhakar sprids ibland till andra personer i påverkarens nätverk, eller till personer som sitter på samma anstalt. Det sprider sig snabbt om någon på en anstalt gått över en gräns. Flera intervjupersoner inom Kriminalvården berättar om fall där andra intagna skaffar sig egna fördelar av en insider. En person som utreder överträdelser inom Kriminalvården berättar:

Det värsta är ju om man nu har råkat göra någonting. Om man har en situation där man faktiskt inser att man är i den här intagnes värld. Så tänker man att jag håller ut. Han muckar om två månader, jag håller ut. Jag gör de här grejerna, och sen försvinner han, då är jag fri. Då har den här intagne sålt dig till nästa intagne och talat om det hela. Så de kan spinna vidare på det hela. Jag vet ju vad du gjorde med honom, nu vill jag att du fortsätter det här med mig också. Så det finns ingen enkel väg ur de här problemen.

Det finns också uppenbara risker för att insidern dras in i den kriminella världen. Med tiden kan insidern göra sig skyldig till allt grövre brott. Det kan till och med gå så långt att man övertar den kriminella miljöns normer (jfr Brå 2012:12). Exempel i undersökningen är ett par insider som i förhör angett att de inte ville berätta någonting, då de inte ville eller vågade ”gola”. Det är begrepp som myndighetspersoner sällan använder för egen del. I några av de här fallen ville insidern inte ens prata om och bekräfta sina *egna* handlingar – som redan var styrkta av annan bevisning.

Stressen och pressen ökar gradvis tills den blir mycket svår att hantera. Några försöker ta sig ur påverkarens makt genom sjuk-skrivning, att själva försöka få nya arbetsuppgifter där de inte längre kan hjälpa påverkaren eller till och med genom att låta sig upptäckas. I undersökningen sker det senare genom mer eller mindre medvetna misstag eller att de erkänner vad som hänt, vanligen för en chef. Enstaka exempel finns där kriminella anger personer som försöker avbryta ”samarbetet”.

Upptäckt, väg till frihet från påverkaren

Det kom ett lugn. Jag slog på datorn och inser att mina ärenden är borta. Jag bara tänker, fan vad skönt. Jag är av med skiten. Allting bara ... Jag var så jädra lugn. Samtidigt som att jag var oerhört ledsen blev jag bara såhär, fan vad skönt. Allt är bara över. En skön känsla. Sen låg jag väl hemma och grinade ett bra tag också. Men just det här bara "vad skönt, det är över".

Insider som omplacerats

Citatet illustrerar hur starkt greppet kan bli från påverkaren. Trots att det ofta väntar en allvarlig reaktion från arbetsgivarens sida verkar insiders initiala reaktion många gånger vara lättnad över att vara fri från påverkaren. De formella följderna beror på myndighetens regelverk, oegentlighetens allvarlighetsgrad och om insidern försökt minska skadorna och anmäla sig själv.

Insidern döms hårt

Oavsett myndighet och arbetsgrupp talar intervjuerna för att det finns mycket liten förståelse för kollegor som blir insider (jfr Gounev och Bezlov 2012, Whyte 1974). Oavsett hur relationen sett ut med påverkaren riskerar insidern att bli socialt utstött av kollegor.

Trots detta har de närmaste kollegorna i några fall uppfattat att det funnits förmildrande omständigheter och inte förändrat sitt beteende mot insidern. I dessa fall har insidern bland annat enbart hjälpt påverkaren någon enstaka gång och i övrigt skött sig felfritt. Det har också funnits oklarheter kring regelverken. Från kollegorna kan insidern också få stöd att ge sig till känna och komma ur en ohållbar situation.

I andra fall har insidern dömts mycket hårt, särskilt av chefer som tycks ha varit medvetna om att insidern rört sig i en gråzon. När tveksamheterna i insiders agerande kommit fram och ljuset därför riktats mot arbetsgruppens metoder, har den ansvarige chefen markerat ett kraftigt avståndstagande. I det ligger också att hävda att man var okunnig om insiders agerande. Intervjuerna talar för att handlingen att peka ut enbart insidern blir ett sätt att skyla över egna misstag.

Beroende på oegentlighetens allvarlighetsgrad finns en rik flora av olika formella åtgärder som arbetsgivaren kan vidta. De sträcker sig från skriftliga eller muntliga tillsägelser från chefen till skriftlig erinran från personalansvarsnämnden. Insidern kan få löneavdrag, stängas av tillfälligt, omplaceras – i vissa fall till tjänster som ska uppfattas som en degradering. Intervjupersoner uppger att ett vanligt skäl till att insidern säger upp sig är för att undgå beslut av personalansvarsnämnden (som blir offentliga), slippa avsked eller i förhoppning om att utredningen om exempelvis tjänstefel ska läggas ner. På längre sikt kan insidern stängas ute från vissa

tjänster, det kan röra sig om säkerhetsklassade befattningar eller uppgifter som bedöms vara känsliga. Svårigheterna att vidta lämpliga åtgärder exemplifieras av ett ärende:

I ett ärende har chefer i mejl diskuterat vad de ska göra med insidern. Insidern har redan fått [specifik lindrig sanktion] för en tidigare förseelse. Då var insiderns försvar att den inte kände till att det var förbjudet att ta fram samma typ av information som personen nu misstänks ha lämnat ut till ett kriminellt nätverk. I den nyuppkomna situationen är [specifik lindrig sanktion] därför inte aktuell. Det går inte heller att omplacera insidern då cheferna saknar förtroende. Cheferna vill inte heller skapa en administrativ tjänst som passar insidern då de är oroliga för att detta skulle ha en demoraliserande effekt på övrig personal. Insidern har begått för stora felaktigheter, upprepade gånger.

I vissa fall polisanmäls det misstänkta brottet och förundersökning inleds. Att utredningen håller för åtal och resulterar i fällande domar förekommer i undersökningen, men framstår inte som alltför vanligt. Rubriceringar i ärendena var: mutbrott, tjänstefel, dataintrång och även något fall av trolöshet mot huvudman. Några insider har dömts till fängelsestraff. Böter var dock vanligare, ibland i kombination med villkorlig dom.

Om bevisningen inte räcker för avsked eller andra formella följder förekommer utköp av olämplig personal. Seminariedeltagare från många myndigheter understryker dock att man inte köper ut personal som *bevisligen* begått brott.

Stora konsekvenser även för privatlivet

Insidern riskerar ett betydligt större socialt fall än påverkaren, som omgivningen inte har samma förväntningar på. En gärningsperson inriktad på smuggling sammanfattar situationen när insidern upptäckts:

Den som i regel går förlorande ur striden är ju förmodligen tjänstemannen, myndighetspersonen. Som med största sannolikhet blir av med sitt jobb. Kanske får gå från hem och bostad. Medan den som har mutat kanske redan har miljoner i skulder. Polisen jobbar så klart efter vilken person man helst vill åt. Det är ju så klart, man vill ju helst åt den här myndighetspersonen. Den är ju, personen blir ju utstött. Ur organisationen. Precis som om jag skulle upptäcka att någon av mina bekanta är en tjallare. Som springer och lämnar information till Polisen. Då blir ju den personen också utstött, lite grann. Jag tror ju att [insidern] får ett betydligt tuffare straff. Både av myndigheterna och sen av själva samhället. Bland grannar och så vidare, på något sätt. Jag ska inte säga att mina grannar förväntar sig att jag mutar någon. Men de skulle inte bli förvånade om jag skulle ha mutat någon myndighetsperson.

Ett viktigt skäl till att insidern döms hårt är som intervjupersonen påpekar, att felaktigheten har uppstått på den sida som följer lagen, myndigheternas sida (jfr även Brå 2007:21, van Duynne 1997).

Flera insider i ärendena har varit sjukskrivna till följd av den stress som både korrruptionen och efterverkningarna skapat. Även på sikt kan de ekonomiska konsekvenserna vara betydande. Det handlar även om inkomstbortfall på grund av arbetslöshet. Utan goda referenser kan det vara svårt att hitta ett nytt jobb. Personer som arbetar med säkerhets- och personalfrågor framhåller att det är särskilt tragiskt när insidern är en gammal trotjänare – då är det både för sent att skola om sig och svårt att få nytt jobb med gamla referenser. Exempel finns dock på insider som omplacerats och med tiden arbetat upp förnyat förtroende från arbetsgivaren och återigen fått bättre arbetsuppgifter.

Enligt intervjupersoner och ärenden framstår det som vanligt att relationer kraschar, att grannar undrar över vad som har hänt och att vänner slutar höra av sig. Dessa negativa konsekvenser drabbar även familjemedlemmar. Arbetar man och bor på en liten ort kommer det snabbt ut, menar flera. Således kan fallet bli stort även i det sociala livet (jfr Prenzler 2009).

Insiderns förändrade livssituation förstärker ibland bitterheten mot arbetsgivaren. En insider beskriver i ett förhör hur det faktum att han hjälpte en påverkare, som han såg som en kompis, fick stora konsekvenser för hans liv:

Jag sitter här som en jävla idiot och håller på att torska lägenheten, jag har torskat jobb, torskat bilen, körkortet ryker, förhållandet håller på och ryker. Tror du jag är glad för det här? Inte en spänn har jag fått, ingenting, bara för att vara schysst mot en jävla idiot.

Följder för arbetsplatsen

Rädsla att svärtas ner på grund av insiderns beteende
 Känsla av svek från insidern
 Oro och försvagat förtroende i arbetsgruppen
 Försämrad arbetsmiljö
 Oro för den egna säkerheten.

Som redan nämnts möts inte korrruption med någon större förståelse bland kollegor. En polis säger: ”Ja, det är ju paria. Det är liksom det sämsta av det dåliga.” Lite senare i intervjun säger han: ”Det finns inget förlåtande. De ska avskedas på stående fot.” En kriminalvårdare betonar följande i ett ärende: ”Han håller på med skit och sen ska vi liksom behöva gå på [vittnes]förhör”. Ett återkommande resonemang bland kollegor är en rädsla att bli indragen och att svärtas ner på grund av insiderns felsteg.

Kaos i arbetsgruppen vanlig reaktion

När en insider upptäcks sprids nyheten ofta snabbt, menar flera intervjupersoner. I den drabbade arbetsgruppen blir arbetsmiljön sämre, stämningen blir tryckt, vilket riskerar att leda till minskad effektivitet. En intervjuperson beskriver det som väldigt påfrestande att arbeta under en sådan period. Det väcker också många frågor om hur detta kunde ske, om insidern lämnade ut privat information om kollegor till kriminella och vad konsekvenserna blir för arbetet och den egna säkerheten.

Enstaka intervjupersoner är rädda för att kollegor ska komma till skada rent fysiskt på grund av insiderns agerande. Det framstår dock som ytterst ovanligt. Däremot finns exempel där kollegor försatts i fara och drabbats av chock och kvarvarande rädsla, när påverkarna har använt information och annat som de fått från insidern. I enstaka situationer har man också varit orolig för vad som tagits in på anstalter genom en insiders passivitet eller aktiva hjälp.

På samma sätt som bristande lojalitet mot arbetsgivaren kan vara ett viktigt motiv för insidern, blir kollegornas lojalitet mot uppdraget centralt för hur de ser på händelsen. Några kollegor använder ordet svek för att beskriva hur de upplevde insiderns agerande. Man syftar på ett svek mot uppdraget, men framför allt ett svek mot mig som kollega.

Seminariedeltagare beskriver att kollegor kan uppvisa tecken på att vara i kris och, precis som insidern, behöva samtalsstöd. Under seminarier framkom också att den närmaste chefen i vissa fall blir väldigt ensam om en svår och ovanlig situation. Därför kan även chefer med arbetsmiljöansvar behöva extra stöd.

På anstalter och häkten får det ännu större konsekvenser eftersom arbetsgruppen arbetar så nära kriminella. En intervjuperson inom Kriminalvården berättar om sina erfarenheter:

Det blir ju slitningar i personalgruppen. Det blir till exempel irritation och smågnabb. Att man ... det kanske blir skitsnack. Man kanske ryter, man kanske börjar bråka, inte bråka men gråla. Att man jobbar åt två olika håll. Klienterna är ju inte dummare än att de ser det. De är skitduktiga på det, så de kan ju spela ut det också. Personal mot varandra.

Precis som den citerade personen har intervjupersoner på andra myndigheter varit med om att kriminella anspelar på uppmärksammade korruptionsfall eller skandaler. De försöker alltid retas, men det beskrivs som värre att utsättas för hån, när det finns ett korn av sanning i botten. Med andra ord kan korruption öka risken för att kollegor ska drabbas av påverkansförsök i form av hån och andra trakasserier (jfr Skinnari 2011).

Ibland får en insiders agerande följden att misstron mot kollegorna ökar. Särskilt intervjupersoner inom Kriminalvården tar

upp detta. Som redan nämnts finns exempel på kärleksrelationer mellan intagna och anställda. Flera intervjuade kvinnliga anställda har vid något tillfälle haft en kvinnlig kollega som inlett en kärleksrelation med en intagen. De har själva känt sig misstänkliggjorda och i något fall har situationen i hög grad påverkat deras arbetsmiljö.

Inga manliga intervjupersoner ger uttryck för oron att misstänkliggöras, inte ens de som arbetat med kvinnliga klienter och där haft manliga kollegor som inlett relationer. Här finns inte samma rädsla för att intagna ska anspela på kärleksrelationer.

Arbetsgivarens hantering kan begränsa skadan

I ett par ärenden har det varit kollegor som upptäckt insidern. På en arbetsplats där personalen är utbildad och vaksam på otillbörliga relationer upptäcks också fallen i ett tidigt skede, vilket begränsar skadan. Andra arbetsplatser präglas av press att inte föra fram kritik. Hur det försenar upptäckt har beskrivits i kapitlet om organisationskulturer.

Kollegor som väl har anmält och kanske blivit misstrodda får också upprättelse när arbetsgivaren tar deras uppgifter på allvar och börjar agera. Många seminariedeltagare och intervjupersoner framhåller att det finns ett signalvärde i att reagera och säga upp olämpliga personer. På så sätt stärks också arbetsgruppen i sin övertygelse om att korruption är fel. Detta framhålls av personer på alla myndigheterna, men formuleras här av en anställd på Försvarsmakten:

Vi vill ju göra ett bra jobb, följa regelverket, och om vi då upptäcker att någon inte gör det och att det inte blir någon åtgärd då tappar vi yrkesstoltheten på arbetsplatsen. Jag har sett att det leder till att man pratar negativt om sitt arbete.

Behovet att agera beskrivs vara som störst när insidern har en chefsposition, annars riskerar medarbetarna att ursäkta sina egna oegentligheter med chefens övertramp.

Följder för beslut

Misslyckade tillslag
Förstörda utredningar
Uteblivna gripanden och åtal
Uteblivna beslag av brottsvinster
Saboterad rättsprocess
Felaktiga förmåner till intagna
Felaktiga utbetalningar.

Den vanligaste typen av konsekvenser i ärenden och intervjuer är misslyckade tillslag, felaktiga beslut och saboterade utredningar.

Exempel finns på narkotika eller annat insmugglat gods som flyttats innan myndigheterna hunnit slå till och brottsvinster som hunnit försvinna. Dessa resultat är i linje med tidigare studier (jfr Säkerhetspolisen 2012, Gounev och Bezlov 2012, Lalam 2012, Ruggiero och Gounev 2012, van Duyne 1997).

Det har också hänt att häktade misstänkta fått hjälp av en insider för att kommunicera med medbrottslingar. Dessa medbrottslingar har sedan förstört bevisning eller hunnit anpassa sina berättelser, vilket försvårat utredningen (jfr Ruggiero och Gounev 2012). I några fall har det inneburit att utredningar lagts ner eller att enskilda inblandade kommit undan eller fått en lindrigare påföljd. I vissa fall har det ”enbart” inneburit att myndigheterna fått styra om sitt arbete. En polis berättar om en utredning som involverade minst två myndigheter som ingår i studien:

Där gick det väl till så att de fick slå [till] snabbare. Just därför att de misstänkte ... Eller de fick en bekräftelse snarare på att det hade läckt ut information någonstans. Det kan rimligtvis bara vara från Polisen. Sedan vet jag inte om det gick att spåra vem det var.

Andra exempel i undersökningen rör felaktiga beslut som lett till utbetalningar från Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Skatteverket. Även råd från en insider om hur man bäst förbereder sig inför möten med myndigheter och hur man formulerar sig har påverkat enskilda beslut. Inom Kriminalvården handlar det om förmåner som felaktigt getts till klienter, vilket varierar från en fåtölj på rummet till generösare bedömningar när det gäller permissioner.

Sett till den mycket stora mängd beslut som tas på dessa myndigheter bedömer vi att det är en försvinnande andel som påverkas genom agerande från en insider. Om dessa felaktiga beslut rör samma person är dock skadan stor både i de enskilda ärendena och för samhället då personen kan fortsätta med sina brott (jfr van Duyne 1997). En påverkare som begick smugglingsbrott berättar:

Min brottsliga karriär hade ju varit slut för tio år sedan i fall inte snutarna hade läckt. Ja, jag hade kanske börjat om, men just nu [har jag vunnit] tio år liksom. Tack vare att polisen läckte om tillslag och grejer. När polisen gör tillslag – det är noll [de hittade inget smugglingsgods], de ramlar tillbaka flera år i deras span. Allting, du förstör ju djävulskt mycket för dem.

Korruption som gynnar myndigheternas beslutsfattande?

