

Motverka otillåten påverkan

En handbok för myndigheter om att förebygga
trakasserier, hot, våld och korruption



Motverka otillåten påverkan

En handbok för myndigheter om att förebygga
trakasserier, hot, våld och korruption

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.

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

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

Författare: Karolin Wallström, Lars Korsell, Eva R Andersson

Grafisk formgivning: Anna Gunneström, Bild & Bokstav

Omslagsillustration: Annika Sköld Lindau

Omslag och layout: Ylva Hellström

Tryck: Edita Norsteds, Västerås 2009

Andra upplagan

© 2009 Brottsförebyggande rådet

ISBN 978-91-86027-08-7

Innehåll

Förord till andra upplagan	5
Sammanfattning med läsanvisningar	9
Inledning	13
Otillåten påverkan handlar om arbetsmiljö, säkerhet och demokrati	19
Otillåten påverkan och systematiskt arbetsmiljöarbete	24
Del 1. Att bedöma risker i organisationen	33
Otillåten påverkan – vad är problemet?	33
Otillåten påverkan – definition	35
Situationerna, personerna och metoderna	37
Vilka myndigheter är i riskzonen?	62
Undersök riskerna i organisationen!	67
När ska riskerna undersökas?	67
Från riskinventering till handlingsplan	69
Del 2. Åtgärder mot otillåten påverkan	78
Före, under och efter otillåten påverkan	78
Att förebygga otillåten påverkan – primär intervention	80
Fyra områden för det förebyggande arbetet	83
Kommunikation och bemötande	84
Förebygg otillåten påverkan med hjälp av kommunikation och bemötande	91
Åtgärder som motverkar trakasserier, hot och våld	91
Åtgärder som motverkar korruption	93
Kultur och ledarskap	96
Förebygg otillåten påverkan med hjälp av kultur och ledarskap	97
Åtgärder som motverkar trakasserier, hot och våld	97
Åtgärder som motverkar korruption	100

Fysisk säkerhet	102
Förebygg otillåten påverkan med fysisk säkerhet	103
Åtgärder som motverkar trakasserier, hot och våld	103
Rutiner, riktlinjer och kontroll	110
Förebygg otillåten påverkan med stöd av rutiner, riktlinjer och kontroll	111
Åtgärder som motverkar trakasserier, hot och våld	111
Åtgärder som motverkar korruption	114
Två tabeller med åtgärdsförslag mot otillåten påverkan	118
Vid akuta incidenter – sekundär intervention	124
Vem gör vad?	124
Vem gör en riskbedömning?	127
Att följa rutinerna när det händer	128
Krishantering och uppföljning – tertiär intervention	130
Hur reagerar människor?	131
Olika former av stöd	133
Den nödvändiga uppföljningen	137
Incidentrapportering	138
Polisanmälan	144
Handbokens viktigaste råd	149
Det handlar om personer och situationer	149
Det handlar om kunskap om personer och situationer	149
Det handlar om ett helhetsgrepp på personer och situationer	151
Bilaga1. Modellerna	152
Referenser	157

Förord till andra upplagan

Det låter som en självklarhet: att det är betydelsefullt att medborgarna har förtroende för myndigheterna – och allra mest för rättsväsendet. Det har blivit en sådan trivialitet att vi nästan har svårt att svara på frågan, varför det är viktigt. Låt oss fundera lite över förtroendefrågan.

Förtroende är något som måste byggas upp under lång tid och som grundar sig på förvissningen om att myndigheterna följer de regler som gäller. I första hand är förtroendet därför en demokrati-fråga. Det är den folkvalda församlingen – riksdagen – som stiftar lagarna. Demokratin förutsätter att dessa sedan följs, inte minst av myndigheterna själva. Vad skulle konsekvensen bli om skattetjänstemän tog sig friheten att låta ett antal skattebetalare slippa erlægga skatt, eller om polisen ser mellan fingrarna när brott begås av vissa personer? Tänk vilka förmåner en del tjänstemän skulle kunna bevilja sig själva, för att inte tala om alla de ”belöningar” som kunde hjälpa upp privatekonomin för de handläggare och beslutsfattare som har tillsyns- och tillståndsuppgifter. Tänk om vi skulle börja fråga oss vad det kostar att ordna ett körkort, ett uppehållstillstånd eller tillstånd om fortsatt drift av ett kärnkraftverk? Vad kan jag betala för att slippa bli åtalad eller få en frikännande dom?

Låt oss tona ned exemplen en aning. Om övertygelsen sprider sig i samhället att tjänstemän kan köpas eller faller till föga inför hot, börjar samhällsmoralen sakta att undergrävas. Varför ska vi medborgare följa alla regler om myndigheterna inte gör det? Vem vågar investera i verksamheter om beslutsfattare plötsligt kan byta fot och rättssamhället inte kan garantera att avtal hålls? Ett minskat förtroende får allvarliga konsekvenser för hur samhället fungerar. Vår kanske viktigaste uppgift är därför att slå vakt om demokratin och bidra till att lagstiftningen och dess tillämpning upprätthålls.

På Brottsförebyggande rådet (Brå) har vi med olika arbeten kommit in på dessa grundläggande frågor om myndigheters funktionssätt genom att undersöka förekomsten av otillåten påverkan riktad mot en rad olika myndigheter.¹ Det handlar om trakasserier, hot, våld och korruption som syftar till att påverka myndighetsutövningen. Vi har också gjort en studie om korruption² och frågat

¹ *Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner. Från trakasserier, hot och våld till amorös infiltration*, Brå 2005:18 och *Hot och våld mot kriminalvårdens personal*, Brå 2006:5.

² *Korruptionens struktur i Sverige. Mutor, bestickning och annat maktmissbruk*. Brå 2007:21.

svenska folket om dess förtroende för rättsväsendet.³ Vi har även kartlagt otillåten påverkan mot vittnespersoner.⁴ Redan nu ser vi konturerna av ett forskningsprogram om myndigheters integritet som ett led i demokratins tjänst.

Med *Motverka otillåten påverkan* går vi vidare i programmet. Det är en handbok som både har ett demokrati- och ett arbetsmiljöperspektiv. Vår erfarenhet är att insatser mot otillåten påverkan är positivt för arbetsmiljön. På samma sätt innebär arbetsmiljö-mässiga åtgärder, som skyddar arbetstagarna från att utsättas för hot och våld, att myndigheten generellt sett står bättre rustad mot otillåten påverkan. I praktiken sammanfaller i många avseenden demokrati- och arbetsmiljöaspekterna när strategier och metoder mot otillåten påverkan formuleras.

Insikten om det meningsfulla i att kombinera demokrati- och arbetsmiljöfrågorna är grunden till att Brå tillsammans med Utvecklingsrådet för den statliga sektorn har tagit fram den här handboken. Den handlar om hur myndigheter, både på individ- och organisationsnivå, aktivt ska arbeta mot otillåten påverkan. Handbokens fokus är att dels förebygga, dels motverka pågående otillåten påverkan, men även att beskriva åtgärder när påverkansförsök har förekommit.

Vid sidan av handboken finns en hemsida – www.hotpajobbet.se – som tar upp dessa frågor. Handboken och hemsidan innehåller en sammanställning av den kunskap som finns om att motverka otillåten påverkan samt de erfarenheter som hittills dragits av Utvecklingsrådets omfattande satsning ”Stöd för hantering av hot och våld”, där en rad myndigheter ingår i konkreta åtgärdsprojekt.

Motverka otillåten påverkan är skriven av utredaren Karolin Wallström, biträdande projektledare, jur. dr Lars Korsell, projektledare, båda vid Brå:s Enhet för forskning om ekonomisk och organiserad brottslighet samt av arbetslivskonsulten Eva R. Andersson, knuten till Utvecklingsrådet. Karolin Wallström och Eva R. Andersson har också tagit fram texterna till hemsidan för vilken konsulten Lars Sundström, knuten till Utvecklingsrådet, har varit projektledare.

En referensgrupp har varit till stor hjälp i projektet. Gruppen är knuten till ett nätverk mot hot och våld i Östergötlands län. Referensgruppen (och nätverket) består av personalchefen Ylva

³ *Förtroendet för rättsväsendet. Resultat från Nationella trygghetsundersökningen 2006*. Brå 2007:9.

⁴ *Otillåten påverkan mot brottsoffer och vittnen. Om ungdomsbrott, relationsvåld och organiserad brottslighet*. Brå 2008:8.

Jacobsson, personalhandläggaren Jasmina Berberovic, fackliga representanten för Saco Marcelle Johansson, fackliga representanten för ST Anna Berg Rundqvist, samtliga verksamma vid Länsstyrelsen i Östergötland, säkerhetsrådgivaren och kronoinspektören Andreas Olsson, personalhandläggaren Solveig Svensson, säkerhetshandläggaren och skyddsombudet Patrik Nilsson, kronoinspektören Leif Pettersson, sektionschefen Charlotte Persson, samtliga verksamma vid Kronofogdemyndigheten, personalhandläggaren Marita Borgvall-Engstrand, personalutvecklaren Petra Samuelsson, fackliga företrädaren för ST Tapani Hoffrén, fackliga företrädaren för Saco Håkan Olofsson, fackliga företrädaren för Seko Göte Karlsson, samtliga verksamma vid Sjöfartsverket, kvalitetsutvecklaren Barbro Wahlberg, byrådirektören Håkan Wallin, båda verksamma vid Länsarbetsnämnden, förvaltningsjuristen Rolf Larsson, säkerhetsansvarige och konsulten Marita Ekström, fackliga representanten för ST Anders F Nilsson, samtliga verksamma vid Försäkringskassan, säkerhetschefen Ingvar Belkert, personalexperten Kristina Hwargård, huvudskyddsombudet Anna-Lena Hansson, biträdande säkerhetschefen Erik Kihl, samtliga verksamma vid Migrationsverket. Samtliga medlemmar i nätverket är verksamma i Östergötlands län. Projektledare för nätverket är Jasmina Berberovic vid Länsstyrelsen i Östergötland.

Värdefulla synpunkter har lämnats av vice överåklagaren Björn Blomqvist vid Riksenheten mot korruption, kriminalkommissarien Peter Lundström och informationssäkerhetsspecialisten Josefine Östfeldt vid Rikspolisstyrelsen, hotbildsanalytikern och säkerhetsrådgivaren Anders Gidrup vid Skatteverkets huvudkontor, senior-konsulten Ulf Eklund vid Pace Competence, som dessutom har varit spindeln i nätet med att ta fram hemsidan, samt personalchefen Ylva Jacobsson och projektledaren Jasmina Berberovic vid Länsstyrelsen i Östergötland, och förvaltningsjuristen Rolf Larsson vid Försäkringskassan i Östergötland, samtliga tre har medverkat i referensgruppen. Dessutom har universitetslektor Agneta Blom, sekreterare i Kommittén om hot och våld mot förtroendevalda samt utredaren Johanna Skinnari, medförfattare till rapporten *Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner*, utredaren Lotta Nilsson, medförfattare till rapporten *Hot och våld mot kriminalvårdens personal*, utredaren Linda Källman och juristen Cecilia Arrgård, samtliga fyra verksamma vid Brå, läst och lämnat förslag till förbättringar.