Tidigare utredningar och forskning framhåller, liksom några insider, att korruption kan fungera som ett smörjmedel för brottsbekämpningen (Mollenkommissionen 1994). När det gäller uppgiftslämnare och informatörer skulle det handla om att insidern

i gengäld får information om andra kriminella, vilket kan generera fler ärenden och tillslag hos den aktuella brottsbekämpande myndigheten (jfr Gounev och Bezlov 2012). På andra myndigheter finns exempel där beslut har fattats snabbt – om än på felaktiga grunder – vilket minskat handläggningstiderna. Vid en närmare granskning håller dock inte denna argumentation, något som här förklaras av en polis:

För om du tar exemplet med den omdömeslösa polisen, som blir korrumpierad – utan att han kanske fattar det – som hämtar in uppgifter, som i sig leder till bra ärenden, men priset är tokigt. Där menar jag att den informationen hade vi ju kunnat skaffa oss på ett annat sätt, på ett korrekt sätt. Det hade vi säkert kunnat skaffa oss ändå. Om vi vet att den här personen har access till sån information, och han går att rekrytera. För nästan alla går att rekrytera. Om man bara ser till det behovet, hade man kunnat få den informationen hur som helst, och därmed hade vi fått samma resultat.

Följder för myndigheten och samhället

<p>Ekonomiska skador Skadat förtroende för drabbad myndighet Förbättrat säkerhetsarbete i kölvattnet av uppmärksammat fall Minskad information från allmänheten Försvårad myndighetssamverkan Utmanad rättssäkerhet.</p>

Stora ekonomiska skador i några ärenden

I några ärenden har bidrag betalats ut felaktigt eller företagare fått del av förmåner eller återbetalning av skatt de inte varit berättigade till (jfr Antonopoulos och Tagarov 2012). Till detta kommer stora stölder av material som kan ha gått ut i häleriled (jfr Ruggiero och Gounev 2012). Undersökningen innehåller framför allt fall där dessa brott skett upprepade gånger, vilket ökar de ekonomiska skadorna.

”Vi är ju i förtroendebranschen”

Yttrandet i rubriken kommer från en seminariedeltagare och sätter fingret på den skada som flest intervjupersoner och seminariedeltagare oroar sig för. Faktum är att risken för förtroendeskadorna får konsekvenser för hur vissa myndigheter väljer att agera mot korrupktion och andra oegentligheter. Som framgått av kapitlet om organisationskulturer finns på vissa myndigheter en vilja att ”hantera” oegentligheter diskret.

Seminariedeltagarna, som främst kommer från säkerhetsenheter och personalfunktioner, är rörande överens om att det finns bättre sätt att arbeta på. Inom några myndigheter är det vanliga att chefen flaggar upp allt onormalt till säkerhetsenheter eller personalfunktionen, inte minst för rådgivning om hur man lämpligen går vidare. Denna öppenhet gynnar inte enbart myndighetens interna arbete, utan bedöms också leda till ökat förtroende bland allmänheten.

En risk med att inte föra upp ärenden till personal- eller säkerhetsfunktionerna är också att det upplevs som underligt och miss-tänkt med myndigheter som aldrig drabbas av några överträdelser. Den forskning som finns på områdena organiserad brottslighet, ekonomisk brottslighet och korruption mot myndighetspersoner är tämligen enig om att det går att upptäcka brott, bara man bara letar efter dem (jfr Ruggiero och Gounev 2012, van Duyne 1997, Aromaa m.fl. 2009, Sherman 1974).

Incidenter som upptäcks, utreds väl och leder till påföljd kan stärka myndighetens varumärke. Det är ett sätt att visa handlingskraft och en vilja att agera. En medarbetare på en drabbad myndighet förklarar varför de snabbt ville få klart utredning och beslut så att insidern kunde avskedas:

För då kunde vi ju gentemot allmänheten och media, kunde vi hela tiden hävda att det är en före detta anställd som har gjort detta. Det är en före detta anställd ... Det kändes bättre både för medarbetarna i gruppen och naturligtvis för vårt anseende, tror jag. Att vi har tagit tag i detta så snabbt vi har kunnat. För att städa upp och hjälpa de övriga medarbetarna så att det här inte ska hända igen. Ganska snabbt inventerade vi också möjligheterna att förändra rutinerna[.]

I ett par ärenden betonas skadan för myndigheten, inte minst genom att kontrollsystem och rutiner uttryckligen kritiserar i tingsrättsdomar. Sårbara system eller rutiner på myndigheten har också dominerat medierapporteringen. En intervjuperson på Forsvarsmakten sammanfattar:

Skadorna kan vara så mångfacetterade. Det framgår inte alltid vilken information som har lämnats. Senaste fallet har resulterat i att säkerhetsprövningen skärptes väldigt mycket, och det finns acceptans för det. Man kan nyttja en skandal och skärpa rutinerna. Anseendeskadorna är jättesvåra att mäta. Vi vet inte vad [i informationsväg] som inte lämnas till oss nu på grund av vad som hänt.

Flera av myndigheterna är mycket beroende av information från allmänheten. Det handlar om anmälningar, vittnesuppgifter eller tips. Sådana tips handlar om att någon fuskar med medel eller utrustning från myndigheten. Därför uttrycker flera intervjupersoner

oro för att förtroendet ska skadas, exempelvis till följd av läckor från en insider. En intervjuperson betonar också att problemet sällan är faktiska läckor utan uppfattningen om att de finns. Själv upplevde han ett betydligt större problem med oro än faktiska läckor.

Forskning talar för att det mest avgörande för legitimiteten och medborgarnas förtroende för rättsväsendet är uppfattningen att myndigheternas arbetsmetoder är korrekta, att exempelvis handlägningsrutiner följs (jfr Hough och Maffei 2013, Rothstein och Dietlind 2009). Det är precis dessa rutiner som brister när det finns en insider som hjälper till i brottsligheten.

Trots de problem som finns har allmänheten generellt sett högt förtroende för svenska myndigheter (NTU 2012, Rothstein 2003). Tilliten är dock lägre i vissa grupper. En följd av detta är i värsta fall ett parallellsamhälle där vanliga medborgare hellre vänder sig till kriminella för rättskipning eller skuldindrivning (jfr Brå 2012:12, Brå 2008:8, Brå 2012, Korsell, Skinnari och Vesterhav 2009). I sådana fall blir skadorna mycket stora. Samtidigt är det troligt att andra faktorer än otillåten påverkan mot en insider skulle ligga bakom så drastiska utvecklingar, vilket också de intervjupersoner som nämner denna typ av skador betonar.

Myndigheterna behöver också ha ett stort förtroende för varandra. Om läckor sker i ärenden där man arbetar myndighetsgemensamt, blir myndighetspersonerna ofta mer försiktiga med att dela uppgifter med sina kollegor på andra myndigheter (jfr Säkerhetspolisen 2012, Verhoeven, van Gestel och de Jong 2011, Thomson, Perry och Miller 2007). Det tydligaste exemplet kommer från ett ärende där en samverkande utländsk myndighet har krävt skriftliga garantier för att insidern stängs ute från sina ordinarie arbetsuppgifter, annars skulle den sluta att dela med sig av viktig och känslig information.

Resultat i fokus

- Det förekommer att insidern känt stor press och stress och i några fall därför blivit lättad vid upptäckt. Insidern har således väsentligt mer att förlora än påverkaren.
- Följderna blir värre vid längre samarbeten, oavsett om de bottenar i nära lojalitet mellan parterna eller mer eller mindre outtalade hållhakar på insidern. Det blir svårare för insidern att backa och bli ”förlåten” av arbetsgivaren och kollegorna vid upptäckt.
- Drabbade arbetsgrupper präglas av att kollegor känner sig svikna och i vissa fall misstänkliggjorda. En god hantering från arbetsgivaren minskar skadan.
- Konsekvenserna av en insider som hjälper en påverkare i undersökningen är framför allt misslyckade tillslag och saboterade utredningar. Att några intagna på en anstalt felaktigt får förmåner beskrivs också som vanligt. Vid ekobrott handlar det också om felaktiga utbetalningar från myndigheterna.
- Myndigheternas förtroende för varandra och medborgarnas förtroende för myndigheterna riskerar att skadas av insiders agerande.

Slutsatser

Många intervjupersoner bedömer att det stora flertalet myndighetspersoner har en professionell hållning till kunder, klienter och andra ”på utsidan”. Det formuleras tydligast av en myndighetsperson som utreder oegentligheter inom Kriminalvården, som får inleda detta kapitel:

Vi pratar om en liten grupp [som begår oegentligheter]. Vi är närmare 10 000 anställda. Nu pratar vi om dem som finns i vår organisation. Vi har en väldigt stor klick som är klippor. Men jag känner stolthet tillsammans med [min kollega] när vi har lyckats [i våra utredningar], för vi ska inte ha en sån medarbetare i vår organisation. Den ska inte finnas här. För den bidrar med jäv eller otillåtet i relationer eller handhavanden.

Skadorna blir stora

Vården som rättssäkerhet, förutsebarhet och demokrati hotas knappast på ett generellt plan av organiserad brottslighet eller ekobrott i Sverige, men de utmanas ibland. Undersökningen visar att när en insider har hjälpt en påverkare blir skadan sammantaget mycket stor. I vissa enskilda utredningar har också allvarliga skador uppstått. Utredningar med läckor eller att misstänkta gets en möjlighet att prata ihop sig äventyrar brottmålet, eller som det uttrycks i ett ärende: Insidern har dels ”riskerat säkerheten på häk- tet, dels äventyrat möjligheten till en rättssäker rättegång mot två klienter, misstänkta för [grovt brott]”.

Berättelser finns också om anställda som låtit intagna ringa icke godkända telefonsamtal, som i minst ett fall lett till att man försökt skrämman en person på utsidan. Som framgår i ärenden som rör otillåtna dataslagningar utgör blotta slagningen ett hot mot individers integritet. När insidern inte bara gör slagningar av eget intresse utan lämnar ut sekretessbelagd information till påverkare används den för att underlätta brottslig verksamhet.

Även för insidern kan skadan bli mycket stor. De riskerar att bli utstötta i de egna leden. Några intervjupersoner uttrycker större

förståelse för att myndighetspersoner kan brista i omdöme och hamna i trängda lägen i enstaka situationer. Att däremot under en tid samarbeta med påverkare, kanske med egen vinning i bakgrunden, är betydligt svårare att förstå och förlåta. Förutom att insidern riskerar sitt arbete och sin försörjning blir det också oro i den drabbade arbetsgruppen.

Få fall upptäcks

Vår undersökning identifierar inte särskilt många ärenden där insider varit påverkare behjälpliga. Intervjupersoner berättar om ytterligare fall, och flera menar att det finns ett betydande mörkertal, då det rör sig om ett svårupptäckt fenomen. Trots dessa reservationer vågar vi dra slutsatsen att det på det hela taget är ovanligt att myndighetspersoner på insidan bistår påverkare på utsidan. Samtidigt kan myndigheterna bli bättre på att upptäcka och förstå otillbörliga relationer, en fråga som utvecklas i rapportens avslutande kapitel.

I de fall stora skador uppkommit har myndigheterna också goda möjligheter att upptäcka insidern. Felaktigheterna är så många och så omfattande att omgivningen till slut reagerar. Det innebär att myndigheterna trots allt har ett gott utgångsläge för att förbättra arbetet med att förebygga och motverka insider.

Den som söker, den finner

Tidigare studier om korruptionsnivåer och strukturer inom olika myndigheter har ofta funnit fler fall än de räknat med (Knappkommissionen 1972, Sherman 1974, Bezlov och Gounev 2012). Utgångspunkten när man studerar tämligen ovanliga fenomen är att det handlar om några problematiska individer och att den stora massan sköter sig enligt konstens alla regler. Djupare undersökningar visar ofta en mer nyanserad bild. Förekomsten av flera korruptionsrelaterade ärenden på samma arbetsplats förklaras inte sällan i termer av en brottsunderlättande kultur. Med andra ord har fler personer blivit insider genom att sådant beteende har tolererats av kollegor och chefer.

De fall som figurerar i vår undersökning är inte helt isolerade. Det finns tecken på att korruption återkommer inom samma typer av arbetsgrupper eller funktioner. Även om Sverige inte alls har lika stora problem som flera östeuropeiska länder eller polistyrkor i USA finns ett visst inslag av systematisk korruption (jfr Pope 2004, Center for the Study of Democracy 2010, Knappkommissionen 1972, Mollenkommissionen 1994). Det talar för vikten av att arbeta förebyggande mot korruption.

Även om rapporten varnat för riskerna med att inte tro att korruption förekommer, finns vissa fördelar när korruption inte upp-

fattas som något tänkbart. Några intervjupersoner pekar på att yrkesgrupper som har ett rykte om sig att vara svårmutade sällan får otillbörliga erbjudanden. Åklagare är ett bra exempel på detta (Brå 2009:13, Brå 2005:18). Möjligtvis ökar risken för erbjudanden med förekomsten av skandaler och exempel om att korruption finns i Sverige?

Ett positivt resultat i undersökningen är dock att medvetenheten om korruptionsfrågor upplevs ha ökat (jfr Bergh m.fl. 2013). Intervjupersoner menar att problemen på vissa arbetsplatser var större för 10–20 år sedan. I dag diskuteras gränsdragningar och gråzoner trots allt på de flesta undersökta myndigheterna. Medvetenheten hos intervjupersonerna är dock stor om att det finns utrymme för förbättringar.

Utmaningar för myndigheterna

Vissa fall svårare att upptäcka än andra

Undersökningen talar för att myndigheterna är förhållandevis framgångsrika i att upptäcka de fall där insidern begått *många* felaktigheter under en *längre* tid. När det inte handlar om konkreta utbetalningar eller uppenbart felaktiga dataslagningar är det dock svårt att styrka brott för insiderns del.

Särskilt svårupptäckta är fall där insidern är passiv. Då finns inga felaktiga beslut, ingripanden eller andra åtgärder, utan enbart frånvaron av detta. Även rena vänskapsrelationer, där inga tydliga mutor förekommit, är svåra att komma åt. Släkt-, familje- och kärleksrelationer beskrivs vara synligare än ren vänskap.

Myndighetspersonernas integritet

En genomgående fråga i rapporten är hur organisationer skyddar sig mot insider. Många myndighetspersoner lär känna potentiella påverkare främst i, men också utanför tjänsten. Detta är inte heller något negativt, i många fall är åtminstone en ytlig relation nödvändig för att utföra arbetsuppgifterna, inte minst på anstalt eller under utredningar. Men givet denna förutsättning är det viktigt för myndighetspersonerna att ha hög integritet. Det är särskilt angeläget vid myndighetsfunktioner som har omfattande kontakter med potentiella påverkare, som kriminalvårdare, förhørsledare, brottsutredare och viss operativ personal ”på fältet”.

Där myndighetspersonen förvandlas till en insider som hjälper en påverkare förlorar också insidern mest av alla vid upptäckt. Därför är denna fråga rimligen lätt att prioritera, både av säkerhets- och arbetsmiljöskäl.

Fånga in de strategiska påverkarna

Ett viktigt resultat är att det är ovanligt med särskilt strategiska påverkare, som aktivt bygger relationer i syfte att kunna utveckla en insider. Det är positiva nyheter för myndigheterna, då övriga påverkare är mer beroende av tillfälligheter, vilket innebär att möjligheterna att påverkan lyckas är små.

Även om de strategiska påverkarna är få leder deras agerande till stora skador. De beskrivs som ett ständigt problem, inte minst på anstalter, där de har tid att ägna sig åt att skapa kontakter. De upplevs vara duktiga på att läsa människor och kan därför identifiera vilka myndighetspersoner som är lämpliga för påverkansförsök. Dessa påverkare blir tämligen synliga eftersom de är så aktiva påverkare, vilket ger myndigheterna goda möjligheter att kartlägga dem. I den mån de tillhör organiserad brottslighet finns också en struktur med myndighetssamverkan som kan utnyttjas för detta syfte.

Identifiera korruption tidigt

Den kanske största utmaningen för myndigheterna är att upptäcka och avbryta de otillbörliga relationerna *innan* insidern begått stora fel. På detta sätt kan skadorna minimeras. Särskilt när påverkaren tillhör organiserad brottslighet finns ett skrämselfkapital med i bilden som gör det svårt för insidern att backa ur relationen. I ett sådant läge blir insidern ännu mer fast i utbytet med påverkaren. En viktig fråga är att få kollegor och helst insidern själv att vända sig till närmaste chef eller en annan person med högt förtroende inom myndigheten.

Här kan, som rapporten visar, vissa organisationskulturer främja korruption genom att tillhandahålla bortförklaringar och försvåra upptäckt. Att stärka en god organisationskultur gör att fler insider kan stoppas (och frågan utvecklas i nästa kapitel).

Kombinera kvalitet, arbetsmiljö och säkerhet

En tydlig slutsats av rapporten är att otillbörliga relationer mellan påverkare och insider är en fråga som kan hamna mellan flera olika stolar. Kollegor upptäcker problemen. Enhetschefer har personalansvar, men kan sakna kunskap, motivation och verktyg för att agera. I vissa fall är det chefen själv som är insider.

I personalfrågor är det främsta stödet personalfunktionen. Samtidigt kan detta också vara ett säkerhetsproblem, och då finns säkerhetsansvariga och kanske också en internutredningsfunktion. Korruption är bara en av flera påverkansformer som hänger ihop. Felaktig myndighetsutövning och läckor kan användas av påverkare för att framföra trakasserier och hot.

Eftersom var och en av alla dessa aktörer bara har en fragmentarisk bild av situationen behöver de förenas i sin strävan efter en insiderfri myndighet. Vikten av att få dessa verksamheter att löpa åt samma håll diskuteras i rapportens avslutande kapitel.