Vi vill också tacka professor Malin Åkerström, Sociologiska institutionen vid Lunds Universitet och professor Gunnar Aronsson, Arbetslivsinstitutet och Psykologiska institutionen vid Stockholms universitet, som har varit vetenskapliga granskare till detta arbete och lämnat värdefulla kommentarer.

Till sist vill vi tacka alla de personer som deltagit i seminarier och de personer som ställt upp på intervjuer, deras bidrag har varit mycket betydelsefullt.

Glädjande nog lägger många myndigheter ner ett stort engagemang för att motverka otillåten påverkan. Eftefrågan på handboken har varit stor och den tog snabbt slut på förlaget. Rapporten ges nu ut i en andra upplaga och till denna har avsnittet om krishantering arbetats om av konsulten Lars Sundström vid Utvecklingsrådet i samarbete med leg. psykoterapeuten och gruppanalytikern Claes-Otto Hammarlund och personalexperten Claes-Erik Ericson, Rikspolisstyrelsen.

Stockholm i januari 2009

Jan Andersson
Generaldirektör

Lars Korsell
Enhetschef

Sammanfattning med läsanvisningar

Varför inte börja med en historia

De kallades allmänt för ”Lugnet” och ”Stormen”. Tillsammans hade de kontrollerat tusentals långtradare i södra tullfiltret och till och med hamnat på bild i personaltidningen efter ett större beslag. Fast då kallades de givetvis vid sina rätta namn: Jan, som ansågs vara för lugn, och Ann-Marie, som var raka motsatsen. Chefen brukade skämtsamt säga, att om de kunde förenas till en person hade denne blivit den perfekta tullaren. När det var löneförhandling kontrade Jan och Ann-Marie alltid med att de som radarpar stämde väl in på denna beskrivning.

Många pass i tullfiltret gick på rutin, men detta var inte en sådan dag. Underrättelsetjänsten hade fått in många tips från kollegerna i Spanien och Tyskland. Några stora partier cannabis var på väg till Sverige och, efter omlastning, även till Norge. Nackdelen för smugglarna och fördelen för tullarna är att cannabis tar ganska stor plats. Riskprofilen var lastbilar av ett visst märke från ett östeuropeiskt land. Jan och Ann-Marie hade klättrat i lastutrymmen på sådana bilar under halva natten, och båda var hjärtligt trötta på blommor, frukt och grönt och alla andra importvaror.

– Jag känner på mig att det där är rätt lastbil, säger Jan till Ann-Marie och tittar mot gränsen, där ännu en lastbil är på väg in.

Lastbilen tvärnitar när Jan beslutsamt vinkar in ekipaget med stoppskylden. Redan på håll ser tullarna att chauffören är nervös och irriterad. På två röda sekunder är han ute ur hytten och går med bestämda steg mot Jan och Ann-Marie. Medan Jan antecknar registreringsnumret går Ann-Marie mot den uppretade chauffören.

Mannen uppträder aggressivt och börjar gestikulera och talar med hög röst på brytande tysk-engelska. Det är tydligt att han är mycket upprörd över att ha blivit stoppad. Ann-Marie tar på sig sin mest bestämda och myndighetsmässiga min, sätter händerna i sidan och spänner blicken i chauffören.

– Nu tar vi det lilla lugna, säger Ann-Marie och börjar gå mot lastbilens bakdörrar för att demonstrera att nu är det dags för tullkontroll.

Chauffören följer efter, greppar tag i hennes axlar och skakar henne samtidigt som han högljutt ropar något hotfullt. Ann-Marie känner att situationen börjar gå överstyr och är rädd för att chauffören ska börja slå henne. Då griper Jan in och tar chauffören varligt i armen och säger med lugn röst att det är nog bäst att vi går in på kontoret.

På ett ögonblick ändras situationen, från hotfull till mindre laddad. Medan Jan bjuder chauffören på kaffe berättar denne om vilka pressade tidsmarginaler branschen fått och att lasten måste vara på plats redan nästa dag. Samtidigt kontrollerar Ann-Marie lasten och förarhytten. Hon besiktigar också motorutrymmet och undersöker lastbilens underrede.

Hittar hon någon narkotika? Det förtäljer inte denna historia. I stället handlar den om otillåten påverkan, om hur tjänstemän med ett lämpligt bemötande kan bemästra en känslig situation, men även om hur tjänstemän kan påverkas negativt när de utför sina arbetsuppgifter.

Trakasserier, hot, våld och korruption = otillåten påverkan

Tjänstemän borde inte möta trakasserier, hot och våld. De borde inte heller utsättas för mutförsök. Dessvärre ser verkligheten annorlunda ut. Många tjänstemän möter någon gång det vi i den här handboken kallar för otillåten påverkan: det vill säga trakasserier, hot, våld och korruption som syftar till att påverka myndighetsutövningen. Otillåten påverkan är inte enbart ett arbetsmiljöproblem utan inverkar också på myndigheternas funktionssätt och är därför i förlängningen en demokratifråga. Sett ur det perspektivet är det angeläget för myndigheterna att motverka otillåten påverkan.

Det är också därför som Brottsförebyggande rådet (Brå) och Utvecklingsrådet för den statliga sektorn har tagit initiativ till att stötta myndigheternas arbete mot otillåten påverkan. Den här handboken ska vara till hjälp för myndigheter och deras personal i detta arbete. Den innehåller råd om hur myndigheterna kan arbeta mot otillåten påverkan på tre plan:

- Förebygga att otillåten påverkan sker
- Agera akut när otillåten påverkan inträffar
- Följa upp och ge stöd efter otillåten påverkan.

Handboken bygger på forskning om otillåten påverkan, som bland annat utförts av Brå. Samtidigt har erfarenheter från Utvecklingsrådets pågående projekt ”Stöd för hantering av hot och våld” samlats in och systematiserats. Vidare har seminarier hållits med närmare 300 tjänstemän för att ta fram underlag till handboken.

Det handlar om arbetsmiljö, säkerhet och demokrati

Handboken inleds med att visa att otillåten påverkan är en fråga om myndigheternas arbetsmiljö och säkerhet. Ytterst är det också en demokratifråga. En god arbetsmiljö är ett effektivt vaccin mot otillåten påverkan. Att motverka otillåten påverkan är också positivt för arbetsmiljön, och därmed stärks tjänstemännens myndighetsutövning. Åtgärder mot otillåten påverkan bör inrymmas i det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Risker för otillåten påverkan

I handbokens del 1 beskrivs problemet med otillåten påverkan närmare. Sju typfall presenteras och en diskussion förs kring dessa. Dessutom sammanförs potentiella gärningspersoner i fyra olika grupper (gärningspersoner med aggressiva beteenden, gärningspersoner med ideologisk inriktning, gärningspersoner med direkt kriminell inriktning och gärningspersoner som är verksamma i företaget). Det är också viktigt att veta i vilka situationer tjänstemännen möter dessa persongrupper. Olika exempel på situationer är möten på arbetsplatsen, till exempel förhandlingar och besök, möten utanför arbetsplatsen, till exempel förrättningar och kontroller, samt telefonsamtal och brev. I begreppet situationer ligger också vad dessa handlar om, till exempel att negativa besked kommer att meddelas eller att något annat sker som är till nackdel för personen. Kombinationen situation och person säger ofta vilken form av otillåten påverkan som kan förekomma. Genom att känna till situationerna och personerna går det att bedöma vilka risker för olika påverkansformer som finns.

Sist i del 1 beskrivs hur myndigheten kan inventera, analysera och bedöma riskerna i sin organisation.

Konkreta åtgärder

Handbokens del 2 är uppdelad i de tre plan som myndigheterna bör arbeta med för att motverka otillåten påverkan: att förebygga, att åtgärda akut och att följa upp.

För att förebygga otillåten påverkan är kommunikation och bemötande det bästa hjälpmedlet. Andra viktiga områden är myndighetens kultur och ledarskap, den fysiska säkerheten samt de rutiner, riktlinjer och kontroller som utvecklas. Samtliga föreslagna åtgärder har också sammanfattats i två tabeller sist i avsnittet om att förebygga otillåten påverkan.

Myndigheten måste även planera för hur man agerar vid akuta incidenter. De områden som behandlas är vem som gör vad på myndigheten och betydelsen av att förbereda rutiner innan akuta incidenter inträffar. Dessutom finns exempel på bra rutiner.

När en akut incident med otillåten påverkan har inträffat måste krishantering och uppföljning äga rum. Det handlar både om stöd till den enskilde som drabbats och uppföljning av myndighetens arbete. Ett effektivt redskap är ett system för incidentrapportering som hjälper myndigheten att göra nya riskbedömningar för att kunna förebygga otillåten påverkan i framtiden. På detta sätt får myndigheten en aktiv cirkel med kunskap där faktiska erfarenheter bidrar till att förbättra de förebyggande åtgärderna. Detta ligger helt i linje med det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Tre goda råd

Handboken avslutas med några viktiga slutsatser:

- Det är viktigt att veta vilka personer tjänstemännen möter och i vilka situationer dessa möten äger rum. Personerna och situationerna bestämmer ofta risken för olika former av otillåten påverkan.
- Denna kunskap, om personer och situationer, kan användas för att i möjligaste mån anpassa situationerna för att minska risken för otillåten påverkan.
- Alla situationer kan inte förebyggas och alla akuta händelser kan inte stoppas. Uppföljning och stödinsatser har inte alltid den önskvärda effekt som varit avsikten. Därför måste myndigheten ha en helhetssyn mot otillåten påverkan, där man arbetar för att förebygga, åtgärda akut och följa upp.

Inledning

Varför denna handbok?

Under år 2005 genomförde Brå en omfattande undersökning om otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner.⁵ Undersökningen byggde bland annat på 4 500 enkätsvar från kustbevaknings-tjänstemän, tulltjänstemän, tjänstemän inom Skatteverket, poliser, åklagare, domare, nämndemän och tjänstemän inom Kronofogdemyndighetens indrivningsverksamhet. Frågan gällde i vilken utsträckning och på vilket sätt tjänstemän var utsatta för otillåten påverkan i form av trakasserier, hot, våld och försök till korrup-tion, där syftet var att påverka myndighetsutövningen. Det hand-lade således om en mera kvalificerad form av påverkan än den typ av arbetsmiljöproblem som till exempel poliser i yttre tjänst ofta möter. Det visade sig att tolv procent av tjänstemännen hade bli-vit utsatta för otillåten påverkan någon gång under det ett och ett halvt år som undersökningen avsåg.

”Situationen med otillåten påverkan är allvarlig, samtidigt som läget inte ska överdrivas”, var Brå:s bedömning av undersökning-en. Otillåten påverkan är dock ett problem som myndigheterna i högre grad bör prioritera i fortsättningen. På Brå kände vi också ett ansvar att förvalta och bearbeta vår kunskap av respekt för alla de tjänstemän som vi mött vid våra intervjuer eller som svarat på vår enkät och som berättat om besvärliga situationer som de ham-nat i. Det gäller också alla de tjänstemän som vi inte mött och som har utsatts för eller riskerar att utsättas för otillåten påverkan när de utför sitt arbete för samhällets bästa. Mot denna bakgrund och med hänsyn till att Brå förfogade över ett kunskapsmaterial om otillåten påverkan mot myndighetspersoner var det naturligt att vi började tänka i banor av en handbok.