Utveckla det förebyggande arbetet

Få myndigheter arbetar systematiskt med insiderfrågan på ett förebyggande sätt. I stället blir arbetet reaktivt, när något väl har hänt. I vissa fall saknas tydliga rutiner för hur man ska agera, till och med i ”skarpt läge”. Ett viktigt resultat av undersökningen är att myndigheterna har mycket gemensamt i termer av riskgrupper i personalstyrkan och vilka påverkare som är intresserade av att skapa en insider.

Myndigheternas arbete mot korruption ser däremot lite olika ut. Här finns stora möjligheter om myndigheterna fördjupar sitt redan påbörjade arbete att lära av varandra. Inte minst inom ramen för samverkansuppdraget mot grov organiserad brottslighet har man börjat arbeta mer gemensamt för att förebygga att medarbetare blir insider.

Myndigheterna har också egna viktiga erfarenheter som kan delas. Som exempel kan nämnas att Kriminalvården under några år har lagt fokus i sin grundutbildning på att tydliggöra hur medarbetare ska agera vid otillbörliga relationer. Försäkringskassan har haft några allvarliga fall som uppmärksammats. I kölvattnet av dessa ”skandaler” har myndigheten byggt upp en säkerhetsenhet och fått ökat fokus på säkerhetsfrågor i den dagliga verksamheten (jfr Sandgren och Skoglund 2012). Polisen har i förhållande till de andra deltagande myndigheterna en stark internutredningsenhet som kan användas även vid misstankar om korruption. Bakgrunden är Polisens i sammanhanget långa tradition av att utreda medarbetares oegentligheter då mycket kan gå fel vid ingripanden.

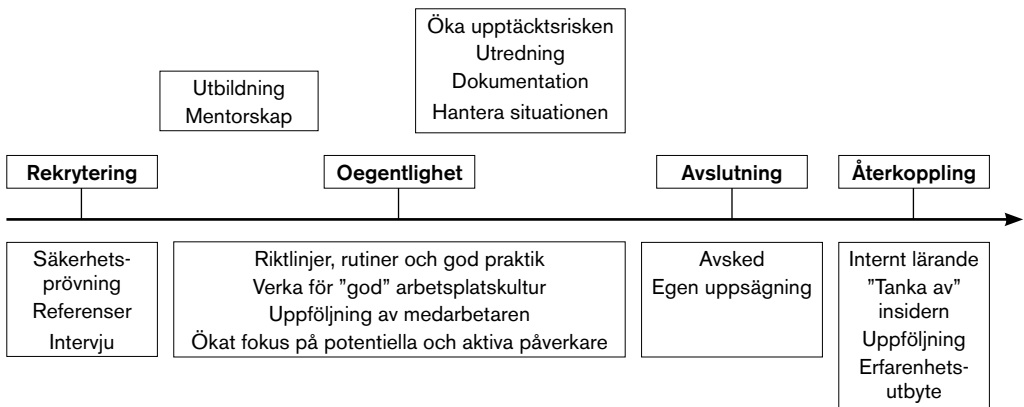
Myndigheternas olika erfarenheter är en bra grund när man försöker bygga upp en mer spetsig kompetens för att uppnå insiderfria myndigheter. Mer om hur detta kan gå till och fler konkreta exempel finns beskrivna i rapportens avslutande kapitel.

En insiderfri myndighet

Skälet till att det här projektet kommit till stånd är att flera säkerhetschefer som Brå haft kontakt med hyser oro för att det finns insider i deras egna myndigheter som riskerar att ställa till med stor skada. Samtidigt upplever säkerhetscheferna frustration över att de inte står bättre rustade mot problemet.

Eftersom problemet med insider ändå är ganska begränsat volyymmässigt, är också myndigheternas kunskap fragmentarisk. Det för med sig att säkerhetsarbetet inte blir särskilt effektivt. Dessutom är det svårt internt att på ett konkret och övertygande sätt driva den här typen av säkerhetsfrågor. En erfarenhet är att det först krävs en skandal för att ett problem ska få tillräcklig uppmärksamhet. En gemensam uppfattning hos säkerhetscheferna är att de behöver stöd för att ta fram förebyggande åtgärder, innan det "otänkbara" inträffar. Det är också temat för detta avslutande kapitel, som bygger på myndigheternas samlade erfarenheter. Ambitionen har varit att systematisera goda exempel från intervjupersoner och seminariedeltagare som bedöms ligga i linje med undersökningens resultat och tidigare forskning om korruption.

Figur 5. Anställningens faser och förslag till åtgärder



Mycket av det som redan görs på myndigheterna kan motverka insider även om det inte var skälet till att åtgärderna infördes. För myndigheterna handlar det om att utveckla, bättre utnyttja och förfina befintliga åtgärder för att maximera dessa bieffekter.

Eftersom rapporten handlar om en person i en myndighet som är eller blir en insider är det förebyggande kapitlet disponerat efter en persons anställning. Den anställde följs från rekrytering, genom själva anställningen – där den anställde börjar begå oegentligheter, till att insiders agerande upptäcks och utreds. Därefter avslutas insiders anställning och arbetsgivaren hanterar det inträffade i en återkopplingsfas.

Sätt fokus på redan anställda

Ett viktigt resultat är att insider ofta har arbetat en tid, i vissa fall till och med ganska länge. Insidern och påverkaren möts i ”tjänsten”. Det är genom yrkesutövningen som de flesta otillbörliga relationer uppstår, även om det också förekommer fall där relationen har sitt ursprung utanför tjänsten.

Som konstaterats i kapitlet om påverkarna har kriminella nätverk begränsade resurser och bristande långsiktighet. Följaktligen är det mycket ovanligt att myndigheter infiltreras av någon som redan från början har en relation till påverkaren. Konsekvensen blir att det är svårt att uppnå en insiderfri myndighet enbart genom noggrann rekrytering. I stället är rekryterings främsta uppgift att i någon mån reducera skaran av potentiella insider genom att anställa personer med hög integritet.

För att skapa en insiderfri myndighet är det som händer under själva anställningen viktigast. I denna fas handlar det om att skapa och upprätthålla en organisationskultur där medarbetarens integritet betonas och förstärks.

Myndigheterna måste också bli bättre på att upptäcka interna oegentligheter. På det sättet kan fler insider stoppas. Dessutom bör en ökad upptäcktsrisk ha en viss avskräckande effekt samtidigt som organisationskulturen stärks. Särskilt som det är insidern som har så mycket mer att förlora på ett ”samarbete” än påverkaren.

Ju tidigare en insider kan upptäckas, desto mindre blir skadan både för myndigheten och insidern. I vissa fall kan oegentligheterna upptäckas så tidigt att insidern på ett eller annat sätt kan behålla sin anställning. En sådan inställning hos myndigheten bör också kunna leda till att fler insider tidigt vågar be arbetsgivaren om hjälp.

Rekrytering

Säkerhetsklassning och säkerhetsprövningar

Säkerhetsklassad tjänst:

När en anställd får tillgång till sekretessbelagda uppgifter som har betydelse för rikets säkerhet.

Säkerhetsklassning görs för tjänster där den anställda får tillgång till sekretessbelagda uppgifter som har betydelse för rikets säkerhet. En central uppgift för myndigheterna är att analysera vilka tjänster som är känsliga och därför bör omfattas av säkerhetsklassning. Exempelvis är myndighetspersoner som arbetar med åtgärder mot organiserad brottslighet ofta säkerhetsklassade. Bestämmelserna om säkerhetsklassning och säkerhetsprövning finns i säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633).

Det innebär att de personer som söker sådana tjänster säkerhetsprövas. Kortfattat innebär prövningarna att Säkerhetspolisen gör en kontroll i olika polisiära register. För placering i de två högsta säkerhetsklasserna sker även en personlig utredning, där den anställda får redovisa bland annat ekonomiska förhållanden.

Säkerhetsprövning tar ofta några veckor, och det finns minst ett exempel i undersökningen där myndigheten undantagit en person från säkerhetsprövning. Syftet var att vinna tid, men följderna blev att myndigheten anställde en insider som sannolikt hade upptäckts om säkerhetsprövning hade genomförts.

Säkerhetsprövning som förebyggande åtgärd

Enligt intervjupersoner och seminariedeltagare förebygger säkerhetsprövning insiderproblematik på flera sätt. Den flaggar upp omständigheter som kan göra den anställda sårbar för otillåten påverkan. Prövningen kan också få personer att avstå från att söka tjänsten för att undgå granskning.

Intervjupersoner med säkerhetsklassade tjänster uttrycker att de blivit mer medvetna om riskerna med påverkare. Säkerhetsklassningen är också en påminnelse om betydelsen av myndighetspersonens funktion. En medarbetare som arbetar mot organiserad brottslighet förklarar vad hon anser som positivt med säkerhetsklassning:

Förebyggande framför allt. För att om man vet det så får man också i sig att det här faktiskt är ett känsligt arbete, jag jobbar med känsliga saker. Wow, jag får tänka mig för lite bättre. Det är en liten åtgärd men jag tror att det kan få, att man liksom, lite grann shaping up.

Luckor i registren

Flera seminariedeltagare påpekar att det dock inom många myndigheter råder en viss övertro på säkerhetsprövning. Några menar att prövningen skapar en falsk trygghet. Vissa myndigheter gör säkerhetsprövningar endast vid anställningstillfället. När säker-

hetsprövningen väl är klar känner sig arbetsgivaren säker. I säkerhetsklass ett och två görs dock fortlöpande registerkontroller.

Som undersökningen visar kan det ske förändringar i en anställds liv som ökar sårbarheten för påverkare. När den anställde får en säkerhetsklassad tjänst blir han eller hon också mer intressant för påverkare.

Svagheten med registerkontroll är att den enbart fångar upp den brottslighet och de känsliga kontakter som myndigheten känner till, och dessutom registrerar. Mycket undgår därför registren (se vidare Backman 2012). Särskilt stora är luckorna när det gäller ekonomisk brottslighet eftersom kriminaliteten är svårupptäckt till följd av att den sker inom ramen för företag och andra legala strukturer (Korsell 2003).

Vissa myndigheter är därför noga med att kombinera registerkontroll med säkerhetsintervju. På Säkerhetspolisens hemsida förtecknas en rad punkter som bör behandlas under en sådan intervju. En seminariedeltagare från Försvarsmakten beskriver säkerhetsintervjun:

Vi jobbar mycket med utbildning i säkerhetsprövning. Intervjuledaren får utbildning av oss som arbetar med säkerhetsfrågor. Intervjuledaren ska kunna utreda vilken integritet den sökande har, hur relationen med eventuella kriminella kontakter ser ut. Det handlar heller inte bara om tillgångar, utan om den här personen har kontroll över ekonomin.

Formellt skiljer man mellan säkerhetsintervju och säkerhetssamtal. Intervjun sker i samband med anställning medan samtal äger rum mer eller mindre regelbundet under anställningens lopp. Ett säkerhetssamtal kan ske med vissa jämna intervaller, men också när särskilda behov föreligger, exempelvis att uppgifter kommit fram som bör klaras ut.

Det kan låta dramatiskt med säkerhetsintervju eller -samtal, men i praktiken handlar många frågor om sårbarheter hos myndighetspersoner som samtidigt kan ta sikte på arbetsgivarens arbetsmiljöansvar. Tydliga exempel är olika former av missbruk, hög frånvaro och personliga problem. Det kan också vara fråga om medarbetare som tydligt visar missnöje med arbetsplatsen. Om riskfaktorer framkommer under samtalet kan de följas upp med nya samtal eller andra åtgärder.

En seminariedeltagare betonar att mötet inte får vara en formalitet utan djupare innebörd, där svaren enbart antecknas. Det gäller för den som leder intervjun eller samtalet att gå till botten med frågorna, och verkligen förstå personen.

Anställningsintervjuer, referenser och provanställning

Undersök sårbarheter och motståndskraft vid anställningsintervju

Många av de frågor som tas upp vid säkerhetssamtal bör lämpligen också kunna beröras vid anställningsintervjun. Med nödvändighet kommer en anställningsintervju in på sökandens möjliga svagheter. Risken är dock uppenbar att den sökande, som gärna vill ha arbetet, döljer sådant som uppfattas som negativt. Exempelvis kan det handla om kontakter med kriminella eller eget missbruk. Några seminariedeltagare har erfarenhet av att arbetsgivaren *undviker* att ställa sådana känsliga frågor. En seminariedeltagare berättar:

Vi har börjat ställa frågor vid rekrytering av åklagare om man blivit åtalad för något, eller har släktingar som har blivit det och så vidare. Ibland kommer det fram saker där. Vissa chefer anser dock att det är kränkande med sådana frågor och vågar inte ställa dem. Det blir då en diskussion mellan säkerhetsavdelningen och chefer.

Ett mer fruktbart alternativ kan vara att fördjupa sig i den sökandes ”motståndskraft”. Det är lättare att dölja riskfakta om sig själv, men svårare att manipulera svar i en mer resonerande kontext. Den delen av intervjun kan kretsa kring hur sökande skulle agera i vissa situationer där man vill fånga upp faktorer som integritet, riskbenägenhet, rättssäkerhet, lojalitet mot myndighetsuppdraget och omdöme.

Vissa myndigheter använder tester i samband med rekryteringen. Seminariedeltagare har särskilt betonat att fördelen med tester är att de ger ett underlag till att ställa fördjupade frågor som rör integritet.

Exempel från Åklagarmyndigheten:

Vi testar våra aspiranter vid anställningen. Vi mäter riskbenägenhet och grundpersonlighet genom psykologiska tester. Det handlar om attityd, samarbetsförmåga, motivation och empati. Hur man reagerar i stressade situationer, om man ändrar personlighet. Vi använder testen som en del av intervjun, för att kunna ställa fördjupade frågor utifrån testresultatet.

För vissa anställningar kan det vara mer tydligt än för andra vad som förväntas av arbetstagaren. Vikten av att inte vara för sårbar och ha en god självkänsla för att klara yrket som vårdare beskrivs av en chef inom Kriminalvården:

Det är det jag försöker få fram i intervjuerna. Hur är den här personens självförtroende och hur pass självsäker är den på sig själv? Får jag känslan att det här är en osäker person, då får jag också känslan att, nej påtryckningar från de intagna kommer att bli så pass stora att den inte kommer att klara det.

Ibland förekommer sökande med goda meriter och som också gör bra ifrån sig i intervjuer. Men det finns ändå tveksamheter. En in-

tervju-person nämner ett fall där det fanns indikationer på att en kriminell gruppering försökte placera en person på en myndighet med känsliga uppgifter. Personalavdelningen löste situationen genom flera intervjuer med personen. Slutsatsen är att en rad intervjuer kan vara ett sätt att ”avslöja” en blivande insider.

Ta referenser, särskilt för riskfunktioner

När en person söker anställning på en riskfunktion är det särskilt viktigt att vara noggrann i referenstagningen. Har personen haft liknande känsliga arbetsuppgifter tidigare? Kan referenten beskriva hur den sökandes integritet kommit till uttryck i konkreta situationer?

I några ärenden och intervjuexempel har myndigheter brutit i referenstagningen och anställt personer med en historia av oegentligheter på tidigare arbetsplatser. Som beskrevs i kapitlet om insidern är tidigare misskötsamhet en varningsklocka. Att noggrant kontrollera med referenter, särskilt för riskfunktioner, är därför ett viktigt kontrollverktyg för att upptäcka gruppen insider med tidigare misskötsamhet i bagaget.

I studien finns också exempel från stora myndigheter där man vid interna tjänstetillsättningar slarvat med referenstagningen. Insidern har redan haft ett högt förtroende och då har interna referenser inte ansetts nödvändiga. I några fall hade en referenstagning möjligen lett till att andra personer fått företräde.

Referenterna bör få frågor om de anser att den sökande är lämplig med hänsyn till yrkesrollens känsliga innehåll. En personalansvarig berättar:

På Skatteverket ställde vi ganska känsliga frågor vid säkerhetsintervjun. [...] Frågor av den typen ställdes både till den sökande och till referenter. Inte bara se att det var rätt person, utan även medvetandegöra vad tjänsten innebär och vikten av att skydda information (eller vad det nu var).

Utnyttja provanställningen

Många arbetsgivare är medvetna om svårigheten att enbart genom ett par intervjuer, referenstagning, tester och arbetsprover få en bra bild av en sökande till en tjänst. En provanställning på ett halvår ger helt andra möjligheter till fördjupning. Problemet är dock, som några seminariedeltagare lyft fram, att arbetsgivarna inte fullt ut drar nytta av tiden för provanställning. Många gånger jobbar den anställde bara på utan regelmässig uppföljning med olika ”kontrollmoment”.

För att ta tillvara provanställningen, förutsätts en plan för hur den anställde ska provas i olika situationer. Chefer och kollegor lär under tiden känna personen och kan bättre bedöma hur den hanterar risker, känslig information och tryck utifrån. En intervju-person inom Kriminalvården berättar om vikten av att följa upp anställningen:

Att man en viss tid har kontinuerlig uppföljning av anställningen. Att man kollar av med chefen och med kollegor hur det funkar, hur den personen jobbar gentemot de intagna. Om man märker av någonting och så där. För det är ju tyvärr så att man [annars] upptäcker det när det redan är försent.

Ett sätt att dra nytta av provanställningen och successivt bygga förtroende är att den nyanställda inte omedelbart får tillgång till känslig information. Provanställningen kan fungera som en form av karantän i förhållande till sekretessbelagda uppgifter genom att anställningen inleds med tillgång enbart till lågriskinformation.

Anställning

De följande förslagen delas in i sådant som bör:

- a) ingå i den anställdes introduktion till det nya yrket,
- b) vara en naturlig del av det dagliga arbetet och
- c) återkomma som särskilda insatser.

Den anställdes introduktion

Statstjänstemannarollen

När man säger att nu ska vi ha en utbildning i att vara statstjänsteman då känner man bara hur allt grått kommer. Det är så trist att klockorna stannar, liksom.

En tjänsteman inom Kronofogden sätter ord på vad många säkert känner inför myndigheters välmenande försök att diskutera etik och värdegrund. Men intervjupersonen fortsätter:

Det var första reaktionen. Men sen när man kommer till vad som ligger i det, statens värdegrund för statsanställda. Börja diskutera de här olika bitarna med respekt och likhet inför lagen. Då är det väldigt tidsenligt på något sätt. Då kommer vi till en bra diskussion.

En sådan bra diskussion kan förslagsvis ta sikte på myndighetsrollens kärna. Att agera korrekt och lagenligt utan ovidkommande hänsyn. Medborgarna är uppdragsgivare, det är deras intressen som ska värnas. När myndighetspersoner uppträder på detta sätt motverkas risken för den korruption som kan uppkomma i, det som tidigare i rapporten benämns, tysta kulturer respektive effektivitets- och informella regelkulturer.

Några intervjuade myndighetspersoner nämner att ett ökat fokus på serviceskyldigheten i uppdraget riskerar att försvaga betoningen på att vara en oberoende statstjänsteman. Det handlar också om att ”pinnjakt” inte ska leda till att tjänstemännen tar genvägar och samarbetar med påverkare för att nå ”resultat”. En seminariedeltagare nämner att de, som balans till effektivitet och

produktivitet i lönekriterierna, även har betonat att man följer riktlinjer och har hög integritet. En åklagare ger sin bild av integritetens centrala roll i yrket:

Hos åklagarna finns inte kulturen att vi skulle utföra tjänster. Denna kultur är viktig att värna om. Det är den starkaste barriären för att motverka korruption. Det är inbyggt från början, från studietiden till rekryteringen. Det finns inte på kartan att vi skulle hjälpa kriminella.

I statstjänstemannarollen ligger också att slå larm om exempelvis interna oegentligheter. Det behöver inte enbart gälla misstankar om brott utan även överträdelser av interna riktlinjer.

Exempel från Kronofogden:

Vi har en interaktiv internutbildning som är ganska lång som handlar om statstjänstemannarollen. Det är många olika "fall" där man i grunden diskuterar etik, moral och bemötande. Det kan vara så enkla saker som vad får man ta med sig från ett hotellrum? Efteråt har vissa deltagare sagt: nu förstår vi vad det betyder att vara statstjänsteman. Att förmedla den känslan, att det betyder något att agera på ett visst sätt, och att man kan vara stolt över den rollen.

Lästips:

Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda.
Regeringskansliet 2013.

Flera intervjupersoner och seminariedeltagare betonar också vikten av att medarbetarna känner sig trygga i sin yrkesroll och vet vad som väntas av dem. Då är de bättre rustade att stå emot otilllåten påverkan.

Mentorskap

Introduktion till arbetsplatsen och inledande utbildning i statstjänstemannarollen i all ära. Den som kommer ny till arbetsplatsen behöver också handledning i hur man hanterar svåra situationer. Särskilt gäller det yrken där relationer ska byggas med potentiella påverkare. Det handlar om allt från kriminalvårdare till utlandsstationerade soldater och hanterare inom de brottsbekämpande myndigheterna. För att skydda i synnerhet oerfarna nyanställda från att hamna i otillbörliga relationer, har vissa myndigheter infört en rutin med mentorer eller handledare som kontinuerligt stöd. Handledarnas roll är också att avhjälpa felbeteenden och på det sättet lotsa den nyanställde på "rätt" väg.

Centrala moment i yrkesrollen är att vara vänlig och hjälpsam, men samtidigt hålla en professionell distans och vara tydlig i sitt bemötande av potentiella påverkare. Både intervjuade myndighets- och gärningspersoner betonar att tjänstemän som tydligt markerar att de inte är öppna för "samarbete", inte heller får särskilt många förslag från påverkare. Det är dock betydligt enklare sagt än gjort att klara denna balans mellan öppenhet och integritet, vilket också

tydligt framgår av studien. Mentorskap syftar till att vägleda medarbetare i hur man tacklar vardagen i en utsatt tjänsteutövning.

Exempel från en klienthandläggare som arbetat länge inom Kriminalvården:

Det gäller hela tiden att hålla distansen. Jag tror att mycket handlar om att personalen pratar med varandra. Nu har vi handledning var tredje vecka, som kan vara ett sätt att hantera [gränsdragning och otillbörliga relationer]. För då kan sådana saker komma upp, att man känner att det här funkar inget bra.

För vissa vårdare kan det kännas som att [en intagen] nästlar sig in. Det gäller då att det är öppet i personalgruppen. Att man vågar prata om det. Det försöker vi prata en del om. Att våga vara sårbara. Eller säga att jag hanterar inte honom. Jag kommer för nära honom eller vad det nu kan vara för någonting.

Chefen som förebild

Enligt intervjupersoner och tidigare forskning kan chefer genom sitt agerande minska risken för korruption (Brå 2009, jfr Blennberger 2009, Ds. 1999:62). Dessa chefer bedriver transparent verksamhet, där andra i myndigheten har insyn och kan upptäcka och avbryta felaktigheter. Chefen är närvarande, initierar och för samtal om svåra situationer i arbetet och hur de ska hanteras. En seminariedeltagare förklarar vikten av att vara närvarande:

Det är ett problem att man inte har så mycket närvaro som chef, när det är så mycket man ska göra utanför arbetsplatsen. Du kan inte se allt för du är inte fysiskt närvarande. Du får inte heller informationen. Där gäller det att vara på plats och föregå med gott exempel.

Intervjupersoner och seminariedeltagare talar för att närvaron är särskilt viktig under tuffare perioder som när enheten ligger efter i myndighetens pinnjakt, omorganisationer eller när en stor del av personalen är oerfaren och behöver handledning. Det är också viktigt att medarbetarna får bekräftelse av sin chef och inte söker den på annat håll, som från påverkare. Att förebygga insider kan också ske genom en god arbetsmiljö, utan diskriminering, mobbing etc. (Brå 2009, Punch 2009).

Det är också viktigt att det är högt i tak i arbetsgruppen och att svåra situationer i arbetet tas upp på enhetsmöten. Medarbetare kan lära sig av att se hur chefen själv hanterar situationer med påverkare. Denna närmast drömchef tar också ansvar för sitt eget beteende och sina tillkortakommanden. Denna chefstyp är beroende av att myndighetens ledning fattat nödvändiga beslut på korruptionsområdet. Som en seminariedeltagare från Arbetsförmedlingen formulerade sig: ”Chefen är i skyltfönstret 100 procent av sin tid”.

Lästips:

Blennberger, E. (2009). Chefen och etiken. I: De Geer, H. och Trollestad, C. (red.) *Etik i arbetsliv och affärer*. Stockholm: SNS Förlag.

Brytting, T. (2013). (red.) *Chefsarbetets etik*. Lund: Studentlitteratur.

Naturlig del av det dagliga arbetet

Rutiner och riktlinjer är en bra början

En given utgångspunkt för en insiderfri myndighet är att ta fram rutiner och riktlinjer för att minska risken för otillbörliga relationer (jfr Brå 2007:21, Klitgaard 1998, Lambsdorff 2007, Riksrevisionen 2013:2). En utmaning är dock att föra ner allmänt hållna och generella råd till konkreta och specifika anvisningar, som är tillämpbara i den dagliga verksamheten (Klitgaard 1998, Erlingsson och Lindé 2011). När riktlinjer är för allmänt hållna och kan gälla all möjlig verksamhet finns en uppenbar risk att de blir hyllvärmare eftersom medarbetarna inte kan se att de gäller dem. Fördelen med tydliga regler och rutiner är att det blir svårare att göra avsteg från dem. Det blir också lättare för kollegor att säga, med en intervjupersons ord, att ”nu gör du inte som du ska”.

I det tillämpbara ligger också att inte enbart beskriva vad som är otillåtet, utan också förklara varför. En intervjuperson inom Kriminalvården förklarar:

Vi har svårt att förklara. Vi säger, man får inte. Men vi förklarar inte varför. Om man ger personalen en helhetsbild varför det är så viktigt att vi följer de här reglerna, då tror jag att det faktiskt är mycket enklare att också faktiskt följa dem. För då förstår man det med själ och hjärta.

Några seminariedeltagare har också betonat vikten av att inte bara betona förbud utan ge exempel på hur uppgifter kan lösas på bästa sätt. Forskningen betonar betydelsen av att lyfta fram positiva exempel på hur andra agerat för att påverka människors beteende i önskvärd riktning (Thaler och Sunstein 2009).

Det gäller också att se upp med alltför byråkratiska och komplicerade regelverk. Paradoxalt nog kan sådana öka risken för korruption (Lambsdorff 2007, Anechiarico och Jacobs 1996, Braitwaite 1985). Det bästa botemedlet enligt forskningen är i stället enkla och tydliga rutiner (Anechiarico och Jacobs 1996). I annat fall minskar flexibiliteten, och följderna blir långa handläggningstider, tidsödande dokumentationsarbete, centralisering och allmänt krångel. Sammantaget får det medarbetare att utveckla kringgående manövrar för att effektivt kunna utföra sina arbetsuppgifter.

Praktiken styr

Av ärenden och intervjuer framgår mycket tydligt att avslöjade insider förklarar sitt agerande inte enbart med otydliga riktlinjer, utan också med att formellt felaktiga rutiner är allmänt vedertagna. De bristande rutinerna kan till och med vara sanktionerade av närmaste chef. Det kan naturligtvis bara vara bortförklaringar, men i flera ärenden är det också klarlagt att betydligt fler medarbetare än insidern brister i regelefterlevnad. Även domstolar och

personalansvarsnämnder har hänvisat till sådana brister, vilket i några fall påverkat bedömningen i lindrande riktning.

Slutsatsen är att medarbetare tenderar att följa de regler som tillämpas i praktiken, inte hur de beskrivs i regelverken.

Motverka subkulturer och tillgången till rationaliseringar

Organisationskulturen har stor betydelse för att insidern agerar som den gör. För arbetsgivaren gäller det därför att verka för en kultur som är motståndskraftig mot korruption och otillbörliga relationer (jfr Statskontoret 2012:20). Att motverka insiders tillgång till rationaliseringar av typen ”alla andra gör det” och ”jag menade bara väl”, kan ha en förebyggande effekt (jfr Ashforth och Anand 2003, Stapley 2003, Klitgaard 1988, Jakobsson och Wästerfors 2003).

Ett sätt att ”hålla koll” på att subkulturer som tillåter korruption inte utvecklas, är att framför allt ledningen och personalfunktionen är lyhörda för signaler om systematiska felbeteenden (jfr Offe 2004). Även säkerhetsfunktionen kan upptäcka sådant. Denna punkt illustrerar också vikten av att personal- och säkerhetsfunktionerna lägger samman sina bilder och samarbetar.

En fördel för organisationer som lyckas motverka rationaliseringar och subkulturer är att de förebygger mindre oegentligheter och kan fokusera sina utredningsresurser på allvarligare fall (Brytning, Minogue och Morino 2011).

Exempel från Försäkringskassan:

Erfarenheten är att handläggare kan utsättas för ”social press” av anhöriga och bekanta om hur det går med deras ärenden. Förutom att tydliggöra riktlinjerna om att det är otillåtet med privata slagningar, började säkerhetsfunktionen att arbeta med riktade kontroller. Det visade sig att sådana slagningar var vanligt förekommande på vissa enheter. Särskilda insatser riktades därför mot dessa enheter för att styra upp verksamheten. Vid en ny kontroll visade det sig att de felaktiga slagningarna hade minskat.

Levandegör korruptions- och jävsfrågor

I de intervjuer som gjorts i studien framgår att det finns en stor variation på hur levande diskussionen är om korruptions- och jävsfrågor på arbetsplatserna. Sådana diskussioner är viktiga då forskare framhåller betydelsen av att träna förmågan att göra moraliska överväganden, precis som träning i rena yrkesfärdigheter (DeMartino 2011).

Exempel från Kriminalvården:

Vi har personalmöten och arbetsplatsträffar ungefär en gång i månaden. Då har vi en stående dagordning. Där finns det här med etik som en punkt där man får lyfta upp och prata om vad det nu kan vara för någonting. Just om förhållningssätt, ja över huvud taget.

Många intervjupersoner menar visserligen att det finns rutiner för att undvika jäv, men när frågan fördjupas är det påfallande få intervjupersoner som har konkreta exempel på att tjänstemän faktiskt hävdar jäv. Exempel från intervjupersoner där jäv gjorts gällande finns dock inom Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Kronofogden och Kriminalvården. Det också naturligt till följd av myndighetsutövningens särskilt ingripande karaktär och den enskilde tjänstemannens befogenheter.

En åklagare på Ekobrottsmyndigheten beskriver sin erfarenhet av att åberopa jäv:

Det är ingen prestige i det utan det är bara att säga till att jag tycker att det här är obehagligt för vi bor grannar eller han har barn på samma dagis som jag. Sen så slipper man.

En annan åklagare fyller i att jävsfrågor är levande på arbetsplatsen och att man möts med respekt när jäv åberopas.

Nära besläktat med jäv är frågan om bisysslor. Det finns åtminstone två ärenden där insiderns relation med påverkaren fördjupats genom en godkänd bisyssla. De aktuella myndigheterna fattade misstankar mot personerna bland annat genom fördjupade kontroller av bisysslor. Bisyslan har rört allt ifrån arbete på restauranger till att ha ett eget företag som använts av ekobrottslingar.

Var lyhörd för otillbörliga relationer

Återkommande i undersökningen är att kontakten mellan insider och påverkare övergått från en professionell till en otillbörlig relation. Det gäller att vara vaksam på sådana situationer så att den anställde får stöd att bryta sådana relationer. En intervjuad chef beskriver ett sådant fall:

Medarbetaren [x] insåg ju själv att det fanns någonting som [x] ville prata med mig om. Via släktskap hade [x] en nära koppling till en [kriminell gruppering]. Jag tog då kontakt med vår säkerhetsavdelning, som hela tiden har varit väldigt bra. Vi kom fram till att, nej, vederbörande ska inte finnas kvar hos oss. Självklart ska [x] finnas kvar inom [myndigheten], det var inte det. Utan här handlade det egentligen inte så mycket om att skydda verksamheten som att skydda personen. För det handlade om att inte sätta [x] i en situation där [x] blev exponerad i den här rollen. Det är väldigt långsökt, men det skulle kunna komma en situation där det tydligt framgick att [x] hade en roll hos oss och att de här kopplingarna fanns. Vilket kunde riskera att utsätta [x] för påtryckningar. Därför pratar vi om detta, hela tiden. Vi pratar mycket om det finns kopplingar. För på något sätt är vi bara människor, och det är släktskap och det är bekanta och bekantas bekanta. Så vi försöker nog att få en väldigt öppen attityd här.

Liknande exempel finns inom en rad myndigheter, där chefer uttrycker tacksamhet över att medarbetare tagit upp känsliga relationer som skulle kunna bli ett problem. När sådan information kommer från den anställde själv är förutsättningarna särskilt stora att hitta en bra lösning både för den enskilde och för myndigheten. Om i stället uppgifterna kommer fram genom ”tips” riskerar medarbetaren att misstänkliggöras även om inget otillbörligt har skett. Är relationen känd kan i stället kollegor ta över vissa arbetsuppgifter för att medarbetaren ska slippa känna någon press. Dessutom undviks jävlikande situationer.

Exempel från chef på Tullverket:

Vi kan inte göra så mycket mer än att prata med den som det handlar om. Att medvetandegöra. Sedan kan vi hålla honom eller henne från den delen av verksamheten. Kanske till och med omplacera, och det kallar vi för arbetsväxling. Att placera på något annat ställe i organisationen en tid för att han vill kompetensutveckla sig. Man kommer överens om det helt enkelt och håller den linjen utåt. För det är ju ingenting som ska spridas i organisationen. För jag menar att det är duktiga tjänstemän som det inte ska falla någon skugga över. Men det är ju jätteknepig, och jag tror som sagt att det där kommer att öka framöver. Jag har pratat med [säkerhetsansvarig] om det här också. Att vi på något sätt borde arbeta fram någon strategi för hur man ska hantera det.

Den myndighet som kanske har kommit längst med att aktivt arbeta med att motverka otillbörliga relationer är Kriminalvården. Den myndigheten har tagit fram både riktlinjer och arbetsplatsmaterial (se nedan).

Exempel från Kriminalvården:

Särskilt på anstalter blir otillbörliga relationer en säkerhetsrisk. Redan i grundutbildningen behandlas otillbörliga relationer utifrån konkreta fall.

Lästips:

Riktlinjer avseende otillbörliga relationer mellan medarbetare och klienter (2012-01-03). Kriminalvården. Dnr 11-2012-000117

"Personlig men inte privat". Ett arbetsplatsmaterial för arbetet mot otillbörliga relationer mellan medarbetare och klienter (Kriminalvården 2011).

Vaksam mot riskbeteenden

Riskbeteenden som misskötsamhet i arbetet, missbruk, överdådig konsumtion och dubbla lojaliteter är långt ifrån en indikation på förekomsten av en insiderproblematik. Samtidigt menar intervjupersoner att de är viktiga att ta tag i för arbetsgivaren. Att ta ett arbetsmiljöansvar innebär också att reducera antalet potentiella insider och därigenom förebygga uppkomsten av otillbörliga relationer.