Samarbete med Utvecklingsrådet

En viktig erfarenhet från Brå:s undersökningar är svårigheten att avskilja demokratiaspekten kring otillåten påverkan från de re-gelrätta arbetsmiljöfrågorna. Otillåten påverkan har en effekt på arbetsmiljön, inte enbart för den person som blir drabbad utan även på dennes närmiljö. Särskilt trakasserier från resursstarka gär-ningspersoner visade sig kunna ha en närmast förlamande inverkan

⁵ Brå 2005:18.

på en hel arbetsgrupp. När arbetsmiljön på detta sätt påverkas inverkar det givetvis även på myndighetens funktionssätt. Det handlar om myndighetens förmåga och uthållighet att upprätthålla lagstiftningen. Passivitet är också ett demokratiproblem. Arbetsgivare som vinnlägger sig om en god arbetsmiljö och ett öppet klimat bör ha goda förutsättningar att stå emot otillåten påverkan, exempelvis i form av trakasserier, genom att medarbetarna kan diskutera problemen med överordnade som är lyhörda och beredda att sätta in åtgärder. Inga personer eller arbetsgrupper lämnas ensamma i en sådan situation, och myndigheten kan utföra sina uppgifter och sätta sig emot den otillåtna påverkan. Arbetsmiljöfrågorna blir således ett led i att värna demokratin.

Utvecklingsrådet, som är ett samverkansorgan för arbetsmarknadens parter på den statliga sidan, arbetar med frågor om otillåten påverkan från rent arbetsmiljömässiga utgångspunkter. Det föll sig därför naturligt att Brå, med sitt demokratiperspektiv, samarbetade med dem om denna handbok. Genom detta möte har därför demokrati- och arbetsmiljöfrågorna kunnat smälta samman. Projektet gäller inte enbart en handbok utan även en hemsida, som kommer att beskrivas nedan.

Syfte

Handboken syftar till att myndigheter ska kunna utveckla konkreta åtgärder mot otillåten påverkan. Begreppet ”åtgärder mot otillåten påverkan” innefattar både brottsförebyggande, demokratistödande och arbetsmiljömässiga insatser. Åtgärderna som rekommenderas i denna handbok baseras på beprövade erfarenheter, som systematiserats och vilar på vetenskaplig grund.

Fokus ligger på att

- *förebygga* att otillåten påverkan äger rum
- vidta *omedelbara* åtgärder när otillåten påverkan inträffar
- utföra *efterarbete* när otillåten påverkan har skett.

Dessa åtgärder – före, under och efter det att otillåten påverkan inträffat – kan var och en hanteras på fyra plan:

- Planering och organisation på myndigheten (hur myndigheten planerar, organiserar och tillämpar system och rutiner som har betydelse för otillåten påverkan).

- Aktörer på myndigheten (hur ledning, chefer, personal- och säkerhetsfunktioner, medarbetare och fackliga företrädare agerar mot otillåten påverkan och dessa aktörers roller).
- Aktörer utanför myndigheten (hur exempelvis företagshälsovård och polis samt andra myndigheter verkar mot otillåten påverkan).
- Samhällelig nivå (hur regering och riksdag, arbetsmarknadens parter, utvecklingsorgan inom den statliga sektorn samt myndigheter med tillsyns- och kontrollfunktioner skapar förutsättningar för att förhindra otillåten påverkan).

De fyra nivåerna beskriver också handbokens målgrupper: enskilda medarbetare, befattningshavare med specialistfunktioner och chefer på olika nivåer inom myndigheter som kan utsättas för otillåten påverkan. Vidare är det samverkande myndigheter och verksamheter, som kan stötta de myndigheter och personer som blivit utsatta för otillåten påverkan. Slutligen statsmakterna och organ med övergripande uppgifter. Till följd av arbetets handboks-karaktär redovisas inga förslag till åtgärder på den samhälliga nivån. Boken bör ändå ha stor betydelse för den samhälliga nivån genom att den ger underlag för beslut som skapar förutsättningar för myndigheterna att motverka otillåten påverkan.

Vad bygger handboken på?

Som tidigare nämnts genomförde Brå tillsammans med ett antal myndigheter⁶ en kartläggning av otillåten påverkan mot myndighetspersoner. Undersökningen handlade om särskilt allvarlig påverkan som inte enbart utgör ett allvarligt arbetsmiljöproblem utan som kan påverka myndighetsutövningen och därmed i förlängningen bli ett demokratiproblem. Undersökningen resulterade i rapporten *Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner. Från trakasserier, hot och våld till amorös infiltration*⁷. Rapporten och undersökningsmaterialet är ett viktigt underlag för denna handbok.

År 2006 kom Brå ut med en rapport om hot och våld mot kriminalvårdens personal.⁸ Många inslag i den undersökningen, till exempel enkätformuläret, bygger på projektet *Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner*. Undersökningen bekräftar många

⁶ Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen, Tullverket, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten.

⁷ Brå 2005:18.

⁸ Brå 2006:5.

av de resultat och slutsatser som kom fram i den tidigare rapporten om otillåten påverkan, men pekar också på några intressanta skillnader.

En parlamentarisk kommitté har undersökt hot och våld mot förtroendevalda i stat, kommun och landsting.⁹ Utredningen föreslog en rad åtgärder för att förebygga otillåten påverkan, bland annat att handlingsplaner skulle tas fram och att särskilda kontaktpersoner skulle utses hos de brottsbekämpande myndigheterna. Också denna undersökning ligger till grund för handboken eftersom åtskilliga paralleller kan dras när det gäller åtgärder mot otillåten påverkan mellan politiker och tjänstemän.

Utvecklingsrådet för den statliga sektorn har uppmärksammat arbetsmiljöproblemet med trakasserier, hot och våld som arbetstare inom myndigheter utsätts för. Inom ramen för paraplyprojektet ”Satsa friskt” har Utvecklingsrådet initierat delprojektet ”Stöd för hantering av hot och våld”. Målet med delprojektet är att åstadkomma positiva förändringar i arbetsmiljön genom att stödja myndigheter i att utveckla strategier och arbetsmetoder för att förebygga hot och våld och genom att sprida erfarenheter och kunskap om hur man kan förebygga hot och våld. Flera av de myndigheter som medverkade i den ovannämnda studien om otillåten påverkan har aktualiserat projekt inom ramen för ”Satsa friskt”. Sammanlagt har femton projekt kommit till stånd. Vissa projekt har fokuserat på förebyggande åtgärder, som hur man kan arbeta med kommunikation och bemötande, andra projekt har fokuserat på krishantering. Vi har följt flera av dessa projekt, och handboken innehåller åtskilliga referenser till erfarenheterna från dessa.

Riksrevisionen har inlett en granskning om skydd mot mutor i myndigheter och statliga bolag.¹⁰ Till en början omfattades Läke-medelsförmånsnämnden¹¹, Apoteket¹² och Banverket¹³ av granskningen. Vidare undersöktes om de granskade myndigheterna och statliga bolagen har en god intern kontroll för att förhindra, upptäcka och motverka mutor och annan påverkan. Granskningen presenterades år 2006 med rapporten *Skydd mot korruption i statlig verksamhet*, som också legat till grund för denna handbok.¹⁴

⁹ Jakten på makten. SOU 2006:46.

¹⁰ Riksrevisionen, beslut den 20 december 2004 av riksrevisor Kjell Larsson, dnr 39-2004-1252.

¹¹ Riksrevisionen 2005:23.

¹² Riksrevisionen 2005:24.

¹³ Riksrevisionen 2005:30.

¹⁴ Riksrevisionen 2006:8.

Den 1 juli 2003 inrättades inom åklagarväsendet en riksenhet för korruptionsbekämpning. Enheten är rättsväsendets expertorgan på korruptionsområdet och där finns erfarenheter från konkreta ärenden samlade. Det är ett tydligt uttryck för att statsmakterna ser allvarligt på korruptionsfrågorna och för att det finns behov av en särskild enhet som specialiserar sig på detta område. Erfarenheter från utredningar genomförda av Riksenheten mot korruption sammanställs i ett projekt under åren 2006 och 2007.¹⁵ Projektet genomförs på Enheten för forskning om ekonomisk och organiserad brottslighet vid Brå. Iakttagelserna från detta projekt har även legat till grund för denna handbok.

Vad som hittills redovisats är några av de arbeten som utgör stommen i handboken. En rad ytterligare referenser finns i handbokens olika delar. Utöver att handboken bygger på forskning och en sammanställning av konkreta erfarenheter från olika myndigheter har den praktisk inriktning med konkreta råd och åtgärder baserade på sammanställningen av forskningsdata. Härigenom är handboken inte ”bara” en metaanalys utan också en användbar verktygslåda.

I föreliggande projekt har Brå och Utvecklingsrådet tillsammans intervjuat ett antal myndighetsföreträdare om hur de arbetar med åtgärder mot otillåten påverkan. För att samla och sprida kunskaper till myndigheter har projektet också anordnat tre seminarier med ämneskunniga föreläsare på området. Till sist har projektet också haft värdefulla möten med en referensgrupp bestående av företrädare från Länsstyrelsen i Östergötland, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Sjöfartsverket och Länsarbetsnämnden. Samtliga företrädare för dessa myndigheter är verksamma i Östergötland. I detta nätverk har både personal- och säkerhetssidan och fackliga företrädare medverkat.

Hemsida

”Hot på jobbet” är en hemsida som vänder sig till tjänstemän inom staten (www.hotpajobbet.se). De kan vara chefer, medarbetare, fackliga representanter eller specialister inom personal- eller säkerhetsfunktioner. Utvecklingsrådet har ansvaret för hemsidan. Den innehåller samma material som handboken, men i förkortad form. Inom de olika avsnitten på hemsidan finns länkar till motsvarande avsnitt i handboken. Detta möjliggör en fördjupning för den intresserade.

¹⁵ Brå 2007:21.

Syftet med hemsidan är att på lättillgängligt sätt:

- sprida kunskaper om möjligheter att motverka otillåten påverkan
- inspirera de lokala parterna till insatser
- tillhandahålla verktyg för utvecklingsarbetet
- utgöra en portal inom ämnet med länkar och hänvisningar i relevanta publikationer.

Hemsidan kommer att hållas levande genom att erfarenheter från de olika projekten kommer att publiceras efter det att utvärderingarna är genomförda.

Otillåten påverkan handlar om arbetsmiljö, säkerhet och demokrati

Ett arbetsmiljöproblem för medarbetarna och ett arbetsmiljöansvar för arbetsgivaren

Otillåten påverkan i form av trakasserier, hot och våld kan leda till både psykiska och fysiska skador och återverkningar. Även otillåten påverkan i form av otillbörliga belöningar kan vara ett arbetsmiljöproblem genom att en arbetstagare därigenom kan utsätta kolleger för risker. Blotta misstanken om att det förkommer mutor kan påverka arbetsklimatet negativt.

I Brå-rapporten *Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner*¹⁶ redovisas en rad exempel på följderna av trakasserier, hot och våld. Tjänstemän har fått skador för livet och några har till och med blivit dödade.