En intervjuperson illustrerar hur ett bristfälligt arbetsmiljöansvar riskerar att skapa en insider:

Jag tror att det är ganska lätt att alienera en problemperson. Någon som har problem, kanske börjar dricka eller blir en udda

figur. Sen börjar folk skjuta dem ifrån sig. Den blir omplacerad på avdelning efter avdelning. Ingen vill ha den här Svarte Petter. Då ökar man ju liksom bara alienationen. Om den då hamnar i en situation där du blir övertalad av den där kriminelle kompisen. Då är man ju svagare rustad än om du är på topp, du är frisk och du är med i laget på jobbet. Då kanske man till och med utvecklar bitterhet mot sin arbetsgivare som inte tar hand om en. Så att man av ren hämnd kan tänka sig att göra det här. Då är filosofin i stället ”ja men vi ska ju plocka in dem i familjen”. Vi ska inte alienera dem. De ska in i laget igen så att de är lojala med oss och inte bittra på oss.

Även flera andra intervjupersoner och seminariedeltagare betonar vikten av god personalpolitik. Om medarbetarna är stolta över sitt arbete och har förtroende och tillit till arbetsgivaren, är sannolikheten stor att de vänder sig dit när de får problem.

Synliggör ekobrottslingen och andra mindre synliga påverkare

Ett tydligt resultat i undersökningen är att när påverkare förs på tal går ofta tanken till kriminella grupperingar eller andra synliga former av organiserad brottslighet. Myndighetspersoner upplevs däremot inte vara lika uppmärksamma på att ekobrottslingar kan vara påverkare (jfr Braithwaite 1994). De har som regel en mer harmlös framtoning som gör att man inte identifierar dem som påverkare.

En ökad kunskap om olika påverkare och deras strategier är också en del i det förebyggande arbetet. Särskilt Försvarmakten och Säkerhetspolisen har kunskap om förslagna påverkare.

Exempel från Säkerhetspolisen:

Vi informerar våra medarbetare om värvning [från påverkare] och vad man ska vara uppmärksam på, hur det inte går till och hur det kan gå till med målsökning. Men det är ju en fråga om vilken bransch man är i, vad man sysslar med, det kan ju se väldigt olika ut.

Utbildning för att väcka korruptionsfrågan

Inte enbart denna undersökning utan även andra studier om korruption visar att många myndigheter saknar beredskap för otillbörliga relationer (Statskontoret 2012:20, Riksrevisionen 2013:2, Brå 2009). Det finns också en bristande vaksamhet på tecken på korruption i form av medarbetares förändrade beteende. Några exempel som Kriminalvården listar är att medarbetare pratar beundrande om påverkaren eller dennes brottslighet, fjärnar sig från arbetsgruppen, verkar ha lojalitetsförskjutningar och dröjer sig kvar hos påverkaren (Kriminalvården 2012).

Det kanske viktigaste syftet med utbildningen är att medarbetarna ska reflektera över sig själva och sin egen sårbarhet. En förebyggande i personalansvarsnämnden sätter ord på behovet:

Vissa har lättare att stå emot än andra. Många har den känslan att "nu går jag med på något som jag inte borde". Men den känslan kanske inte finns hos dem som faller. Det här är något man bör ta upp i utbildningen.

Förutom utbildning om "vanliga" korruptionsrisker, som denna rapport inte berör, behöver medarbetarna påminnas om riskerna med otillbörliga relationer. Sådan utbildning bör därför ske återkommande, gärna i seminarieform för att kunna belysa exempel och kommentera konkreta problem som har uppstått. Här kan frågor om korruption och otillbörliga relationer varvas med frågor om andra utmaningar i yrket.

Flera intervjupersoner betonar också att korruptionsfrågor ska vara en stående punkt på arbetsplatsträffar eller liknande möten. Fördelen är att det då blir lättare att samtala om korruption, som annars kan anses vara ett svårt och känsligt område. För att sådana samtal ska bli av och kännas meningsfulla är det viktigt att det sker inom en tydlig struktur. Texten nedan innehåller två exempel på sådana strukturer.

Exempel från Polisen:

Vi skulle nog behöva ha mer struktur kring det här. Mer samtal. Vi hade en jätteenkel övning som jag plankade från en annan sektionschef. Han hade haft ledarskapsutbildning med en rolig övning. De fick ett påstående. Sedan kunde de välja olika svarsalternativ, vad de mest hölal med om. Sedan fick var och en skriva ner [sitt svarsalternativ] på en lapp, och lägga den i en hatt. Så gick [hat-ten] ett varv och så fick man dra en lapp. Då fick man liksom den åsikten [som fanns på den dragna lappen]. Så fick man ställa sig i hörnet och argumentera för [åsikten]. Vi gjorde någonting liknande här i våras. För det är några grejer som är så svåra. Alla vet att det förekommer, men ingen vill stå upp för det och säga det. Får du vara anonym är det lättare.

Exempel från Kriminalvården:

Det är sånt som vi sitter och pratar om på arbetsplatsträffar. När det var en [otillbörlig] relation här satt vi ner och pratade om ... Vi har en liten frågelåda där man kan ta upp och läsa en fråga: "Min klient vill vara ute lite längre på permissionen. Hur hanterar jag den situationen?" Så sitter vi här och [säger] jag skulle göra så här, jag tycker så här. I öppen diskussion sitter vi och pratar ...

Metoder mot särskilt aktiva påverkare

Intervjupersoner på de flesta myndigheter nämner fall där det funnits problem med att personal blivit insider. Vissa påverkare är också särskilt aktiva och framgångsrika i att bygga otillbörliga relationer. En del beskrivs till och med vara så skickliga att det är svårt att stå emot även för en tränad myndighetsperson.

Minnesanteckningar kan också vara en väg att "hålla reda på" en manipulerande person. Anteckningarna kan innehålla uppgifter om otillbörliga erbjudanden, skämt om erbjudanden och annan information som kan vara av betydelse. På det sättet bygger arbetsgruppen upp en kunskap om påverkarens metodik.

För att skydda medarbetare och upprätthålla myndighetens integritet har flera arbetsplatser utvecklat särskilda rutiner för att motverka att otillbörliga relationer byggs. Principen är att medarbetarna ska ”dela på bördan” att ha kontakter med vissa påverkare (jfr Brå 2009:7). Det gäller allt från utredare till kriminalvårdare. Särskilt tydligt blir det inom Polisens och Tullverkets hanterungsverksamhet:

Exempel från Polisens:

En hanterare har aldrig ett ensamt uppdrag, utan du är alltid två, minst två på varje person som du kör och driver. Och det gör att det är mycket svårare att du blir källan, att försöka dra ur saker ur mig, då måste du liksom lyckas övertyga båda två på nåt sätt. Framgångsfaktorn i det skulle jag säga är noll. Plus att de här två [hanterarna] har ju en kontrollant. Så de rapporterar alltid alla möten, allting som sägs rapporteras till deras kontrollant. Och den uppgiften är ju att övervaka hur mina poliser mår. Vad gör de? Hur länge har de haft den här relationen? För de får inte heller vara en källa år efter år, just för att man kommer för nära.

Kontrollanten kan också delta i särskilt korruptionskänsliga moment, som betalningar till informatörer. Ytterligare ett stöd är psykologsamtal ett par gånger om året.

Återkomma som särskilda insatser

Satsa på särskilda riskgrupper

Inom myndigheterna är vissa relationsskapande arbetsuppgifter mer känsliga än andra. Det gäller exempelvis de nyss nämnda hanterarna inom Polisens och Tullverket. För sådana funktioner är insyn, kontroll, utbildning, uppföljning och mentorskap av särskild betydelse (jfr Punch 2009, Prenzler 2009, Klitgaard 1998). En central del är att hanteraren inte ska hamna i ett läge där informatören förvandlas till påverkare. En polis berättar om utbildningen till hanterare:

Man tränas ju i hur man socialt duperar folk, men också hur du upptäcker kontrarekryteringar. Hur förstår du att nu är det jag som blir intervjuad här, fast det borde vara tvärtom. Det där tränas man i naturligtvis, på väldigt många roliga sätt också, ganska roliga utbildningar.

I några ärenden har insidern tillhört en ofta bortglömd ”riskgrupp”, personer som närmar sig pensionsstrecket. Det finns flera fall där medarbetare under ett långt yrkesliv levt upp till devisen om nit och redlighet i rikets tjänst, men hamnat i en otillbörlig relation nära pension. Det finns en särskild tragik i när sådana yrkesliv avslutas genom att människor förlorar förfästet och för tidigt får lämna ett aktivt yrkesliv.

Rutiner och riktlinjer mot korruption och otillbörliga relationer är en relativt ny företeelse som aktualiserats sent i många äldre medarbetares yrkesliv. Det är därför angeläget att myndigheter-

na lägger stor vikt vid att ”nya” rutiner får ordentligt genomslag inom hela myndigheten och att inte äldre medarbetare glöms bort.

Återkommande säkerhetssamtal

Flera intervjupersoner och seminariedeltagare betonar att säkerhetssamtal inte enbart bör ske vid rekryteringstillfället utan vara en återkommande punkt under anställningen. Ett förslag från en intervjuperson är att de årliga medarbetarsamtalen också har karaktär av säkerhetssamtal. En intervjuperson på Försvarsmakten berättar:

Väldigt många utav dem [i de högre säkerhetsklasserna] säger att, ”men herregud, vad bra att sitta och diskutera det här. Här går man i sin lilla värld och tänker inte på att jo ...” Det blir så hemvant, man kan jobba i sju-åtta-nio år och allt är bara rödfärgat. Vardagen är ... rödfärgad – då är det hemligt. Allt är hemligt! Det blir den normala nivån.

En annan intervjuperson menar att det knappast går att ha full uppmärksamhet på en fråga hela tiden. Då riskerar man att ”slappna av”. I stället bör viktiga etik- och säkerhetsfrågor väckas med jämna mellanrum och betraktas som en naturlig del av arbetet.

Punktinsatser vid uppkomna risksituationer

Ett strategiskt säkerhetsarbete innebär också att agera förebyggande vid uppkomna risksituationer. Det kan handla om att en medarbetare exponerats mot kända påverkare. Återigen gäller det att gå in tidigt för att förebygga att otillbörliga relationer utvecklas. Särskilt närmaste chef har ett ansvar att agera, men kan få hjälp av säkerhetsfunktionen. Exempelvis kan ett säkerhetssamtal klarlägga vad som har inträffat, reda ut rykten och tips samt stärka medarbetaren så att den inte utvecklas till en insider. En person som arbetar med internutredningar berättar:

Att man tillsammans har ett högt säkerhetstänk, att man vågar ta tag i problem. Om det är någon medarbetare som setts på en fest tillsammans med en massa killar från [en viss kriminell gruppering], då kanske man ska ha ett samtal med medarbetaren direkt. Och säga ”har du tänkt på vad det här kan innebära för dig själv, vet du vilka de är?” Att man har ett säkerhetssamtal, dokumenterar det och hela tiden låter frågan vara levande.

Ett proaktivt förhållningssätt behöver inte vara knutet till en potentiell insider utan kan gälla generella risksituationer som kan uppstå. Säkerhetsfunktionen kan också använda konkreta fall för att informera om vad som gäller för verksamheten.

Exempel från Ekobrottsmyndigheten:

Genom information från [myndighet] visste vi att ett ärende var på gång, och där upptäckte vi att det fanns en jävsrisk med en anställd. I samband med en allmän utbildningsinsats tog vi upp jäv i allmänhet. Veckan efter kom ärendet och den anställde flaggade själv upp jävsfrågan och ville inte arbeta i ärendet. Så frågan löste sig själv!

Exempel från Kriminalvården:

Vi håller ju konstant på med att informera om att man inte får göra otillåtna slagningar. Det gör vi jättemycket. På vårt intranät har vi gjort det. Sen har vi även gjort det i vår personaltidning. Där vi har gått ut och sagt att du inte får, du får inte, tänk på detta. Det brukar vi göra när det kommer kändisfångar.

Oegentligheten

Öka upptäcktsrisken

I tidigare avsnitt har betydelsen av kunskap om riskfunktioner och riskbeteenden för att *förebygga* otillbörliga relationer lyfts fram. Däremot är denna kunskap mindre användbar för att *upptäcka* insider. Skälet är att antalet insider är få, men medarbetare på riskfunktioner och med riskbeteende många. En strategi som utgår från att identifiera personer med hjälp av dessa risker kommer att föra med sig ett ohanterligt stort antal falska positiva träffar.

Gå på påverkaren!

Det är därför tydligt att en annan strategi än att fokusera på insidern måste användas för att öka upptäcktsrisken. Av undersökningen kan slutsatsen dras att det finns två vägar att gå. Den första är att se inåt i organisationen. Det innebär att se över riktlinjer, interna kontrollsystem och handlägningsrutiner, allt beroende på de aktuella arbetsuppgifterna. På den punkten har myndigheterna erfarenhet, men kan flytta fram positionerna ytterligare (se vidare Riksrevisionen 2013:2). I undersökningen framgår att många myndigheter arbetar med att begränsa åtkomst till register, med loggning och att kontrollera otillåtna dataslagningar.

Den andra är att rikta sökarljuset mot påverkaren. Åtskilliga av dessa personer, framför allt de med koppling till organiserad brottslighet, har redan ögonen på sig från de brottsbekämpande myndigheterna. De kartläggs av underrättelsetjänsterna och är föremål för fysisk spaning och hemliga tvångsmedel som telefonavlyssning. Vissa insider i undersökningen har upptäckts på detta sätt. En polis berättar:

Har man tvivelaktiga kontakter visar det sig alltid ganska snart. För buset har ju telefonavlyssning. De har ju påhäng med span, de blir fotograferade. Så ser man, men vad sjutton, är inte det en kollega på bilden? Så kommer det fram.

Föga förvånande är detta citat hämtat från en polis. Polisen har störst möjlighet att få fram information om insider i den egna organisationen. Polisen har också en intern struktur för att arbeta vidare genom underrättelsearbete och internutredningar, verktyg som många andra myndigheter saknar.

Även om Polisen ibland kan ge ett tips eller en signal till en samverkande myndighet är det sällan tillräckligt för att inleda en formell förundersökning. En seminariedeltagare inom Åklagarmyndigheten beskriver problemet:

Ibland kommer information från Polisen, från telefonavlyssning: ”Min vän åklagaren gjorde det och det”, eller ”jag sålde kokain till den och den”. Det är svårt att värdera sådan information. Det kan vara rykten.

I den brottsmisstanke som aktualiseras mot insidern ingår sällan ett tillräckligt allvarligt brott för att det ska kunna leda till beslut om användning av hemliga tvångsmedel. Ofta handlar det om brott med låga straffvärden som tjänstefel, dataintrång och brott mot tystnadsplikten. Däremot gäller misstankarna mot påverkaren ofta grövre brott. Hemliga tvångsmedel kan därför ofta användas. Om uppgifter då kommer fram om insiders brottslighet får sådan överskottsinformation användas om det för insiders brott är föreskrivet fängelse i ett år eller mer och böter inte är aktuellt (27 kap. 23a§ rättegångsbalken). Om det finns särskilda skäl får överskottsinformation också användas, liksom för att förhindra brott.

Glöm kärleken

Som framgår av undersökningen är medarbetare särskilt observanta på kollegors kärleksrelationer. Framför allt kommer det till uttryck inom Kriminalvården, där medvetenheten är stor om risken för sådana relationer med intagna på anstalt. Kärleksrelationer är också svåra att dölja för kollegor. I bakgrunden finns säkerligen nyfikenhet kring allt som handlar om kärlek. I vissa myndigheters internutbildningar ingår också varningar för att hamna i ”honungsfällor”.

Mer komplicerat är det med ”vanliga” vänskapsrelationer som spårar ur och blir otillbörliga. Intervjuer i undersökningen ger en tydlig bild av att många otillbörliga relationer är tämligen jordnära och handlar om delade intressen mellan personer av samma kön och att personkemin stämmer. För att öka upptäcktsrisken för dessa betydligt vanligare relationer än kärlek behöver myndigheterna bredda sin ”riskprofil” och vara vaksamma även på vänskapsrelationer som blir otillbörliga.

Chefen och medarbetaren som upptäckare

En av chefens viktigaste uppgifter när det gäller insider är att upptäcka dem. Det är lättare för en närvarande chef som känner sin

egen arbetsgrupp. En sådan chef har förutsättningar att se varningssignaler i form av riskbeteenden och förändringar hos sin personal. Det handlar inte minst om att få information från andra medarbetare om att något inte står rätt till. Den vanligaste situationen i de undersökta ärendena är att en kollega fattat misstankar mot insidern. En internutredare berättar:

Jag tror ändå på den här sociala kontrollen, medarbetare emellan. Den tror jag skulle funka på bästa sätt. Man kan ju skriva hur många riktlinjer och policy och ha hur många utbildningar som helst, men det är ändå det som händer i verksamheten. Är det fler som har koll, då kommer man ju i alla fall att få signaler och upptäcka mer. Det tror jag.

En intervjuperson inom Kronofogden trycker också på den ”upp-täckarresurs” som finns bland medarbetarna:

Det har nästan enbart varit tips från kollegor som har varit ingången. Kollegorna är vana att i sitt arbete möta personer i misär, personer som har en kriminell bakgrund. [Kollegorna] är inte naiva eftersom de har sett samhällets baksida. De har skarpa ögon och upptäcker kollegor som själva begår brott. De har också rätt bra koll på en medarbetares fritidsintressen och kontakter, så det finns en fungerade social kontroll ute på arbetsplatserna.

Några andra intervjupersoner och tidigare forskning varnar dock för att kollegor och chefer kan vara naiva (Bergh m.fl. 2013, Punch 2009, Ashforth och Anand 2003). Man vill inte tro att någon i den egna arbetsgruppen kan vara insider och hjälpa påverkare. Om medarbetare saknar förtroende för sin chef måste det finnas andra kanaler att vända sig till, som personal- och säkerhetsfunktionerna.

Chefer som inte enbart skriver under och attesterar för att få arbetsuppgiften avklarad, utan gör reella granskningar av beslut och underliggande arbete har möjligheter att upptäcka fel, och i vissa fall insiderproblematik.

Inte minst de ärenden som analyserats i undersökningen visar att varningssignaler ofta finns, men de måste samlas ihop, exempelvis av en chef, och föras vidare till säkerhets- eller personalfunktioner.

Några intervjupersoner som betonar chefsrollens betydelse påpekar dock att det finns chefer som visserligen misstänker att medarbetare har otillbörliga relationer, men som inte vet hur de ska agera. Dessa chefer saknar kunskap om vad de kan kräva av de anställda, hur oegentligheter ska dokumenteras och vilka arbetsrättsliga åtgärder som finns att tillgå. Chefer bör därför utbildas i hur problem med oegentligheter ska hanteras.

Exempel från Polisen:

Sedan ett par år tillbaka sker inom Polisen en kraftig satsning på chefer. Bland annat erbjuds omfattande utbildning. Det är ett sätt att stärka cheferna i att ta ett arbetsgivaransvar. Att ta tag i det som inte funkar i verksamheten.

Hantera insidern

Säkerhetsfunktionen viktigt stöd

Flera intervjupersoner och seminariedeltagare betonar vikten av att ha en säkerhetsfunktion på myndigheten. Inte enbart för att förebygga oegentligheter utan också för att hantera en insidersituation. Framför allt chefer beskriver hur svårt det är att agera professionellt när en kanske nära medarbetare har brustit i förtroende. Sådana närmast unika situationer för en enskild chef kräver stöd av personer som känner till regelverk och rutiner. En seminariedeltagare från Skatteverket berättar:

När det har varit skarpt läge har stödet snarare funnits på säkerhetsstaben än från resten av ledningen. När man sitter i första linjen vet man vart man ska, men det är mycket tankar och hänsyn längs vägen. I den processen har bra hjälp kommit från säkerhetsorganisationen. Det är bra att ha en del av organisationen som har sådant uppdrag och att organisationen som helhet backar upp.

När bevisen inte räcker till

Intervjupersoner och seminariedeltagare menar att tips om oegentligheter och otillbörliga relationer är betydligt vanligare än bevisade fall. Till det kommer impulser som rör informationsläckage till kriminella från den egna myndigheten, men där det saknas närmare uppgifter om vem insidern är.

För säkerhets- och personalfunktionerna innebär det en stor utmaning att agera på osäkra uppgifter och väga integritet mot effektivitet. Även här kan säkerhetssamtal vara en väg att gå. En internutredare vid Polisen berättar:

Ja, alltså hittar man det tidigt, och man förstår att det inte har skett några brott än, [...], då brukar säkerhetsavdelningarna [...], ha säkerhetssamtal med personen. Det betyder i stort sett att man träffas och "vi har indikationer på att du står nära på något sätt, eller kan vara utsatt för en påtryckning eller påverkan från de här ... Hur är det?" Alltså: "Hur mår du? Stämmer det här?" Och så vidare, för då måste vi hjälpas åt. Då kan det bli att de bara: "Nej, det stämmer inte." Det kanske gör det i alla fall, men det har hur som helst en brottsförebyggande effekt, nu fattar de att de inte är anonyma i det här.

Personalansvarsnämnden

Personalansvarsnämnderna träder in först efter det att en oegentlighet upptäckts. Samtidigt har de en viktig förebyggande funktion. Personalansvarsnämnderna tar upp frågor om disciplinåtgärder för tjänsteförseelser och arbetsrättsliga konsekvenser av disciplinären i form av avsked, uppsägning, löneavdrag och erinran (varning). De gör också åtalsanmälan när en anställd är skäligen misstänkt för tagande av muta, tjänstefel och brott mot tystnadsplikten. Dessutom ska de anmäla brott om det antas föranleda någon annan påföljd än böter. Det kan exempelvis gälla allvarligare former av dataintrång.

Personalansvarsnämndens disciplinåtgärder

Både avsked och uppsägning handlar om skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden. *Avsked* sker när arbetstagaren grovt har åsidosatt sitt arbete så att det är att betrakta som ett brott mot anställningsavtalet (se avsnittet Avslutning). En *uppsägning* däremot, kan exempelvis ske på grund av att den anställde har ett alkoholmissbruk som får samma effekter som i fallet med avsked. *Löneavdrag* är en ekonomisk disciplinåtgärd där arbetsgivaren drar av en viss del av den anställdes lön. Storleken på löneavdraget beror på hur allvarlig tjänsteförseelsen är. *Erinran (varning)* är ett skriftligt meddelande till arbetstagaren där syftet är att markera tjänsteförseelsen och få den anställde att förändra sitt beteende.

Avskräckande effekt

Bara att hamna i personalansvarsnämnden är avskräckande. Om du redan har fått en varning och åker dit igen, då ska du inte vara kvar. Våra personalrepresentanter tar väldigt allvarligt på det.

På det sättet uttalar sig en föredragande i personalansvarsnämnden. Bland seminariedeltagare råder det delvis delade meningar om personalansvarsnämndens avskräckande effekt. Några deltagare anser att varning och löneavdrag sänder en stark normerande signal. Anställda vill inte hamna hos personalansvarsnämnden, eftersom deras beslut snabbt dyker upp på myndigheternas intranät och riskerar att uppmärksammas i lokalpressen. Det efterföljande sociala trycket avskräcker (jfr Anechiarico och Jacobs 1998).

Genom att fler personalansvarsnämnder aktivt sprider sina verksamhetsrapporter på myndigheternas intranät borde också kunskapen öka om arbetsrättsliga åtgärder och vilka beteenden som inte accepteras. En föredragande i en personalansvarsnämnd förklarar:

Tidigare trodde folk att de kunde komma undan. Nu går chefen igenom verksamhetsrapporten på personalträffar.

Denna avskräckande effekt borde främst gälla insider som förklarar sitt agerande med rationaliseringarna ”jag ville bara väl” och ”alla andra gör det”. Skälet är att deras beteende kan påverkas av den omgivande gruppens inställning till oegentligheten. Löneavdrag och varning kan i dessa fall tjäna som en tydlig markering att den anställde gjort fel, men att arbetsgivaren ändå har tillit till att arbetstagaren kan bättra sig.

De som är mindre övertygade om den avskräckande potentialen betonar att löneavdrag ofta är relativt begränsade, särskilt i relation till allvaret i tjänsteförseelsen.

Dokumentation, dokumentation, dokumentation

En återkommande observation bland seminariedeltagare och intervjuade myndighetspersoner är att personalansvarsnämndens arbete försvåras av bristande dokumentation av insiderns felsteg och hur arbetsgivaren hanterat dessa.

Den bristfälliga dokumentationen beror på brister i kunskapen om hur oegentligheter ska dokumenteras. Till det kommer en rädsla för att uppgifterna ska bli offentliga. Tillsammans minskar det viljan att dokumentera, som i sin tur påverkar möjligheterna att i ett tidigt skede förebygga otillbörliga relationer.

När dokumentationen blir sämre försvåras även möjligheterna att anmäla och åtala. I flera ärenden och intervjuexempel har internutredningar och förundersökningar lagts ner på grund av bristande bevisning. En föredragande i personalansvarsnämnden berättar om bevisproblematiken:

Ärenden där det finns en misstanke om någon oegentlighet, exempelvis korruption är ”inte alltid det lättaste.» Det är svårt att svara på och ord står mot ord. Det är lättare om det finns stödbevisning. Det är ofta komplicerade förhållanden och det finns mycket att beakta.

Dessutom, när ärenden läggs ner, kan uppfattningen spridas om att oegentligheter *inte* får några konsekvenser. En säkerhetschef berättar om ett ärende där personalansvarsnämnden ansåg att bevisningen inte var tillräcklig:

Vad skickar man för signaler då undrar jag, när [den övriga] personalen undrar vad som händer och jag sitter där som chef och inget görs.

En proaktiv åtgärd är därför att förstärka arbetsgivarens kunskaper om hur händelser kan dokumenteras och vilken typ av bevisning som krävs för att ett ärende ska tas upp i personalansvarsnämnden. Betydelsen av dokumentation kanske förefaller vara en mindre offensiv åtgärd, men studien visar tydligt att det är ett av de viktigaste verktygen. En internutredare inom Kriminalvården berättar:

Jag tror att man uppfattar [dokumentation] som så väldigt officiell. Jag har skrivit många tjänsteanteckningar i mitt liv. På lösa lappar som jag har lagt i skrivbordslådan och tänkt att det här kanske någon gång kan vara bra att ha. Men jag tjarar om det här så jag blir röd i fejan.

Motverka skador i arbetsgruppen

Agera mot insidern för att stärka kollegorna

Som framgått är det inte sällan som insidern upptäcks av kollegor. För det första måste arbetsgivaren ta sådana signaler på allvar och inte bagatellisera och försöka skjuta problemet åt sidan. Litteraturen om korruption innehåller en rad exempel på hur arbetsgivare inte lyssnat och till och med vänt visseblåsaren ryggen (Punch 2009, Larsson 2012, Larssen 2012).

En erfarenhet är också att alla former av tipskanaler, visseblåsarsystem och liknande arrangemang förutsätter tydliga rutiner för hur informationen ska hanteras. De uppgifter som kommer in får inte bli liggande utan bör leda till någon form av återkoppling eller aktivitet. Samtidigt måste man vara varse om att ett sådant system kan missbrukas för att utan grund misskreditera kollegor. Om anonymitet utlovas måste arbetsgivaren också stå för det.

Lästips om visseblåsare:

KRUS (2010). *Fri åsiktsbildning – om yttrandefrihet och meddelarfrihet i statsförvaltningen.*

Stöd till chefen, stöd till arbetsgruppen

En vanlig reaktion är att de närmaste kollegorna blir omskakade när ett insiderfall rullas upp. Några seminariedeltagare och intervjupersoner lyfter fram vikten av att arbetsgruppen får tydlig information om vad som inträffat och om den fortsatta gången. I annat fall finns en uppenbar risk för ryktesspridning. Dessutom kan oro uppstå i arbetsgruppen, och medarbetare börjar misstro varandra.

Den närmaste chefen spelar en särskilt viktig roll för att lugna situationen. Samtidigt kan chefen befinna sig i ett prekärt läge eftersom den kan vara osäker på hur mycket den får berätta. Utredningsläget kan vara oklart eller belagt med sekretess. Rimligtvis har få chefer erfarenhet av att hantera denna typ av ovanliga och allvarliga situationer. Vid sidan av hjälp från myndighetens personal- och säkerhetsfunktioner har några seminariedeltagare goda erfarenheter av stöd från företagshälsovården.

Hantera skandalen

Agera!

Resultatet i undersökningen är entydigt. Det gäller att ta tag i ett insiderproblem, att inte tysta ner, inte försöka hitta ”smidiga” lös-

ningar utan följa regelboken. I annat fall är risken stor att problemen förvärras och leder till stora förtroendeskadorna, både internt på arbetsplatsen och externt (jfr Mollenkommissionen 1994).

Flera seminariedeltagare menar att det är ”något konstigt” med alltigenom problemfria myndigheter som aldrig behöver sammankalla personalansvarsnämnden. I stället för ökat förtroende, som kanske är den bakomliggande strategin, kan det leda till misstänksamhet över att myndigheten tystar ner händelser. En sådan myndighet riskerar dock att förr eller senare bli tagen på sängen. Tidigare oegentligheter kan nystas upp och spä på skandalen i medias rapportering.

För att kunna agera behövs en tydlig strategi och ansvarsfördelning om vem som gör vad.

Intern och extern information

En komponent i att tydligt agera är information riktad både till medarbetarna och externa aktörer. Tystnad från ledningen har en demoraliserande effekt på personalen. Exempel finns i undersökningen på att medarbetare i tjänsteutövningen råkat ut för glirningar och kommentarer om hur det går till på en viss arbetsplats. Då blir det svårt att utöva en trovärdig myndighetsutövning. En annan nackdel är ryktesspridning.

Myndigheten måste därför ta initiativet och informera både internt och externt. En intervjuerson lyfter fram behovet efter en skandal som gällde stora belopp:

Man borde kanske vara lite mera utåt, åtminstone bemöta det på något sätt, att det inte bara är tyst.

Fördelen med att informera är att medarbetarna slipper förklara sig utan kan hänvisa till vad myndigheten har sagt och hur ärendet hanteras.

Avslutning

Är smidiga lösningar alltid bäst?

I flera ärenden och intervjuer framgår att insidern har sagt upp sig innan fallet tagits upp av personalansvarsnämnden. Inte sällan sker det efter att arbetsgivaren konfronterat insidern med tydlig bevisning. Det händer även att de som utreder ärendet, eller insiderns chef, förmedlar till insidern att den har förverkat sitt förtroende på myndigheten och att den borde söka sig en annan anställning. En internutredare berättar om en misstänkt insider:

När han väl kom tillbaka, då hade man ju börjat den här utredningen och sett, har han gjort sig skyldig till något otillbörligt? Så konstaterade man att nej, vi kan inte binda honom vid något. Men man hade väl en magkänsla att ingen rök utan eld. Vi

undrar om det här är bra. Då sa cheferna till honom, vi tycker du ska söka dig ett annat jobb. Vi vill inte ha kvar dig här, vi har inte förtroende för dig. Men vi kan inte belägga att du gjort något fel. Så vi kan inte säga upp dig, vi har ingen grund för det. Men vi vill inte att du jobbar kvar. Så fick han några månadslöner, slutade själv och så försvann han. Den personen är alltså nu indirekt involverad i [ett nytt "ärende"].

Det förekommer således att myndigheter "köper ut" den misstänkte insidern. Som citatet visar har det också sina nackdelar. Risken finns att insidern fortsätter med oegentligheter på en annan arbetsplats.

På den egna arbetsplatsen riskerar ett utköp att få en demoraliserande effekt på medarbetarna. Även att få lön utan att arbeta kan uppfattas som känsligt när insidern begått en tydlig oegentlighet. Några seminariedeltagare berättar om en arbetsgivare med den tydliga policyn att en insider aldrig ska få några ekonomiska fördelar. En föredragande i personalansvarsnämnden nämner ett fall:

För just i det fallet var det faktiskt så att han sa upp sig själv. Men chefen var ju väldigt upprörd över det här och tyckte att nej, han ska inte få trigga ut sina ... För då har man ju uppsägningslönen under i vart fall tre månader. Hon kontrade då genom en begäran om avsked. Då får man ju ingenting. Så då körde vi ett avsked också, trots att han hade sagt upp sig.

Intervjupersoner i undersökningen beskriver att en vanlig uppfattning är att problemet är löst när insidern inte längre finns kvar på arbetsplatsen. Problemet med detta synsätt är att myndigheterna tenderar att snabbt avbryta utredningen när insidern är borta och därför inte går till botten med det inträffade. Det är heller knappast möjligt att driva en utredning som handlar om disciplinära åtgärder som enbart kan riktas mot personer som fortfarande är anställda. Nackdelen med nedlagda utredningar och snabba avslut är att de försvårar för myndigheten att utveckla kunskapen om utsatthet med följande riskbedömningar.

Avslutning som vanligt

Tidpunkten när en insider får gå är besvärlig att hantera. Det är en smärtylld situation både för insidern och kollegorna. I iveren att bli av med en insider är det lätt hänt att avslutningsprocessen går för snabbt. En seminariedeltagare som är föredragande i personalansvarsnämnden berättar:

Vi har avslutningssamtal som är obligatoriska. De besvärligaste ärendena är de här typiska, att "jag säger upp mig innan personalansvarsnämnden". Där har jag alltid rekommenderat chefen

att jag tycker absolut att man ska sitta och ha ett avslutnings-samtal. Man ska fråga om man ändå vill ha ett avslutningsfika med kollegorna. Jag försöker rekommendera att det ska vara så normalt som möjligt. Fördelen är att vi motverkar hysch psych. Vissa vill också ha ett normalt avslut, trots att de har fått gå. För ibland kan osanningen vara värre än sanningen.

Exakt hur avslutningen ska se ut beror naturligtvis på situationen. Vid grova överträdelser av en insider som är missnöjd med arbetsgivaren är det troligen svårare med ett ”normalt” avslut än i lindrigare situationer.

Återkoppling

Återkoppling handlar om hur myndigheterna försöker lära sig av den inträffade händelsen med insider. Genom att dela erfarenheter mellan inte minst myndigheternas säkerhets- och personalfunktioner och ledningar kan myndigheten snabbare förfinas, utveckla och förbättra förebyggande och motverkande åtgärder. En föredragande i personalansvarsnämnden illustrerar varför återkoppling är viktigt:

Jag är ju föredragande i personalansvarsnämnden och återkopplar alltid i ärenden. Vi har ett verksstöd som bildar nätverk kring det här och träffas ett par gånger per år. Tar upp det svåraste ärendena: Vad har vi gjort? Vad kunde vi göra bättre? Hur får vi en god process? På det sättet bygger vi in ett lärande i verksamheten.

Tanka av insidern

Ett ofta outnyttjat verktyg i återkopplingen är att ”tanka av” insidern på information om det inträffade. En intervjuad myndighetsperson menar att insidern inte bara bör ses som ett problem utan också som en resurs. Intervjupersonen menar att det finns ett stort långsiktigt förebyggande värde i att försöka ta del av en insiders erfarenheter. Ett sådant samtal kan handla om luckor i kontrollsystem, bristande rutiner och brottsunderlättande organisationskultur. I bästa fall kan samtalet också gälla den för oegentligheterna utlösande faktorn, och hur myndigheten skulle ha kunnat agera för att undvika det inträffade.