Människor reagerar olika på situationer av otillåten påverkan. Vissa reagerar omedelbart med stressreaktioner eller chocktillstånd medan andra har en fördröjd reaktion.¹⁷ En vanlig reaktion i efterhand är att uppleva rädsla, obehag eller skräck. Det finns också personer som tämligen oberörda kan ha gått igenom en situation med otillåten påverkan. Att ha ett arbete där kolleger drabbats av otillåten påverkan och ha vetskapen om att det kan drabba en själv, innebär en psykisk belastning. En del personer som blivit utsatta för otillåten påverkan har övervägt att sluta sitt arbete.¹⁸

Arbetsmiljöaspekten kring otillåten påverkan är emellertid inte någon individuell fråga, något som kan reduceras till den enskildes problem, låt vara att återverkningarna för den enskilde kan vara nog så allvarliga. Enligt 2 § arbetsmiljölagen (1977:1160) ska arbetsgivaren vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. Därför är otillåten påverkan med anknytning till arbetslivet också ett i lagstiftningen angivet arbetsmiljöproblem för arbetstagarna samtidigt som det i hög grad är ett arbetsmiljöansvar för arbetsgivaren.

¹⁶ Brå 2005:18.

¹⁷ AFS 1993:2.

¹⁸ Brå 2005:18; Brå 2006:5.

Arbetsmiljöverket har gett ut föreskrifter och allmänna råd om våld och hot i arbetsmiljön.¹⁹ Enligt dessa visar arbetsskadestatistiken att de fysiska skadorna på grund av våld i arbetslivet generellt sett har ökat. Siffrorna kan också spegla en ökad rapporterings- och anmälningsbenägenhet. Arbetsmiljöverket konstaterar att mycket lidande kan förhindras med förebyggande insatser, fungerande rutiner och ett bra omhändertagande.

Arbetsgivaren har enligt arbetsmiljölagen en skyldighet att utreda de risker för hot eller våld som kan finnas i arbetet (2 §). Arbetet ska ordnas så att risk för hot eller våld så långt som möjligt kan förebyggas (3 §).

Även själva arbetsplatsen ska placeras, utformas och utrustas så att risk för hot eller våld så långt som möjligt kan förebyggas (6 §). Särskilda säkerhetsrutiner ska finnas för sådana arbeten som kan medföra risk för hot eller våld. Arbetstagarna ska ha tillräcklig utbildning och information och få tillräckliga instruktioner för att kunna utföra arbetet säkert och med tillfredsställande trygghet (4 §).

Vid arbete där det finns risk för återkommande hot eller våld ska arbetstagarna få särskilt stöd och handledning (5 §). Något som betonas är vikten av kamratsamverkan, socialt stöd, möjlighet till erfarenhetsutbyte och samvaro. Arbetstagare som utsatts för hot eller våld ska snabbt få hjälp och stöd för att förebygga eller lindra skada (11 §). Tillbud och händelser ska dokumenteras och utredas (10 §).

Arbetsgivaren ska se till att arbetstagarna har möjlighet att snabbt kalla på hjälp vid hot- eller våldssituationer (7 §). Det ska finnas larmutrustning där så krävs för säkerheten. Det ska också finnas fastställda rutiner för vem som ska ta emot larm och vad som ska göras när larm utlösts. Övningar kring säkerhetsrutiner och larm ska genomföras regelbundet.

En arbetsgivare som inte följer de regler som gäller för arbetsmiljön kan enligt arbetsmiljölagen straffas.

Ett säkerhetsproblem i verksamheten

För att en myndighet ska kunna bedriva sin verksamhet enligt de krav som ställs via lagstiftning och regleringsbrev måste myndigheten beakta en rad olika säkerhetsproblem. Ett sådant är otillåten påverkan. I Brå-rapporten *Otillåten påverkan riktad mot*

¹⁹ AFS 1993:2.

*myndighetspersoner*²⁰ redovisas en rad faktiska exempel på sådan påverkan, som inneburit säkerhetsproblem för den drabbade myndigheten. Det kan gälla olika former av skadegörelse på myndighetens lokaler och fordon, till och med bombattentat har förekommit. Känslig eller hemlig information kan läcka ut till fel personer. Vanligast är emellertid att påverkan är direkt riktad mot myndighetens personal.

Vissa av dessa säkerhetsproblem måste myndigheter ta itu med enligt särskild reglering. Det gäller sådan påverkan som utgör ett arbetsmiljöproblem (se föregående avsnitt "Otillåten påverkan som ett arbetsmiljöproblem för medarbetarna och ett arbetsmiljöansvar för arbetsgivaren").

För skador på framför allt egendom finns förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering. Enligt denna ska varje myndighet identifiera vilka risker för skador eller förluster som finns i myndighetens verksamhet (3 §). Myndigheten ska värdera dessa risker och beräkna vilka kostnader som staten har eller kan få med hänsyn till dessa risker. Resultatet ska sammanställas i en riskanalys. Varje myndighet ska också vidta lämpliga åtgärder för att begränsa risker och förebygga skador eller förluster. Vissa av de risker för skador och förluster som förordningen tar upp kan vara ett resultat av otillåten påverkan.

Myndigheter kan också ha ett behov av att analysera olika typer av risker och ta ett helhetsgrepp på dessa. Krisberedskapsmyndigheten²¹ tillhandahåller information om hur man inom myndigheter kan göra sådana risk- och sårbarhetsanalyser. Post- och telestyrelsen²² och deras IT-incidentberedskap har uppgifter om hur myndigheter ska skydda sig mot IT-hot.

I fråga om känslig information finns uppgifter i sekretesslagen (1980:100) om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar som är skyddade av sekretess (1 kap. 1 §). Bestämmelserna avser förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen, genom att handlingar lämnas ut eller på något annat sätt. För att uppfylla sekretessreglerna är det vanligt med interna föreskrifter. I personuppgiftslagen (PUL) (1998:204) finns dessutom bestämmelser som gäller behandling av personuppgifter. Lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder ska vidtas för att skydda de personuppgifter som behandlas (31 §).

²⁰ Brå 2005:18.

²¹ www.krisberedskapsmyndigheten.se

²² www.pts.se

Datainspektionen²³ har gett ut allmänna råd om säkerhet för personuppgifter.

Att motverka otillåten påverkan i form av korruption har fått stor uppmärksamhet på senare tid, och Riksrevisionen²⁴ har genomfört en rad granskningar av offentliga verksamheter för att undersöka risker för påverkan.

Ett demokratiproblem för samhället

I regeringsformen, en av Sveriges grundlagar, regleras statsskicket, grundläggande rättigheter, lagstiftning och andra viktiga frågor. Grundlagen reglerar det demokratiska systemet, som bygger på allmän och lika rösträtt (1 kap. 1 §). Statsskicket är representativt och parlamentariskt.

Det är riksdagen som stiftar lagarna. I vissa fall kan, efter be- myndigande av riksdagen, regeringen meddela föreskrifter genom förordning. Lagar och förordningar har därmed tagits fram i demokratisk ordning. Lagstiftningen är därför en central del av demokratin. Att följa lagstiftningen är ett sätt att uttrycka demokratin. Detta är särskilt tydligt för den offentliga maktutövningen. Av regeringsformens portalparagraf framgår att ”den offentliga makten utövas under lagarna” (1 kap. 1 §). Myndigheter, domstolar och andra organ som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska i sin verksamhet ”beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet” (1 kap. 9 § regeringsformen). Det betyder att all offentlig maktutövning, från riksdag och regering till myndigheter och kommunala förvaltningar lyder under lagarna.

Det är på detta demokratiplan som otillåten påverkan blir ett problem. Otillåten påverkan syftar till att myndighetsutövare *inte* ska följa de i demokratisk ordning beslutade lagarna och förordningarna.²⁵ Syftet är att tjänstemännen *inte* ska beakta allas likhet inför lagen. Konkret kan det handla om att en person som har begått ett brott, försöker påverka en polis att inte inleda förundersökning, trots att det finns lagstiftning²⁶ som bestämmer när förundersökning ska inledas. Eller så kan det röra sig om en person som genom att erbjuda pengar försöker påverka en myndighetsperson att fatta ett gynnsamt beslut, trots att det finns straffrättsliga reg-

²³ Datainspektionen, 1999.

²⁴ Riksrevisionen 2005:23, 24 och 30; Riksrevisionen 2006:8.

²⁵ Brå 2005:18.

²⁶ 23 kapitlet 1 § rättegångsbalken.

ler²⁷ som säger att man inte får ta emot otillbörliga erbjudanden (och inte heller erbjuda).

Rothstein²⁸ refererar till forskning som visar att hög social tillit är nära kopplat till en stabil demokrati, en låg grad av korruption och en låg grad av ekonomisk ojämlikhet. Enligt Lundquist²⁹ har myndigheter och deras tjänstemän stor betydelse för demokratis legitimitet och sätt att fungera. Skälet är att myndigheternas agerande och passivitet kan ha mycket stor direkt inverkan på enskilda personers situation, vilket knappast politiker har. Dessutom har medborgarna en bredare och mer frekvent kontakt med myndigheter och tjänstemän än med politiker. ”Förvaltningsinstitutionerna har i uppgift att konkret förse medborgarna med deras demokratiska och sociala rättigheter.”³⁰

För att upprätthålla en hög social tillit i samhället gäller det att värna om myndigheternas och deras tjänstemäns integritet i syfte att säkerställa att lagar följs och att allas likhet inför lagen garanteras. Det innebär att otillåten påverkan måste motarbetas. Otillåten påverkan utgör ett angrepp mot myndighetsutövningen, och därmed också mot demokratin. Om medborgarna upplever att myndighetspersoner låter sig påverkas och ta ovidkommande hänsyn leder det till att demokratin undergrävs. Det i sin tur medför att den sociala tilliten minskar i samhället, det vill säga att man inte litar på att myndigheter, företagare och medborgare följer de regler som gäller. Följden blir en större försiktighet i samhället, inte minst på det ekonomiska området. Efterfrågan och investeringar kan minska, levnadsstandard och välfärd riskerar att hamna i en nedåtgående spiral.

Vi bygger demokratin varje dag. Det sker bland annat genom att ta problemet med otillåten påverkan på stort allvar. Enligt Rothstein är förtroendet för myndigheter högt i Sverige. Korruptionsnivån är låg enligt Transparency Internationals index.³¹ En rad skandaler har emellertid ordentligt lyft upp korruption på agendan.³² Det kan vara en varningsklocka för att otillåten påverkan i form av korruption är ett större problem än vad vi hittills trott.

²⁷ 17 kapitlet 7 §; 20 kapitlet 2 § brottsbalken.

²⁸ Rothstein, 2003.

²⁹ Lundquist, 2000.

³⁰ Rothstein, 2003:175.

³¹ Brå 2007:21.

³² Andersson, 2002; Korsell, 2006; Brå, 2007:21.

Otillåten påverkan och systematiskt arbetsmiljöarbete

Detta avsnitt ger information om hur arbetet mot otillåten påverkan är en del av det systematiska arbetsmiljöarbetet på myndigheten. Syftet är att lyfta in otillåten påverkan som en del i det vardagliga arbetet med arbetsmiljö på arbetsplatsen. Integrationen mellan arbetsmiljöarbetet och arbetet mot otillåten påverkan genomsyrar hela handboken.

Vad är arbetsmiljö?