I utredningen kommer ofta mycket information fram om motiv och modus. Några seminariedeltagare menar dock att ett avslutningssamtal kan ge en annan typ av information då insidern inte längre kan påverka utredningsprocessen. Dessutom kan samtalet ta sikte på påverkaren och potentiella påverkare, information som är central inte minst för myndighetens säkerhetsfunktion och eventuella underrättelsetjänst.

Skapa kunskapsbank och medvetenhet

Intervjupersonerna efterfrågar mer kunskap om insiderproblematikens omfattning och struktur. Att varje myndighet bygger upp en kunskapsbank om insider är knappast realistiskt. Fallen är alltför få. Däremot är insiderproblematiken en del i den större frågan om otillåten påverkan. Många myndigheter har incidentrapporteringssystem för olika former av otillåten påverkan, kanske främst för hot och våld. För att få en helhetsbild av riskerna med otillåten påverkan är det väsentligt att även korruption, otillbörliga erbjudanden och antydningar om mutförsök fångas upp.

Eftersom varje enskild myndighet har få fall har flera intervju personer efterfrågat konkreta scenarier för att bättre kunna medvetandegöra personalen om insiderproblematiken (jfr Heffernan 2011). Fall kan också levandegöras genom interaktiv teater där olika typer av korruptionsprocesser iscensätts (Läs mer i: Brytting, Minogue och Morino 2011).

Olika funktioner inom myndigheten kan också bidra med sina erfarenheter. Det gäller främst säkerhets- och personalfunktionerna, chefer på olika nivåer, internutredare och ledamöter i personalansvarsnämnden. Flera intervju personer menar att förändringar i organisationen, särskilt på ledningsnivå, påverkar vad som behandlas i personalansvarsnämnden. Myndigheter med en tydlig ambition att hantera interna oegentligheter och korruption i nämnden får därför lättare att följa problemet med korruption över tid. Sammantaget bör det kunna ge en hygglig bild av insiderproblematiken.

Erfarenhetsutbyte

Det ligger ett stort värde i att myndigheter samarbetar kring otillåten påverkan och insiderproblematik. Brås undersökningar visar tydligt att många myndigheter har likartade problem (Brå 2005:18, Brå 2009). Dessutom finns yrkesgrupper med likartade uppgifter och funktioner inom en rad myndigheter som har mer gemensamt än med den egna myndighetens övriga personal.

Kunskapsutbytet medför att myndigheterna får bättre kunskap om varandras sårbarheter, vilket bör leda till en förbättrad förmåga att förebygga och upptäcka egna problem.

Genom det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet finns redan i dag ett nära samarbete mellan majoriteten av de i studien deltagande myndigheterna. En inriktning i detta arbete är att motverka korruption mot den egna personalen. Några av ärendena i studien har till och med upptäckts genom underrättelseinformation från en annan myndighet.

När flera myndigheter samarbetar kring frågor om otillåten påverkan och insiderproblematik får säkerhetsarbetet draghjälp.

Dessutom kan myndigheter som kommit långt inspirera andra att följa efter.

Mottaglighet för förändring efter skandal

En inträffad insiderhändelse gör att frågor kring etik, moral och säkerhet aktualiseras. Därför är mottagligheten särskilt stor för förändringar som syftar till att minska risken för upprepning (jfr Rose-Ackerman 1999, Sherman 1978). För den drabbade myndigheten är det inträffade ett tillfälle att få genomslag för olika förebyggande reformer.

Flera myndigheter använder intranätet för att nå ut till personalen med information om aktuella fall. Samtidigt kan man ta tillfället i akt att informera om relevanta rutiner och instruktioner. Kanske är personalen mer mottaglig när det kopplas till konkreta fall.

Det finns en rad exempel på hur myndigheter genomfört större förändringar efter uppmärksammade händelser. Polisen har inte bara stramat upp utan även infört en ny organisation för informatörsverksamheten. Försäkringskassan och Skatteverket har sett över handläggningsrutiner för att minska utrymmet för insider. Försäkringskassan har också till följd av en skandal ökat uppmärksamheten kring säkerhetsfrågor och byggt upp en särskild funktion.

Förslag i fokus

Nedan sammanfattas resonemangen och förslagen i detta kapitel utifrån vilka aktörer de riktas mot.

Medarbetaren

- Relationer som blir otillbörliga börjar ofta med små, till synes oskyldiga frågor. Insider beskriver hur svårt det är att backa om du väl dragits in i en sådan relation. Var därför vaksam, särskilt om du har en funktion med kontaktytor mot potentiella påverkare.
- Vissa påverkare är tämligen förslagna i sina försök. För att bättre känna igen risksituationer du kan hamna i och förbättra din ”motståndskraft”, delta i utbildningar och övningar om otillbörliga relationer och andra former av korrupktion. Diskutera med chef och mer erfarna kollegor hur man bäst agerar i svåra situationer.
- Som medarbetare kan du se tecken på att kollegor håller på att hamna i otillbörliga relationer. Flagga upp detta för någon som kan agera innan det har gått för långt, som din närmaste chef eller personalfunktionen.

Chefen

- Chefen ska vara en förebild. Det innebär ett stort ansvar att agera korrekt. Medarbetarna gör oftast inte som du säger, utan som du gör.
- Prata säkerhet vid arbetsplatsträffar, utvecklingssamtal och utbildningsdagar. Det kan konkret handla om övningar som rör korruption, jäv och riskrelationer.
- Om något händer: utnyttja kollegor i ledningsgruppen, säkerhets- och personalfunktioner som har större erfarenhet av insiderfrågor. Även medarbetare kan vara ett stort stöd.
- Av särskilt stor vikt är att dokumentera dina misstankar mot insidern och de åtgärder du vidtagit.

Säkerhetsfunktionen

- Bland frågor om hot och våld glöms ofta korruption bort. Som rapporten visar kan dock korruption medföra mycket stora skador. Det är därför viktigt att analysera och följa upp risker i verksamheten, genom att inkludera korruption i incidentrapporteringsystem. Resultaten måste också, kanske i samarbete med personalfunktionen, föras ut i verksamheten.
- En central roll för säkerhetsfunktionen är att verka som ett stöd när otillbörliga relationer och oegentligheter sker, framför allt åt närmaste chef. Vad får de och vad ska de göra om de upptäcker något? Kan säkerhetsfunktionen gå in och avlasta i ”skarpt läge”?
- Samarbeta med personalfunktionen och chefer ute i verksamheten för att motivera och förklara vikten av säkerhetsarbete. Det är viktigt att föra fram åtgärder så att medarbetarna förstår att det gäller även dem.

Personalfunktionen

- Arbeta, tillsammans med säkerhetsfunktionen, med att formulera goda rutiner och sprida kunskap om etik- och integritetsfrågor i organisationen. Det kan exempelvis handla om övningar för att tränas i statstjänstemannarollen. Beskriv för organisationen relevanta fall och hur medarbetare i stället borde ha agerat. Vissa myndigheter använder intranätet för detta.
- Utveckla särskilda intervjuguider och tester med syfte att särskilt bedöma sökandes integritet och liknande.
- Säkerställ att det finns goda introduktionsprogram för nyanställda, där en mentor kan utses.
- Var vaksam på tecken på brottsunderlättande kulturer inom myndigheten eller enskilda arbetsgrupper. Informera säkerhetsfunktionen och ledningen vid eventuella tecken, för att förebygga eller upptäcka eventuella insider.

- Utbilda chefer i arbetsrätt, för att öka kunskapen om processen att hantera en insider. Ge också chefer stöd och hjälp med vad dokumentation konkret ska innehålla för att vara användbar vid en eventuell arbetsrättslig process.

Referenser

Abbink, K. och Serra, D. (2012). Anticorruption Policies: Lessons from the Lab. I: Serra, D. och Wantchekon, L. (red.) *New Advances in Experimental Research on Corruption*. Wagon: Emerald Group Publishing Limited.

Alalehto, T. och Larsson, D. (2008). Vem är den ekonomiske brottslingen? En sociodemografisk profilstudie av 23 länder. I: Alalehto, T. och Larsson, D. (red.) *Den ljusskygga ekonomin. Organiserad och ekonomisk brottslighet*. Umeå universitet: Umeå.

Amnå, E., Czarniawska, B. och Marcusson, L. (2013). *Tillitens gränser. Granskningskommissionens slutbetänkande*. Göteborg: Granskningskommissionen i Göteborgs Stad.

Andersson, S. (2002). *Corruption in Sweden. Exploring danger-zones and change*. Umeå: Umeå universitet.

Andersson, S. Bergh A. och Erlingsson, G. Ó. (2010). Vad kan vi lära oss? I: Andersson, S. m.fl. (red.) *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*. 1. uppl. Stockholm: Norstedts.

Anechiarico, F. och Jacobs, B. (1996). *The Pursuit of Absolute Integrity. How Corruption Control Makes Government Ineffective*. Chicago: The University Press of Chicago.

Antonopoulos, G. och Tagarov, N. (2012). 8 Greece. The politics of crime. I: Gounev, P. och Ruggiero, V. (red.) *Corruption and organized crime in Europe. Illegal partnerships*. London: Routledge.

Aromaa, K. m.fl. (2009). *Corruption on the Finnish-Russian boarder. Experiences and observations of Finnish and Russian civil servants and business persons on corruption on the border between Finland and Russia*. Helsingfors: HEUNI.

Arvidson, M. (2007). *Den fabricerande människan: Om bedrägeri som vardaglig interaktionsform*. Karlstad: Karlstad University Studies.

Ashforth, B. E. och Anand, V. (2003). The Normalization of Corruption in Organizations. *Research in Organizational Behavior*, vol. 25, s. 1–52.

Asplund, J. (1992). *Storstäderna och det forteanska livet*. Göteborg: Bokförlaget Korpen.

Backman, C. (2012). *Criminal Records in Sweden. Regulation of access to criminal records and the use of criminal background checks by employers*. Göteborg: Göteborgs Universitet.

Berg, U. (2005). *Hur kan korruption bekämpas? – Om olika metoders effektivitet att angripa korruption*. Göteborg: QOG Working Paper Series 2005:1.

Berg, B. L. och Lune, H. (2013). *Qualitative Research Methods for Social Sciences*, 8:e uppl. Essex: Pearson Education Limited.

Bergh, A. m.fl. (2013). *Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2013:2). Stockholm: Finansdepartementet.

Bergh, A., Erlingsson, G. Ó. och Sjölin, M. (2009). Egoism, grupplöjalitet och korruption i svensk kommunalpolitik: Lärdomar från spelteori och experimentell samhällsvetenskap. *Statsvetenskaplig tidskrift*, nr. 4, s. 347–376.

Bernard, J. (1981). *An Exploratory Study of Corruption in Corrections*. Florida State University.

Blakey, D. (2008). *Disrupting the supply of illicit drugs into prisons. A report for the Director General of National Offender Management*. Storbritannien. Hämtat från: <http://www.drugscope.org.uk/Resources/Drugscope/Documents/PDF/Good%20Practice/blakeyreport.pdf>.

Blennerger, E. (2009). Chefen och etiken. I: De Geer, H. och Trollestad, C. (red.) *Etik i arbetsliv och affärer*. Stockholm: SNS Förlag.

Braithwaite, J. (1985). White Collar Crime. I: Geis, G., Meier, R.F. och Salinger, L.M. (red.) *White Collar Crime. Classic and Contemporary Views*, 3:e uppl. (1995). New York, N.Y.: The Free Press.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2005:11). *Narkotikabrottslighetens organisationsmönster*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2005:18). *Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner. Från trakasserier, hot och våld till amorös infiltration*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2007:4). *Vart tog alla pengarna vägen? En studie av narkotikabrottslighetens ekonomihantering*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2007:7). *Narkotikadistributörer. En studie av narkotikamarknadens grossister*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2007:21). *Korruptionens struktur i Sverige. "Den korrupte upphandlaren" och andra fall om mutor, bestickning och maktmissbruk*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2008:8). *Otillåten påverkan mot brottsoffer och vittnen. Om ungdomsbrott, relationsvåld och organiserad brottslighet*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2009). *Motverka otillåten påverkan. En handbok för myndigheter om att förebygga trakasserier, hot, våld och korruption*. 2:a uppl. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2009:7). *Polisens möte med organiserad brottslighet. En undersökning om otillåten påverkan*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2009:13). *Otillåten påverkan mot åklagare och domare*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2010:9). *Karteller och korruption. Otillåten påverkan mot offentlig upphandling*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2011:7). *Storskaliga skattebrott – en kartläggning av skattebrottslingens kostnader*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2012). *Brottslighet och trygghet i Malmö, Stockholm och Göteborg. En kartläggning* (Promemoria). Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2012:6). *Utpressning i Sverige. Tvistelösning, bestraffning och affärsidé*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2012:12). *Otillåten påverkan mot företag. En undersökning om utpressning*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2013:15). *Den anmälda korruptionen i Sverige. Struktur, riskfaktorer och motåtgärder*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

- Brytting, T, Minogue, R. och Morino, V. (2011). *The Anatomy of Fraud and Corruption. Organizational Causes and Remedies*. Farnham: Gower Publishing Limited.
- van de Bunt, H. G. och van der Schoot, C. R. A. (2003). *Prevention of Organised Crime. A situational approach*. Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Cars, T. (2001). *Mutbrott, bestickning och korruptiv marknadsföring*, Stockholm: Norstedts juridik.
- Center for the Study of Democracy (2010). *Examining the links between organized crime and corruption*. European Commission.
- Chadhuri, A. (2012). Gender and Corruption: A Survey of Experimental Evidence. I: Serra, D. och Wantchekon, L. (red.) *New Advances in Experimental Research on Corruption*. Wagon: Emerald Group Publishing Limited.
- Citron, B-M. (1999). *Sölve & Co*, Stockholm: Norstedts Förlag.
- Cobb, M.D. och Farahi, Y. (2006). Media Reports of (Congress) Women Behaving Badly: Does a politician's sex affect newspaper coverage of political scandals. Konferenspaper presenterad vid 2006 Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago.
- Coleman, J.W. (1987). Towards an Integrated Theory of White Collar Criminality. *American Journal of Sociology*, vol. 93, s. 406–439.
- Coleman, J.W. (1994). Motivation and Opportunity: Understanding the Causes of White-Collar Crime. I: Geis, G., Meier, R.F. och Salinger, L.M. (red.) *White Collar Crime. Classic and Contemporary Views*. 3:e uppl. (1995). New York, N.Y.: The Free Press.
- Crawley, E. (2006). *Doing prison work. The public and private lives of prison officers*. Devon: Willan publishing.
- Cressey, D.R. (1953). *Other People's Money: A Study of the Social Psychology of Embezzlement*. New York, N.Y.: Free Press.
- Davies, A. (2012). New police corruption alleged in secret report. *Channel4*. Hämtad från <http://www.channel4.com/news/new-police-corruption-alleged-in-secret-report>. Hämtad 30 mars 2013.
- della Porta, D. och Vannucci, A. (1997). The 'Perverse Effects' of Political Corruption. *Political Studies*, vol. 45, nr. 3, s. 516–538.
- della Porta, D. och Vannucci, A. (1999). *Corrupt Exchanges. Actors Resources, and Mechanisms of Political Corruption*. New York, N.Y.: Aldine de Gruyter.

- DeMartino, G. (2011). *The Economist's Oath On the Need for and Content of Professional Economic Ethics*, Oxford: Oxford University Press.
- Desroches, Frederick J. (2005). *The Crime That Pays. Drug Trafficking and Organised Crime in Canada*. Toronto: Canadian Scholar's Press Inc.
- Di Nicola, A. och Zoffi, P. (2004). Italian lawyers and criminal clients. Risks and countermeasures. *Crime, Law and Social change*, vol. 42, nr. 2–3, s. 201–225.
- Dorn, N., Murji, K. och South, N. (1992). *Traffickers. Drug markets and law enforcement*. London: Routledge.
- Ds 1999:62. *Hederlighetens pris – en ESO rapport om korruption*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Stockholm: Finansdepartementet.
- van Duyne, P. (1997). Organized crime, corruption and power. *Crime, Law & Social Change*, vol. 26, nr. 3, s. 201–238.
- van Duyne, P. och Levi, M. (2005). *Drugs and money. Managing the drug trade and crime-money in Europe*. London: Routledge.
- Eksarkhopuolo, A.A. (1998). Problems of evidencing in cases on crimes committed by organized criminal groups: a view from Russia. *Security journal*, vol.11, nr. 2–3, s. 105–107.
- Engdahl, O. (2010). *Bortom girigheten. Ekonomisk brottslighet i bank- och finansbranschen*. Umeå: Boréa.
- Erlingsson, G. Ó. Och Linde, J. (2011). Korruption i Sverige. I: Hellberg, A-S. m.fl. (red.) *Perspektiv på offentlig verksamhet i utveckling. Tolv kapitel om demokrati, styrning, effektivitet*. Örebro: Örebro universitet.
- Ernst & Young. (2012). *Den svenska korruptionen. En undersökning om svensk korruption 2012*. Ernst & Young.
- Fessler, D. (2002). Emotions and Cost-Benefit Assessment: The Role of Shame and Self-Esteem in Risk Taking. I: Gigerenzer, G. och Selten, R. (red.) *Bounded Rationality The Adaptive Toolbox*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Fondén, C. (2007). "Gola aldrig ner någon". Intervjuer med personer som i tonåren misstänkts för brott. I: Estrada, F. och Flyghed, J. (red.) *Den svenska ungdomsbrottsligheten*. 2:a uppl. s. 213–248. Lund: Studentlitteratur.
- Forsberg, T. (2006). *Spioner och spioner som spionerar på spioner. Spioner och kontraspioner i Sverige*. Stockholm: Hjalmarson och Högberg.