Arbetsmiljön försämras vid varje tillfälle som en myndighet och dess medarbetare utsätts för otillåten påverkan. Men en trygg, säker och bra arbetsmiljö kan förhindra eller lindra konsekvenserna av otillåten påverkan. Arbetsmiljölagen (1977:1160) och Arbetsmiljöverkets föreskrifter kan med fördel tillämpas på arbetet med att förebygga och hantera otillåten påverkan. Lagens syfte är att främja en trygg och säker arbetsmiljö, fri från olyckor.

Arbetsmiljö innebär hela det sammanhang som en arbetsplats består av – allt inom oss och omkring oss. Allt från arbetets organisering och mänskliga relationer till fysiska skydd mot skador och olyckor. Historiskt har den fysiska arbetsmiljön stått i fokus. När det gäller olika former av otillåten påverkan finns givetvis en rad fysiska åtgärder som är nödvändiga, men det förekommer att en del åtgärder, till exempel låsta dörrar eller ”burar” i receptionen, står i konflikt med den öppenhet och tillgänglighet, som myndigheten strävar efter. Den psykosociala arbetsmiljön tar sikte på människors psykiska och sociala behov. Den forskning som finns ger en ganska samstämmig bild av vilka behov det gäller. Till exempel egenkontroll, erkännande i arbetet, ett positivt arbetsledningsklimat och god arbetsgemenskap.³³

Arbetsmiljölagen anger några kännetecken på vad som är en god arbetsmiljö. Dels ska risker i organisationen elimineras, dels ska det skapas förutsättning för utveckling. Länsstyrelsen i Östergötland uttrycker det så här:

”Vårt huvudsyfte är att skapa förutsättningar för en förbättrad arbetsmiljö där situationer och förekomsten av hot och våld vid

³³ Rubenowitz, 1984 i Andersson, Hägg och Rosén (red), 2004.

myndighetsutövningen förebyggs så långt som möjligt samt att öka kompetensen inom organisationen i att förebygga och hantera situationer där hot och våld förekommer.”³⁴

Otillåten påverkan kan förhindra tjänstemän att utföra sitt arbete. I vissa fall är det myndighetens uppdrag som orsakar påverkansförsöken. Ett sådant exempel är myndigheter som bedriver tillsyn eller fattar avgörande ekonomiska beslut för enskilda personer. Enligt arbetsmiljölagen är en god arbetsmiljö anpassad till olika människors förutsättningar. Det förebyggande arbetet är angeläget, för arbetsmiljön i allmänhet och i synnerhet mot otillåten påverkan. En förebyggande åtgärd är när myndigheten gör kontinuerliga riskbedömningar och dokumenterar och följer upp otillåten påverkan i sin incidentrapportering.

Att beskriva ideala arbetsförhållanden är inte enkelt. Ett bra sätt är att komplettera riskbedömningen³⁵ med en beskrivning av ett önskvärt, positivt tillstånd. Det kan gå till så att de som arbetar med arbetsmiljöfrågor bjuder in så många som möjligt för att med egna ”bilder” beskriva den ideala arbetsmiljön. Bilderna bör undvika att uttryckas i termer av ”inte”, utan ska beskriva ett bra tillstånd. Ett exempel på detta är: ”vi tar oss alltid tid till att stötta varandra – någon av mina kolleger följer med, då jag känner mig otrygg”. Arbetsmiljön ska också vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur. Samma arbetsmiljökrav kan inte ställas överallt. I vissa arbeten finns med nödvändighet ansträngande inslag, till exempel att vara ständigt tillgänglig, att vara starkt koncentrerad eller att utstå allmänhetens eller kunders missnöje. Detta riktar fokus mot nödvändigheten av att i arbetets uppläggning bygga in möjligheter till reflektion, nedvarvning och återhämtning. Modern stressforskning visar att hälsoriskerna mera hör samman med brist på återhämtning än med uppvarvning inför krävande uppgifter.

För de psykosociala frågorna kan regelbunden utbildning av chefer, medarbetarsamtal och enkäter om utsatthet eller rädsla för otillåten påverkan vara till hjälp. Arbetsplatsträffar, medicinska hälsokontroller eller analyser av ohälsa, olyckor och allvarliga tillbud är exempel på andra indirekta metoder att motverka risker för otillåten påverkan genom att information om medarbetarnas arbetssituation kommer fram.

³⁴ Länsstyrelsen i Östergötland, se projektbeskrivning på www.utvecklingsradet.se

”sök projekt”.

³⁵ Se mer om riskbedömning på sidan 75.

Om kompetensen för att upprätthålla en tillfredsställande arbetsmiljö inte räcker till inom den egna verksamheten bör företagshälsovård eller motsvarande sakkunnig hjälp anlitas, men det är viktigt att arbetsgivare inte kan köpa sig fria från ansvar genom extern kompetens. Ansvaret ligger hos arbetsgivaren.

Föreskrifter

Arbetsmiljöverket ger ut särskilda föreskrifter för olika områden. För att arbeta förebyggande mot otillåten påverkan är det framför allt två föreskrifter som är användbara:

- Våld och hot i arbetsmiljön³⁶
- Systematiskt arbetsmiljöarbete³⁷

Föreskriften *Våld och hot i arbetsmiljön* innehåller till exempel regler om hur arbetsgivare ska utreda riskerna för hot och våld, men även förebygga med säkerhetsrutiner, utbildning och instruktioner samt dokumentera tillbud och händelser. I skriften betonas arbetstagares rätt att få stöd om det finns risk för hot eller våld.

Föreskriften *Systematiskt arbetsmiljöarbete* ger vägledning för hur arbetet kan bedrivas. Systematiken syftar till att arbetsmiljöarbetet ska planeras och dokumenteras. Arbetet bygger på att undersöka – åtgärda – följa upp. Där finns inslag av självsanering, som innebär att parterna gemensamt ska kontrollera att det man planerat, rapporterat och föreslagit också har genomförts. Särskilt påpekas arbetsgivares ansvar för att utreda arbetsskador och fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten. Arbetsgivare ska kartlägga och sedan dokumentera arbetsmiljöarbetet i en handlingsplan. Riskbedömning och incidentrapportering kan med fördel läggas in i eller biläggas en sådan handlingsplan.

Integrering i den löpande verksamheten eller särskilt sakområde?

Systematiskt arbetsmiljöarbete ska integreras i den löpande verksamheten. Så beskrivs oftast ett framgångsrikt arbetsmiljöarbete i litteraturen.³⁸ Forskningen poängterar vikten av att sammanföra tillsyns- och arbetsmiljöarbetet med företagets interna kvalitets- och effektivitetsarbete. Det finns dessutom stöd i forskningen för

³⁶ AFS 1993:2.

³⁷ AFS 2001:1.

³⁸ Frick, 1994.

positiva samband mellan medarbetares delaktighet och förbättrad arbetsmiljö.³⁹

Fungerar denna integration lika bra i alla organisationer? Moderna arbetsorganisationer präglas av ”tillplattning av hierarkier och integrering”⁴⁰, vilket ibland tycks kunna stå i konflikt med krav på aktuell kunskap inom sakområdet och det systematiska och uthålliga arbetssätt som förutsätts för att åstadkomma en bra arbetsmiljö.

Det verksamhetsintegrerade arbetet med arbetsmiljö och säkerhet, liksom arbetet med jämställdhet och kompetensförsörjning, kräver ett uthålligt och långsiktigt arbete. Arbetet med verksamhetsplanering, genomförande och uppföljning fördelas på fler medarbetare och på fler chefer. Det ökar medarbetares delaktighet, det ökar egenkontrollen och det bör underlätta integrationen av arbetsmiljöåtgärder i verksamhetsplaneringen. Mellanchefer anses mest lämpliga att leda det arbetsplatsanknutna och verksamhetsintegrerade arbetsmiljöarbetet, liksom arbetet med jämställdhet, åtgärder mot trakasserier, rehabilitering etc.

Men här finns målkonflikter. Arbetsprocessen i den ”platta” organisationen innebär ofta att cheferna ska leverera handlingsplaner, förslag på åtgärder och uppföljningar uppåt i organisationen. Det kan därför finnas svårigheter för mellanchefer att få de kunskaper som krävs och de verktyg som är stödjande och underlättande i det praktiska arbetet. De får snarare administrativa anvisningar uppifrån.⁴¹

Den moderna myndigheten organiseras för att snabbt kunna anpassas till nya krav från medborgare och politiker. Det förutsätter självständiga, mångkunniga och engagerade medarbetare och en flexibel organisation, vilket också kan resultera i stor omsättning bland mellancheferna.⁴²

Hur ska myndigheten säkerställa att styrning, kunskaper och metoder för en god arbetsmiljö upprätthålls och utvecklas i dessa moderna och ickehierarkiska organisationer?

En lösning är att myndighetens rutiner, metoder eller handlingsplaner för arbetsmiljöarbetet är genomtänkta, tydliga och väl dokumenterade – lätta att överföra mellan chefer och lätta att kommunicera. Det gäller vidare att verktygen är stödjande och stabila

³⁹ Antonsson, 2000.

⁴⁰ Abrahamsson, 2004.

⁴¹ Petersson, m.fl., 2006.

⁴² Abrahamsson, 2004.

på ett sådant sätt att de inte uppfattas som en ”ytterligare börda” på redan rollöverlastade mellanchefer.

Arbetsmiljöområdet är ett komplext och ansvarskrävande sakområde. Därför bör myndigheten utbilda sina chefer kontinuerligt och särskilt alla nya chefer.

Att fundera över på den egna myndigheten:

- I vilken utsträckning finns aspekter på arbetsmiljö och på risker för otillåten påverkan med i den löpande verksamhetsplaneringen?
- Ingår arbetet mot otillåten påverkan, till exempel säkerhetsrutiner, riskbedömningar och incidentrapporter, i det systematiska arbetsmiljöarbetet?
- Hur påverkar myndighetens chefs- och arbetsorganisation den kunskap, den systematik och den uthållighet som präglar ett framgångsrikt arbetsmiljöarbete?

Chefernas roller

Det finns en mängd målkonflikter som påverkar chefers möjligheter att leva upp till sitt arbetsmiljöansvar. Det gäller även den ytterst ansvariga, oftast generaldirektören. Kunskaps- och tidsbrist kan vara en sådan målkonflikt, eftersom myndighetschefer har många andra viktiga och nödvändiga kunskapsområden att hålla sig à jour med. Ökade krav från medborgare förekommer ofta parallellt med en politisk styrning, som kanaliseras via budgetneddragningar eller andra administrativa begränsningar. En uttunning av chefskapet på mellannivå har skapat en rollöverlastning för cheferna.⁴³ Samtidigt kommer ständiga förslag till förändringar i verksamheten, antingen ovanifrån eller underifrån. Det kan bidra till en svår balansakt mellan starka professionella intressen i den egna verksamheten och krav som riktas från överordnade och politiker. Exempel på det sistnämnda är förändringar i lagstiftning och författningar, som inte sällan medför nya krav på planläggning, inventering, uppföljning, utvärdering eller rapportering, det vill säga arbete som levereras ”uppåt” i myndigheten. Chefer kläms mellan administrativa krav på områden som arbetsmiljö, säkerhet, rehabilitering, jämställdhet, budget och uppföljningsarbete samt de professionella intressena.

⁴³ von Otter, 2003.