Gigerenzer, G. (2002). The Adaptive Toolbox. I: Gigerenzer, G. och Selten, R. (red.) *Bounded Rationality The Adaptive Toolbox*, Cambridge, MA: The MIT Press.

Gigerenzer, G. och Selten, R. (2002). Rethinking Rationality. I: Gigerenzer, G. och Selten, R. (red.) *Bounded Rationality The Adaptive Toolbox*. Cambridge, MA: The MIT Press.

Goldstraw-White, J. (2012). *White-Collar Crime Accounts of Offending Behaviour*. New York, N.Y.: PalgraveMacmillan.

Gounev, P. och Bezlov, T. (2012). 3. Organized crime, corruption and public bodies. I: Gounev, P. och Ruggiero, V. (red.) *Corruption and organized crime in Europe. Illegal partnerships*. London: Routledge.

Graeff, P. (2005). Why should one trust in corruption? The linkage between corruption, norms and social capital. I: Lambsdorff, J.G., Taube, M. och Schramm, M. (red.) *New Institutional Economics of Corruption*. Oxon: Routledge.

Granovetter, M. (1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, vol. 91, nr. 3, s. 481–510.

Granovetter, M. (2004). The Social Construction of Corruption. Konferenspaper presenterad vid konferensen “The Norms, Beliefs and Institutions of 21st Century Capitalism: Celebrating the 100th Anniversary of Max Weber’s *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*”, 8–9 oktober 2004 vid Cornell University, USA. Hämtad från: http://iisdb.stanford.edu/evnts/4117/The_Social_Construction_of_Corruption_Oct04.pdf

Hagger Johnsson, H., Smith, G. och Roberts, C. (2013). Disproportionality in Internal Misconduct and Counter-Corruption Proceedings in Three English Police Services. *Policing*, vol. 7, nr. 4, s. 359–370.

Hall, S., Winlow, S. och Ancrum, C. (2008). *Criminal Identities and Consumer Culture*. Cornwall: Willan Publishing.

Hammerlin, Y. och Rokkan, T. (2008). *Vold och trusler mot tilsatte i kriminalomsorgen 2006*. Oslo: Kriminalomsorgens utdanningscenter KRUS.

Heffernan, M. (2011). *Willfull Blindness. Why we ignore the obvious at our peril*. London: Simon & Schuster UK Ltd.

Holtsung, H. och Johanneson, J. (2012). *Dieselstöld i transportbranschen – Risken, dess fördelning och hantering*. Göteborg: Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet.

- Hough, M. och Maffei, S. (2013). *Trust in justice. Thinking about legitimacy*. Paper till ESC, tryckt i nyhetsbrevet för European Society of Criminology, vol. 12, nr 2.
- Huberts, L.W.J.C. och Nelen, J.M. (2005). *Public Corruption in Netherlands*, Amsterdam: Vrije Universiteit.
- ISF 2011:12. *Bidragsbrott och skattebrott. Välfärdens dubbla kriminalitet*. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen och Brottsförebyggande rådet.
- Jacobsson, K. (2012). Accounts of Honesty: Refuting Allegations of Bribery. *Deviant Behavior*, vol. 33, nr. 1–2, s. 108–125.
- 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.
- Junninen, M. (2006). *Adventurers and risk-takers: Finnish professional criminals and their organisations in the 1990s cross-border criminality*. Helsingfors: HEUNI.
- Kleemans, E. R. och van de Bunt, H. G. (2008). Organized crime, occupations and opportunity. *Global crime*, vol. 9, nr. 3, s. 185–197.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Knappkommissionen (Braziller, G). (1972). *The Knapp Commission Report on Police Corruption*. New York, N.Y.: George Braziller.
- Korsell, L. (2003). *Bokföringsbrott – en studie i selektion*. Akademisk avhandling. Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet, avhandlingsserie nr 13. Edsbruk: Akademitryck.
- Korsell, L. Skinnari, J. och Vesterhav, D. (2009). *Organiserad brottslighet i Sverige*. Malmö: Liber.
- Kriminalvården (2012). *Riktlinjer avseende otillbörliga relationer mellan medarbetare och klienter (2012-01-03)*. Dnr 11-2012-000117. Kriminalvården.
- KRUS (2010). *Fri åsiktsbildning – om yttrandefrihet och meddelarfrihet i statsförvaltningen*. Stockholm: KRUS.
- Lalam, N. (2012). 7. France. From local elites to national leaders. I: Gounev, P. och Ruggiero, V. (red.) *Corruption and organized crime in Europe. Illegal partnerships*. London: Routledge.
- Lambsdorff, J.G. och Utku Teksoz, S. (2002). *Corrupt Relational Contracting*. Departemental Discussion Paper 113. University of Goettingen, Department of Economics.

- 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, nr. V-34-05.
- Lambsdorff, J.G. (2007). *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- von Lampe, K. (2003). Organising the nicotine racket. Patterns of criminal cooperation in the cigarette black market in Germany. I: van Duyne, P.C., von Lampe, K. och Newell, J.L. (red.) *Criminal finances and organising crime in Europe*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers. s. 41–66.
- Lankhorst, F. och Nelen, H. (2004). Professional services and organised crime in the Netherlands. *Crime, law and social change*, vol 42, nr. 2–3, s.163–188.
- Larsson, K. (2006). Regeringen är okunnig om korruptionen i statliga bolag. DN-Debatt, 3 maj 2006, *Dagens nyheter*.
- Larsson, P. (2008). *Organiserad kriminalitet*. Oslo: Pax förlag.
- Larsson, P. (2012). *Whistleblowing. Förutsättningar och skydd för dem som slår larm om korrupktion och andra oegentligheter*, rapport no.1. Stockholm: Transparency International Sverige.
- Larssen, H. (2012). *Tystnadens Europa*. Lund: Celanders förlag.
- Levi, M. (2008). *The phantom capitalists. The organization and control of long-firm fraud*. Revised edition. Aldershot, Hampshire: Ashgate.
- Lilly, R. J., Cullen, F. T. och Ball, R. A. (1995). *Criminological Theory*. Thousand Oaks: Sage Publications Inc.
- Lindgren, Gerd (1999). *Klass, kön och kirurgi– relationer bland vårdpersonal i organisationsförändringarnas spår*. Malmö: Liber AB.
- Mars, G. (1994). *Cheats at work. An anthropology of workplace crime*. Cambridge: Dartmouth publishing company.
- Miller, J. (2003). *Police corruption in England and Wales: Assessment of current evidence*. Home Office online report 11. London: Home office.
- Mills, A. (2012). *Causes of corruption in public sector institutions and its impact on development*. Förenta Nationerna. Hämtad från: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan049589.pdf>.

- Mishra, A. (2006). Corruption, hierarchies and bureaucratic structure. I: Rose-Ackerman, S. (red.) *International Handbook on the Economics of Corruption*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited. s. 189–215.
- Mollenkommissionen (1994). *Commission to Investigate Allegations of Police Corruption and the Anti-Corruption Procedures of the Police Department Commission Report*. New York, N.Y.
- Nevander Friström, L. (2005) *Chefen hos psykoterapeuten*. Stockholm: Svenska förlaget.
- NTU (2012). NTU 2012. *Om utsatthet, trygghet och förtroende* (Brå-rapport 2013:1). Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Offe, C. (2004). Political Corruption: Conceptual and Practical Issues. I: Kornai, J. K. och Rose-Ackerman, S. (red.) *Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition. Political Evolution and Institutional Change*, New York, N.Y.: Palgrave Macmillan.
- Paoli, L. (2000). Qualitative methodology at the edge: assessing Italian mafia groups' involvement in drug trafficking. I: EMCD-DA Scientific Monograph Series, *Understanding and responding to drug use: the role of qualitative research*. Nr. 4, s. 191–196. Luxemburg: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.
- Passas, N. (1998). A Structural Analysis of Corruption: The Role of Criminogenic Asymmetries. *Organized Crime*, vol. 4, nr 3, s. 42–55.
- Peterson, A. och Uhnoo, S. (2012). Trials of loyalty: Ethnic minority police officers as 'outsiders' within a greedy institution. *European Journal of Criminology*, vol. 9, nr. 4, s. 354-369.
- Pettersson, L. (2012). Kan kontroll rättfärdiga brott? I: Pettersson, L. och Pettersson, T. (red.) *Kontrollens variationer*. Lund: Studentlitteratur.
- Petrén, A. (2013). Frankrike skakat av grov poliskorruption, Ekot, Sveriges radio. Hämtad från: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5308719>. Hämtad den 14 oktober 2012.
- Pope, J. (2004). The Elements of an Effective National Anti-corruption Strategy: Lessons Learned to Date. I: Kornai, J. K. och Rose-Ackerman, S. (red.) *Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition. Political Evolution and Institutional Change*, New York, N.Y.: Palgrave Macmillan.
- Prenzler, T. (2009). *Police Corruption. Preventing Misconduct and Maintaining Integrity*. Boca Raton: Taylor & Francis Group.

- Punch, M. (2009). *Police Corruption. Deviance, accountability and reform in policing*. Devon: William Publishing.
- Regeringskansliet (2013). *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*. Regeringskansliet, Värdegrundsdelegationen: Stockholm. Hämtad från: <http://www.krus.nu/Global/Dokument%20pdf/DenGemensammaVadegrunden2013.pdf>.
- Reuter, P. (1985). *The organization of illegal markets. An economic analysis*. Nytryck från år 2004. Honolulu, Hawaii: University Press of the Pacific.
- Reuter, P. och Truman, E. M. (2004). *Chasing dirty money. The fight against money laundering*. Washington D.C.: Institute for international economics.
- Rikskriminalpolisen (2010:2). *Penningtvätt inom den grova organiserade brottsligheten*. Stockholm: Rikskriminalpolisen, Kriminalpolisenheten – Finanspolisen.
- Riksrevisionen. (2013). *Statliga myndigheters skydd mot korruption* (Rapport 2013:2). Stockholm: Riksrevisionen.
- Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption: A Study in Political Economy*, New York.N.Y.: Academic Press.
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption, Government, Causes, Consequences and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose-Ackerman, S. (2006). Introduction and overview. I: Rose-Ackerman, S. (red.) *International Handbook on the Economics of Corruption*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Rothstein, B. (2003). *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, B. och Dietlind, S. (2009). The State and Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust. *Comparative Politics*, vol. 40, nr. 4, s. 441–467.
- Ruggiero, V. (2012). 1. Introduction: the organization of crime. I: Gounev, P. och Ruggiero, V. (red.) *Corruption and organized crime in Europe. Illegal partnerships*. London: Routledge.
- Ruggiero, V. och Gounev, P. (2012). 2. Corruption and the disappearance of the victim. I: Gounev, P. och Ruggiero, V. (red.) *Corruption and organized crime in Europe. Illegal partnerships*. London: Routledge.
- Russ, E. m.fl. (2008). Refining the Construct of Narcissistic Personality Disorder: Diagnostic Criteria and Subtypes. *American Journal of Psychiatry*, vol. 165, nr. 11, s. 1473–1481.

- Sandgren, C. och Skoglund, E. (2012). Svenska företag okunniga om korruptionsrisker, *Dagens nyheter*. Publicerad den 17 oktober 2102. Hämtad från: http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/svenska-foretag-blundar-for-korruptionsrisker_7586546.svd.
- Sarnecki, J. (2009). *Introduktion till kriminologi*. Lund: Studentlitteratur.
- Schulze, G. och Frank, B. (2003). Deterrence versus intrinsic motivation: Experimental evidence on the determinants of corruptibility. *Economics of Governance*, vol. 4, nr. 2, s. 143–160.
- Sherman, L. (1974). 1. Introduction: Toward a sociological theory of police corruption. I: Sherman, L. (red.) *Police corruption. A sociological perspective*. New York, N.Y.: Anchor Books.
- Sherman, L. (1978). *Scandal and Reform: Controlling Police Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Skinnari, J. (2011). Otillåten påverkan från organiserad brottslighet. I: Alalehto, T. och Larsson, D. (red.) *Vinddriven kriminalitet på en vinddriven marknad. Ekonomisk och organiserad brottslighet*. Borås: Recito. s. 146–174.
- Skolnick, J. H. (2008). Enduring issues of police culture and demographics, *Policing & Society*, vol. 18, nr. 1, s. 35–45.
- Spapens, T. (2011). Interaction between criminal groups and law enforcement: the case of ecstasy in the Netherlands. *Global Crime*, vol. 12, nr. 1, s. 19–40.
- Stapley, L. (2003). Developing Trust: Obstacles and Understanding. I: Kidd, J. och Richter F.J. (red.) *Fighting Corruption in Asia. Causes, Effects and Remedies*. New Jersey: World Scientific.
- Statskontoret (2012:20). *Köpta relationer. Om korruption i det kommunala Sverige*. Stockholm: Statskontoret.
- Sundevall, D. (2008). *Hanteraren. Uppdrag: infiltrera svensk maffia*. Ett reportage. Stockholm: Bonniers.
- Sykes, G. och Matza, D. (1957). Techniques of Neutralization: A Theory of Delinquency. *American Sociology Review*, vol. 22, nr. 6, s. 664–670.
- Säkerhetspolisen (2009). *Den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på det demokratiska statskicket. En första nationell hotbild*. Stockholm: Säkerhetspolisen.
- Säkerhetspolisen (2012). *Nationell hotbild. Den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på viktiga samhällsfunktioner*. Stockholm: Säkerhetspolisen.
- Terpstra, J. och Schaap, D. (2013). Police culture, stress conditions and working styles. *European Journal of Criminology*, vol. 10, nr 1, s. 59–73.

- Thaler, R.H. och Sunstein, C.R. (2009). *Nudge Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. New York. N.Y.: Penguin Group.
- Thomson, A., Perry, J. och Miller, T. (2007). Conceptualizing and measuring collaboration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 19, nr. 1, s. 23–56.
- Vaughan, D. (2001). Transaction Systems and Unlawful Organizational Behavior. I: Shover, N. och Wrights J.P. (red.) *Crimes of Privilege: Readings in White Collar Crime*. Oxford: Oxford University Press.
- Verhoeven, M., van Gestel, B. och de Jong, D. (2011). *Mensenhandel in de Amsterdamse raamprostitutie. Een onderzoek naar aard en opsporing van mensenhandel*. Den Haag: WODC.
- Weber, M. (1983). *Ekonomi och samhälle band 1: Förståendesociologins grunder*. Lund: Argos.
- Weisburd, D och Waring, E. J. (2001). *White-collar crime and criminal careers*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Wierup, L. (2008). *Infiltratören – den smutsigaste härvan inom svensk polis*. Stockholm: Norstedts.
- Whyte, W. (1974). 5. Gambling and the police in Boston. I: Sherman, L. (red.) *Police corruption. A sociological perspective*. New York, N.Y.: Anchor Books.
- Wolfe, D.T. och Hermanson D.R. (2004). The Fraud Diamond; Considering the Four Elements of Fraud, *The CPA Journal*, December 2004, s. 38–42.
- Wästerfors, D. (2004). *Berättelser om mutor. Det korruptas betydelse bland svenska affärsmän i Öst- och Centraleuropa*. Stockholm: Brutus Östlings Bokförlag Symposion.
- Wästerfors, D. (2007). *Fängelsebråk. Analyser av konflikter på anstalt*. Lund: Studentlitteratur.
- Zaitch, D. (2013). Researching Transnational Organized Crime: What Data, What Methods?, Paper presenterad vid konferensen Eurocrime 2013, 6 september 2013, Budapest.
- Åkerström, M. (2011). *Mutblickens sociala förvecklingar*. Malmö: Liber.
- Öhrling och Pricewaterhousecoopers. (2007). *Introduktion till hantering av misstänkta oegentligheter*. Presentation vid Finansdepartementet, 16 april 2007.
- Örnemark Hansen, H. (1998). *Penningtvätt. Ett urvattnat begrepp?* Stockholm: Norstedts Juridik.

Myndighetspersoner (insider) som börjar samarbeta med kriminella med koppling till organiserad eller ekonomisk brottslighet (påverkare) kan förorsaka mycket stor skada för en myndighet. Påverkaren vill ha hjälp av insidern för att underlätta sin brottsliga verksamhet. Insidern lämnar ut information till exempel om vad myndigheten har för uppgifter om personer i kriminella miljöer, förestående tillslag eller hål i kontrollsystemen. Insidern missköter också sin myndighetsutövning genom att förhålla sig passiv eller fatta felaktiga beslut, exempelvis om utbetalningar. Studien handlar främst om vänskapskorruption, som ibland kombineras med direkta mutor.

Rapporten innehåller förslag till åtgärder för att myndigheter bättre ska kunna skydda sig mot insider. Undersökningen är genomförd i samarbete med följande myndigheter:

Försvarsmakten, Säkerhetspolisen, Rikspolisstyrelsen, Tullverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Skatteverket, Kronofogden, Kriminalvården och Arbetsförmedlingen.



Brottsförebyggande rådet/National Council for Crime Prevention

BOX 1386/TEGNÉRGATAN 23, SE-111 93 STOCKHOLM, SWEDEN

TELEFON +46 (0)8 401 87 00 • FAX +46 (0)8 411 90 75 • E-POST INFO@BRA.SE • WWW.BRA.SE

ISBN 978-91-87335-15-0 • URN:NBN:SE:BRA-521 • ISSN 1100-6676