Inom Skatteverket har man utsett och utbildat särskilda säkerhetsrådgivare inom regionerna. Det är ett bra exempel på hur en myndighet kraftsamlar kompetens, vilket naturligtvis också avlastar verksamhetscheferna då det gäller otillåten påverkan.

Arbetsgivaren har ansvaret att följa lagar och föreskrifter om arbetsmiljön. Med arbetsgivare menas en juridisk person, som har ett antal anställda. Den svenska staten är en juridisk person, men de centrala ämbetsverken företräder staten och får anslagstilldelning och krav på måluppfyllelse. Arbetsmiljöansvaret kan delegeras till verksamhetsansvariga chefer. Enligt 8 § i verksförordningen⁴⁴ ansvarar myndighetens chef för arbetsgivarpolitiken. I den ingår arbetsmiljöfrågorna. Chefens ansvar följer av arbetsmiljölagen och arbetsmiljöavtalet.

Fördelning av uppgifter – kunskaper, befogenheter och resurser

Myndighetschefen kan delegera arbetsmiljöarbetet och arbetet med att förhindra otillåten påverkan – men inte ansvaret – till andra chefer eller arbetsledare. De får exempelvis uppgiften att göra riskbedömningar och ta fram planer för förebyggande åtgärder.

Uppgiftsfördelningen ska vara skriftlig och ge svar på frågorna:

- Vem ansvarar för vad?
- Vad gäller vid sjukfrånvaro och semester – vem ersätter vem?
- Vet alla medarbetare vem som i en given situation ansvarar för vad?

Normalt har varje chef och arbetsledare med arbetsmiljöansvar tillräcklig kunskap om lagen och föreskrifterna, vad gäller den egna verksamheten. Om ansvarig chef/arbetsledare inte har kompetens, resurser eller befogenheter att åtgärda, finns ett så kallat returneringsansvar. Det innebär en skyldighet att återföra ansvaret för arbetsuppgifternas genomförande till närmast överordnad för beslut och/eller åtgärd.⁴⁵

På Arbetsmiljöverkets hemsida, www.av.se, finns *Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete*⁴⁶. I en bilaga finns förklaringar och kommentarer till föreskrifterna, bland annat ett förtydligande om vilka krav som ställs på den chef eller ar-

⁴⁴ Verksförordning (1995:1322).

⁴⁵ Arbetsmiljölagen (1977:1160), kap 3 allmänna skyldigheter.

⁴⁶ AFS 2001:1.

betsledare som har tilldelats arbetsmiljöuppgifter. Avsnittet heter ”Arbetstagare med uppgifter enligt 6 §”. Där beskrivs arbetsmiljöansvariga chefers rättigheter till information och överblick av hela myndighetens arbetsmiljöarbete. Det gäller till exempel tillgång till riskbedömningar, planer för förebyggande åtgärder samt hur alla arbetsmiljöuppgifter är fördelade och till vilka. Föreskriften anvisar alltså att arbetsmiljöarbetet ska vara tydligt organiserat och väl känt och samspela inom hela myndigheten. Det ger ytterligare ett skäl till att arbetet mot trakasserier, hot, våld och korruption bör organiseras, kommuniceras och tillämpas med tydligt ansvar, öppenhet och helhetsperspektiv.

Frågan om det yttersta ansvaret för arbetsmiljön i den offentliga sektorn har en särställning, eftersom sektorns verksamhet bedrivs genom kontrakt med politiska beställare. Arbetsmiljöverket har därför betonat politikernas ansvar att bedöma arbetsmiljörisiker som kan följa efter beslut, särskilt när det gäller upprepade besparingar eller omorganisationer. En god arbetsmiljö är utsatt för många motkrafter. Det kan vara brist på kunskap och resurser, brist på bra ledarskap och rutiner, återkommande omorganisationer eller hög sjukfrånvaro som kräver mer jobb av dem som är i arbete.

Den goda, trygga och säkra arbetsmiljön måste därför erövras varje dag. En skicklig chef söker bred samverkan i ledningsgrupp eller motsvarande för att gemensamt identifiera och eliminera motkrafterna. En förutseende mellanchefer försöker få underlag, verktyg och mallar som underlättar det löpande arbetet med att motverka otillåten påverkan och dålig arbetsmiljö.

Samverkan

Delaktighet, öppenhet och ett klimat där medarbetare är trygga och kan prata öppet om förekomsten av otillåten påverkan är väsentligt. Samverkan är i detta perspektiv en garant för att eventuella problem inte fastnar hos individer, utan lyfts till en nivå där förebyggande åtgärder mot otillåten påverkan blir en angelägenhet för alla.

Enligt arbetsmiljölagen är det arbetsgivaren som har huvudansvaret för att arbetsmiljön är god.⁴⁷ Men – i likhet med jämställdhet – ska fackens och arbetsgivarens företrädare samverka för att åstadkomma resultat. Lagstiftningen och föreskrifterna har som utgångspunkt att arbetstagare och deras fackliga organisationer har stor kunskap och värdefulla erfarenheter som ska tas tillvara för att främja en god arbetsmiljö.

⁴⁷ Arbetsmiljölagen (1977:1160).

Eftersom arbetsgivare och arbetstagare ska arbeta tillsammans för en god arbetsmiljö är det viktigt att organisera aktiviteterna.

- Hur fördelas arbetsuppgifterna?
- Vilka enskilda tjänstemän och vilka funktioner bör vara företrädare?
- Vad ska göras?
- När ska det göras?

Även arbetstagarnas delaktighet betonas både i arbetsmiljölagen och i Arbetsmiljöverkets föreskrifter.⁴⁸ Mycket handlar om kännedom, till exempel om rutiner, säkerhetsåtgärder eller om metoder för kommunikation och bemötande. Samverkan är därför ett bra sätt att sprida kunskaperna och öka delaktigheten. Alla medarbetare kan bidra till en bra och trygg arbetsplats genom att bli skarpsynta observatörer, och uppmärksamma och meddela chefer, personalansvarig eller skyddsombud om eventuella risker.

Skyddsombud

Arbetsmiljölagen reglerar fackens rätt att utse skyddsombud och vilka uppgifter skyddsombuden har. I det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan är skyddsombuden en viktig resurs. Ofta är de väl utbildade inom arbetsmiljöområdet och kan tillsammans med säkerhetsansvariga bidra till att arbetet mot otillåten påverkan integreras i det löpande arbetsmiljöarbetet.

Fackens roll i samverkan

Bestämmelserna om samverkan bygger på samsyn mellan parterna att främja en god arbetsmiljö och att göra de förändringar som behövs. Parterna – Arbetsgivarverket och de fackliga organisationerna på det statliga området – har träffat ett centralt samverkansavtal för hela det statliga området, ”Samverkan för utveckling” (SfU). Utgångspunkten i avtalet är att de fackliga organisationerna ska involveras i verksamheten. Då det gäller otillåten påverkan kan man säga att samverkansavtalet ger både arbetsgivare och fackförbundet ett uppdrag och ansvar att förhindra risker i medarbetarnas arbetsmiljö och att motverka att myndighetens uppdrag inte kan fullgöras.

Arbetsgivaren ska ta eget initiativ och informera om sådant som påverkar arbetstagarnas arbetsorganisation och arbetsvillkor, till exempel riskbedömningar, incidenter, rutiner, säkerhetsåtgärder och andra förebyggande åtgärder.

⁴⁸ Arbetsmiljölagen (1977:1160); AFS 2001:1; AFS 1993:2.

Lagarna förutsätter att parterna ska samarbeta för att främja en god sak. Att ta risker för otillåten påverkan på stort allvar, att prioritera stöd och uppföljning till den som drabbas, att dokumentera incidenter, att polisanmäla och att kommunicera och utveckla alla rutiner – det är att främja en god sak.

Del 1. Att bedöma risker i organisationen

Del 1 av handboken handlar om i vilka situationer otillåten påverkan kan uppstå, vilka gärningspersoner som ligger bakom påverkansförsöket samt vilken form av påverkan de använder. De undersökningar som genomförts har berört olika situationer, gärningspersoner och former för otillåten påverkan, och resultaten kan ge en bild av vilka arbetsplatser som är i riskzonen för otillåten påverkan samt vilken typ av påverkan – trakasserier, hot, våld eller korruption – som risken innebär. Beskrivningen är tänkt att hjälpa myndigheterna i deras egen riskbedömning. Del 1 avslutas med att beskriva hur myndigheterna kan undersöka riskerna i sin organisation.

Otillåten påverkan – vad är problemet?

Detta kapitel ger en beskrivning av vad otillåten påverkan är och hur problemet kan struktureras. Syftet är att ge en förståelse för komplexiteten i frågan. Vad är egentligen otillåten påverkan och vilka utsätts för det? Vad handlar otillåten påverkan mot myndighetspersoner om, i vilka situationer inträffar otillåten påverkan, vilka gärningspersoner utövar otillåten påverkan och vilka metoder använder de. Informationen och kunskapen kan sedan användas för att till exempel genomföra riskbedömning, incidentrapportering och förebyggande arbete.

Ett ökande problem?

Problemet med otillåten påverkan har under senare år mer och mer uppmärksamats. Olika undersökningar har genomförts och visat på att det finns ett problem,⁴⁹ däremot är det svårt att med dessa studier som grund fastställa om otillåten påverkan ökar eller inte. När det gäller gärningar som övergrepp i rättssak visar statistiken, både över antal anmälda brott och över antalet lagförda person-

⁴⁹ Brå 2005:18; Brå 2006:5; Riksrevisionen, 2006:8; Brå 2007:21.

er, att detta brott har ökat kraftigt under de senaste åren.⁵⁰ Övergrepp i rättsak innebär att gärningspersoner hotat eller brukat våld mot part eller vittne i syfte att påverka rättsprocessen. Även för brott som hot mot tjänsteman visar statistiken över antalet anmälda brott en stigande trend. Det är svårt att säga om ökningen av de redovisade brottstyperna är faktisk eller om den beror på ökad anmälningsbenägenhet som en följd av en ökad medvetenhet om problemet med otillåten påverkan.

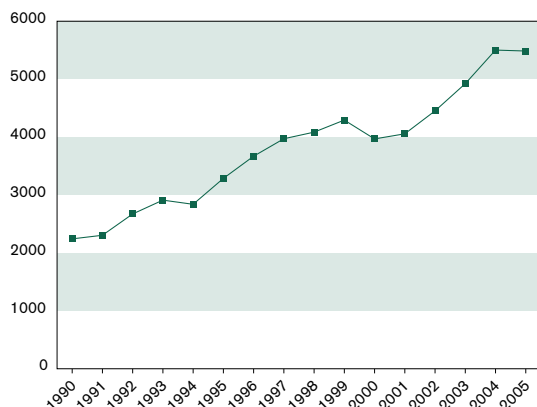


Diagram 1. Antalet anmälda brott för hot mot tjänsteman år 1990–2005.
Källa: Brå.

Antalet anmälda våldshändelser mot polismän följer dock en jämnare utveckling, förutom toppen år 2001 till följd av de så kallade Göteborgskravallerna.

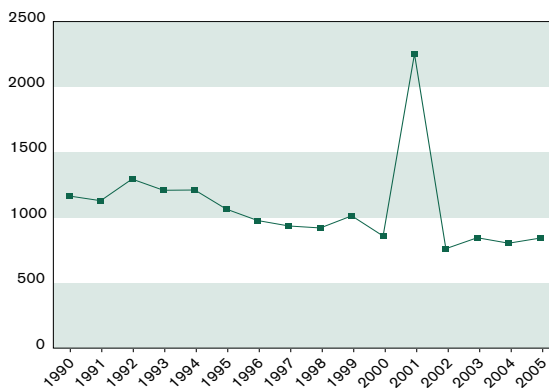


Diagram 2. Antalet anmälda brott för våld mot polisman år 1990–2005.
Källa: Brå.

⁵⁰ Brå projektplan Dnr B 9-0251/2006. Det dubbla offerskapet – hot mot målsäganden och vittnen.

Vad är egentligen otillåten påverkan?

Oavsett om det inträffat en faktisk ökning eller inte, uppfattas otillåten påverkan som ett stort problem från åtskilliga myndigheters ledning och medarbetare. Detta har uppmärksammats vid seminarier och intervjuer.⁵¹ En jämförelse kan göras med forskning om rädslan för brott där intervjupersoner beskriver att de nu uppfattar ett större hot om de rör sig ute i sitt bostadsområde och att klimatet mellan människor har blivit hårdare, jämfört med tidigare.⁵² Det är ett område som det pratas mer om vid kafferasterna, vilket kan innebära att det känns som om hotet är större än vad det faktiskt är. Bilden av otillåten påverkan är komplex då det finns många olika typer av påverkan. Det är därför viktigt för en myndighet att bryta ned begreppet otillåten påverkan till de beståndsdelar som är relevanta för myndigheten. Frågan är vilken typ av personer den egna myndigheten möter, i vilka situationer mötena sker, vilka påverkansformer som kan vara aktuella och hur de ska motverkas.

Otillåten påverkan – definition

Begreppet otillåten påverkan innefattar en rad olika handlingar som syftar till att påverka tjänstemän i deras myndighetsutövning. Otillåten påverkan är ett samlingsnamn för trakasserier, hot, våld och korruption. Det handlar om påtryckningar som:

- Trakasserier, till exempel kränkning, ofredande eller subtila hot.
- Hot, till exempel utpressning eller andra direkta straffbara påtryckningar som olaga hot.
- Fysiskt våld mot person, till exempel misshandel, eller mot egendom, till exempel skadegörelse.
- Korruption i form av otillbörliga erbjudanden av olika slag. Brotten kan vara bestickning eller mutbrott.

Otillåten påverkan kan också vara en följd av händelser eller handlingar som inte är en direkt påverkan. Det gäller självzensur, socialt tryck och selektion där det handlar mer om kontexten som tjänstemannen arbetar i än om enskilda fall av till exempel trakasserier och hot. Det kan till exempel handla om att en tjänsteman bor

⁵¹ Seminarier genomförda inom projektet samt intervjuer år 2005 och 2006 samt diskussioner i referensgruppen.

⁵² Heber, 2007.

och arbetar i en mindre ort där ”alla känner alla”. Tjänstemannen kan då i vissa situationer känna en påverkan från personer bara genom att de handlar i samma mataffär etc. och kan då välja att inte genomföra eventuella förberedda åtgärder mot dessa personer. I korruptionstermer kan för nära relationer leda till en jävsproblematik.

Inte enbart brottsliga handlingar

Otillåten påverkan handlar om påtryckningar på myndighetsutövning oavsett hur dessa är formade. Begreppet innefattar handlingar som är olagliga, som olaga hot eller misshandel, men också påtryckningar som inte är formellt olagliga men ändå har en negativ påverkan på tjänstemannens yrkesutövning, som till exempel socialt tryck eller vissa trakasserier.

Olika typer av påtryckningar

Påtryckningarna kan också ses som *negativa* eller *positiva*. Trakasserier, hot och våld är negativa påtryckningar. Även socialt tryck är en negativ påtryckning även om den är mer diffus. Otillbörliga erbjudanden av olika slag, till exempel erbjudande av pengar, mat, förmånliga köp eller andra gåvor ses som mer positiva påtryckningar, men kan ha samma negativa följder som de andra formerna av påtryckning. Positiva påtryckningar kan också följas av negativa påtryckningar, som hot och våld, om tjänstemannen inte tar emot erbjudandet. I korruptionens spår blir muttagaren sårbar och utpressning kan förekomma.

Man kan också skilja mellan *direkt* och *indirekt* otillåten påverkan.⁵³ Med direkt otillåten påverkan avses att gärningspersonen direkt vill åstadkomma något till egen fördel genom att påverka tjänstemannens myndighetsutövning. Det kan handla om att gärningspersonen vill att tjänstemannen ska ändra ett beslut, se åt ett annat håll eller ge information.

Med indirekt otillåten påverkan avses situationer där gärningen inte syftar till att påverka en förestående myndighetsutövning eftersom denna redan ägt rum. Snarare är gärningen ett resultat av myndighetsutövningen och uttrycker ilska, frustration eller en vilja att ge igen och hämnas. Även om sådana gärningar inte kan påverka den nyss beslutade eller genomförda myndighetsutövningen har de en indirekt påverkan genom att påverka tjänstemannens arbetsmiljö och myndighetsutövning i framtiden. Även korruption kan förekomma då ett beslut eller liknande har fattats, som ett tack i

⁵³ Brå 2005:18.

efterskott. Denna typ av korruption, som kan sägas stärka en långsiktig relation, kan givetvis påverka framtida beslut.

Situationerna, personerna och metoderna

Det finns två tydliga problem med otillåten påverkan – obehaget och konsekvenserna. Det första problemet är att tjänstemän riskerar att utsättas. Vissa utsätts för otillåten påverkan dagligen, och många har lärt sig att leva med det. Detta kan bidra till att tjänstemän väljer att lämna sitt yrke, känner sig osäkra inför vissa arbetsuppgifter eller att tjänstemän skadas, fysiskt eller psykiskt. Det andra problemet är om tjänstemän ändrar sitt agerande på grund av påverkan från gärningspersoner, antingen för att de är rädda eller för att de fått ett erbjudande som de inte tackat nej till. Det finns åtskilliga exempel på tjänstemän som utsätts för otillåten påverkan och som klarar att stå emot försöket. Det finns också många exempel på tjänstemän som råkar illa ut, men som klarar att återhämta sig, inte minst tack vare stöd från kolleger. Det finns dock fall där tjänstemän faktiskt ändrar sitt agerande på grund av att de utsätts för påverkan. Intervjuer med utsatta tjänstemän⁵⁴ och intervjuer med myndighetsföreträdare⁵⁵ har gett information om bland annat ett arbetslag som intagit en avvaktande attityd till att agera mot kriminella medlemmar i ett mc-gäng, en tjänsteman som tagit betalt för att lämna ut information, tillstånd som givits även om det var ett tveksamt beslut och tjänstemän som ”tittat bort” vid en viss brottslighet. Dessa händelser är få, om man jämför med hur många tjänstemän som utsätts för otillåten påverkan, men de förekommer.⁵⁶

Situationerna

Genom att gå igenom de undersökningar som genomförts i Sverige om otillåten påverkan⁵⁷ går det att beskriva några typiska situationer (scenarier) för otillåten påverkan. I det följande beskrivs sju olika typfall: ”Bjudlunchen”, ”Breven”, ”Ett laddat möte”, ”Markeringen”, ”Telefonhotet”, ”Sprit och våld” och ”Pengar under bordet”. Situationerna är mer eller mindre vanligt förekommande

⁵⁴ Intervjuer genomförda år 2005 för Brå-rapporten *Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner* 2005:18.

⁵⁵ Intervjuer genomförda år 2006 inför arbetet med denna handbok.

⁵⁶ Brå 2005:18.

⁵⁷ Främst handlar det om undersökningarna som redovisas i rapporterna Brå 2005:18; Brå 2006:5; Brå 2007:21; Riksrevisionen 2006:8; SOU 2006:46.

när det gäller tjänstemäns utsatthet för otillåten påverkan. Samtliga situationer är fiktiva berättelser men baseras på vad olika intervjupersoner berättat, på enkätsvar och på ärenden hos Riksenheten mot korruption.⁵⁸ Syftet med fallen är att illustrera typiska situationer, även om ingen berättelse är autentisk. De beskrivna situationerna visar på vilka risker tjänstemän kan utsättas för.

Bjudlunchen – en fiktiv berättelse

- Fin träffbild, sa kriminalinspektören till vd:n för det nya IT-företaget.
- Ja, detta måste vi fira, sa vd:n, och föreslog en lunch på fina Stadshotellet.
- Och fira din nya titel, tillade kriminalinspektören och fortsatte:
- Inte visste jag att du skulle bli vd när du höll på med datorer i garaget.

Sedan barnsben känner kriminalinspektören och vd:n varandra. Nu i vuxen ålder ingår de i samma skytteklubb och har dessutom tillbringat många tidiga morgnar tillsammans på olika jaktpass under årens lopp.

Väl inne på det fina Stadshotellet tyckte vd:n att de skulle inta restaurangens dyraste lunch, men att kriminalinspektören inte behövde bry sig om notan. – Den tar jag, sa vd:n, vi ska ju fira mitt fina skytte idag. Kriminalinspektören tyckte inte att det var något konstigt med det eftersom ”man måste väl få kunna bli bjuden på lunch av en gammal vän” och dessutom var kriminalinspektören denna dag ledig från arbetet.

När de påbörjar kaffet frågar vd:n om han kan få ett råd av kriminalinspektören. Det är så att vd:ns nya IT-företag ingår i en förundersökning som bedrivs hos polisen och han undrar om kriminalinspektören har möjlighet att titta lite på fallet.

- Vad är det egentligen som gör att företaget är föremål för undersökning? frågade kriminalinspektören.

Det vd:n inte berättar är att han vet varför polisen är intresserad av företaget och hoppas att hans gamle barndomskamrat på något sätt kan styra förundersökningen i en annan riktning. Kriminalinspektören, som inte tror att det finns några baktankar med vd:ns fråga, svarar att han ska se ”vad han kan göra”. Lunchen avslutas.

⁵⁸ Intervjuer och enkätsvar kopplade till Brå 2005:18; Brå 2007:21.

När kriminalinspektören dagen därpå kommer till arbetet tar han kontakt med en kollega på ekoroteln som medverkar i förundersökningen. Detta gör han av ren nyfikenhet. Han får reda på att vd:n är misstänkt för ett antal olika skattebrott och kollegan undslipper sig att det är husrannsakan på gång i syfte att ta bokföringen i beslag.

Denna plötsliga information gör att kriminalinspektören blir villrådlig. Han ligger vaken på natten och tankarna mal. Hans gamla skolkamrat, som började i ett garage, har byggt upp ett blomstrande företag. Det är en person som aldrig har tänkt på pengar, utan där datorer har varit själva livet. Han tänker att det måste vara ett stort missförstånd. Hans kolleger på ekoroteln måste ha fått det hela om bakfoten.

Dagen därpå ringer kriminalinspektören till vd:n och berättar vad han vet och att det måste vara ett stort misstag från polisens sida. Kriminalinspektören råkar i förbifarten nämna att en husrannsakan diskuteras inom ekoroteln.

Veckorna går och kriminalinspektören blir uppringd av vd:n, som berättar att han köpt biljetter till en jaktresa på ett gods i Polen. Vd:n förklarar att det är ett ”arvode för hjälp med bokföringen”.

Kriminalinspektören håller luren hårt i handen. Han förstår att lunchen var ett lockbete för att hans gamle kamrat skulle få ut känslig information och att den föreslagna jaktresan medför att han plötsligt förvandlats till huvudpersonen i ett korruptionsfall. Kriminalinspektören inser att historien har gått för långt och vågar inte säga något till sin chef. Han behöver knappast fråga sin kollega på ekoroteln om polisen fann någon bokföring vid husrannsakan.

Otydliga regler kan innebära en risksituation

En vanlig form av korruption är att dela ut belöningar i efterhand för att på det sättet långsiktigt stärka relationerna.⁵⁹ Detta är en subtil form av korruption och dessutom svår att förebygga. Forskning visar att myndigheter sällan genomför riskanalyser och riskbedömningar när det gäller risken för korruption. Ett bra skydd mot olika former av otillåten påverkan förutsätter att det finns riktlin-

⁵⁹ Brå 2007:21.

jer och regler samt att dessa följs upp genom kontroll.⁶⁰ Reglerna måste också kommuniceras till alla medarbetare. I beskrivna fall kan det varit svårt att identifiera just denna risk.

I fallet om ”bjudlunchen” var det svårt för kriminalinspektören att förstå att han blev utsatt för påverkan eftersom det var hans barndomskamrat som utövade påverkan. De åt lunch som kamrater brukar göra. Frågan är vilken typ av gästfrihet man kan ta emot. Kriminalinspektören ville säkert inte vara otrevlig och lämna lunchen när frågan kom om han kunde hjälpa till. Liknande händelser har visat att förhållandevis oskyldiga relationer kan utvecklas till regelrätta korruptionsfall.⁶¹ Tjänstemän bör vara vaksamma på sedvänjor, gästfrihet och även olika former av tacksamhet, som kan erbjudas dem. Det effektivaste sättet att motverka detta är att från ledningens sida införa tydliga regler för vad som gäller och sprida informationen i organisationen. Riktlinjer måste förankras. Det är viktigt att ha ett öppet arbetsklimat där även felaktigheter kan hanteras. Ur ett förebyggande perspektiv kan också information spridas till de personer som tjänstemän kan möta i arbetet.

Breven – en fiktiv berättelse

– Kolla postfacket. Du har fått brev igen! sade åklagarkammarens assistent och log medlidsamt.

Ska denna historia aldrig få ett slut, tänkte chefsåklagaren och gjorde allt för att behärska sig och svarade skämtsamt.

– Detta har jag fått för mina synders skull!

Innerst inne tyckte hon att måttet var rågat. Hon hade arbetat som åklagare i snart trettio år och nog har rättstjänare som hon mött både den ene och den andre i och utanför rätten, men situationen med brevskrivaren var annorlunda. Det var svårt att sätta fingret på vad det var som var annorlunda och egentligen också skrämmande. Kanske var det intensiteten i brevskrivandet, i kombination med detaljerna i de skrivna breven.

Det kom ett brev i veckan, alltid på onsdagar. Så hade det nu varit under två månaders tid. Brevskrivaren kände till en hel del om chefsåklagarens privatliv. På kriminalunderrättelsetjänsten skulle de beskriva brevskrivarens agerande som en regelrätt kartläggning av chefsåklagaren. Brevskrivaren kände till vilken buss hon brukar

⁶⁰ Riksrevisionen, 2006:8. COSO-modellen.

⁶¹ Brå 2007:21.

åka med, de senaste årens semesterresor, hennes få fritidsintressen, tidigare arbetsplatser och till och med en del brottmål som hon tidigare haft.

Arbetskamraterna kände till att det var någon som skrev brev, men chefsåklagaren hade inte berättat hela sanningen. Hon hade delvis skämtat bort breven och sagt att det hör till arbetet att möta problematiska människor. Vad hon inte hade sagt var att breven började gå henne på nerverna. Hon sov dåligt, hade svårt att koncentrera sig och kände ingen riktig arbetsglädje. Som chef hade hon också svårt att lätta sitt hjärta för någon på arbetsplatsen eftersom där inte fanns någon annan chef än hon själv.

Vad hon inte visste – och heller aldrig fick reda på – var vem brevskrivaren var. I själva verket handlade det om en person som chefsåklagaren mött i ett brottmål för många år sedan. Personen kan karaktäriseras som en rättshaverist eftersom denne långt efter att domen hade fallit börjat intressera sig för ”sitt” fall och andra brottmål som liknade detta. Brevskrivaren hade fastnat i de gamla brottmålen. Förmodligen innebar kartläggningen och brevskrivandet en slags ventil för den frustration som personen kände mot myndigheter i allmänhet. Även om breven innehöll en del hårda ord fanns det inga planer på att trappa upp situationen genom att lämna stadiet av trakasserier och övergå exempelvis till hot eller våld. Brevskrivaren fick i stället utlopp för sin djupa besvikelse över samhället genom att skriva brev och lägga dem på olika brevlådor varje tisdag.

Kulturen i organisationen kan innebära en risksituation

Ett vanligt scenario handlar om personer som uppfattas som rättshaverister. Återkommande trakasserar de tjänstemän, via brev eller telefon. Intervjupersoner beskriver att det kan vara mycket påfrestande att bli störd av dessa människor som ständigt tar upp samma ärende. Situationen innebär att tjänstemännen snarare känner sig störda och har svårt att koncentrera sig på sina uppgifter än att de är rädda för att personen i fråga kommer att hota eller bruka våld mot dem, än mindre tror de att han eller hon kommer att erbjuda en muta. Situationen kan vara en stressfaktor som påverkar tjänstemännen även privat. Till chefsåklagarens stora lättnad upphörde plötsligt breven att komma. Brevskrivaren hade helt enkelt känt att han hade ”gjort sitt”.

Utmärkande för berättelsen om brevskrivaren är att chefen skämtade bort breven och sa att vissa situationer ”hör till arbetet”. Chefen upplever att hon behöver upprätthålla någon slags fasad genom att visa att hon mår bra och inte behöver hjälp. Det är förståeligt eftersom åklagaren har lång erfarenhet och dessutom är chef. Hennes agerande sänder emellertid en signal till medarbetarna att det i arbetet ingår vissa former av påverkan och att detta är något som måste accepteras. Detta riskerar att skapa en kultur i organisationen där det inte är accepterat att må dåligt. ”Pratar man inte om problemet så försvinner det” uttryckte en intervjuperson sig om sin chefs och myndighets sätt att ta tag i svårigheten. Intervjupersoner⁶² menar att om man vet att det finns ett stöd i organisationen hjälper det i hög grad förmågan att stå emot trakasserier och hot. Detta stöds också i forskningen.⁶³

Andra intervjupersoner beskriver organisationer där stödet fungerar utmärkt och där arbetskamraterna är hjälpsamma och förstående. Erfarenheten är att en god kultur på arbetsplatsen har en förebyggande effekt mot otillåten påverkan som redan drabbat tjänstemännen eller för dem som riskerar att drabbas.

Ett laddat möte – en fiktiv berättelse

På Försäkringskassans lokala kontor börjar dagen som vanligt. I receptionen förbereder de för att öppna kontoret och handläggarna går igenom dagens besök. Nu för tiden tar de enbart emot besök i särskilda besöksrum som ligger i anslutning till receptionen. Det är inte som förr i tiden när de kunde ta in kunderna på tjänsterummet. Det är Försäkringskassan centralt som har kommit med riktlinjer om ”Intern säkerhet”.

Vissa handläggare tycker att det nya systemet är bra eftersom det finns större möjligheter för kolleger att kontrollera att allt står rätt till, men andra handläggare anser att det var bättre förr. ”Det händer ju aldrig något, i alla fall inget som inte ingår i arbetet”, var reaktionen från några medarbetare.

Den nyanställda handläggaren förbereder ett besök som han tror kommer att bli laddat. Den som tidigare haft ärendet har slutat och han har fått ta över ärendet. I akten finns en anteckning skriven med blyerts på en lös papperslapp: ”aggressiv, instabil, knasig”.

⁶² Intervjudata från år 2005.

⁶³ Gill, m.fl., 2002; Bowie; 2002 Waddington, m.fl, 2006.

Det är pappret som gör honom förbryllad. Visserligen är han ny, men han har aldrig sett några sådana lappar tidigare i Försäkringskassans akter, och han tycker inte heller att det verkar vara riktigt korrekt.

Han visar in besökaren – eller ”den försäkrade” som de brukar säga – till besöksrummet och börjar förklara vad ärendet gäller. Med all sin pedagogiska skicklighet beskriver han regelsystemet och varför Försäkringskassan inte har möjlighet att bevilja den försäkrade mer pengar.

Besökaren brusar upp. Hugger tag i en penna som ligger på bordet och går till angrepp. Handläggaren flyr i panik ut genom bakdörren, som är till för nödsituationer. Han springer till en kollega och ber denne larma. Kollegan som har varit med förr går till besöksrummet och undrar vad det är frågan om. Hon lugnar besökaren och denne lämnar lokalerna.

Efteråt talar kollegan och den nyanställda handläggaren med varandra. Kollegan menar att det gäller att vara försiktig och att saken måste anmälas till chefen och dokumenteras i akten för framtida handläggning av personen. Kollegan ger också rådet att vara två vid ett besök om man misstänker att det kan bli ”strul”.

– Om man är två inträffar sällan en hotfull eller våldsamt situation eftersom det är svårare att ge sig på flera än en person, förklarar kollegan.

Negativa besked kan innebära en risksituation

Det anses vanligt att otillåten påverkan i form av trakasserier, hot och våld uppkommer i situationer där tjänstemän ska ge ett negativt besked. Dessa möten blir då laddade och kan resultera i otrevliga situationer. Många av de negativa besked som myndighetspersoner ger handlar om att individer får mindre pengar att röra sig med. Det handlar till exempel om indrag av bidrag från Försäkringskassan eller att Länsstyrelsen drar tillbaka EU-bidrag som en lantbrukare fått. Laddade situationer med negativa besked är också vanliga inom kriminalvården, till exempel när personal lämnar negativa besked om permissionerna.⁶⁴ Sådana situationer gör att vissa personer blir frustrerade och därmed aggressiva mot tjänstemannen. Många av situationerna går att undvika eller i vart fall minska till antalet. Metoden är att tjänstemän kan utveckla sin förmåga att

⁶⁴ Brå 2006:5.

kommunicera och motivera besluten samt framföra ärendet så korrekt som möjligt.

I ”Det laddade mötet” hjälpte det att besöksrummet var utformat med en fysisk säkerhet. Det handlar till exempel om att se till att det finns reträttvägar från rummet med lås från andra sidan och att det finns larm att tillgå. Handläggaren hade inte tillräckligt med kunskaper om hur han skulle kommunicera eller anpassa sig till besökaren. Hans agerande kan delvis förklara det som hände. Det är viktigt att ge tjänstemän olika möjligheter att klara sig ur en konfliktfylld situation. I detta fall var det kanske den fysiska säkerheten som ”räddade” handläggaren.

”Markeringen” – en fiktiv berättelse

– Skönt att dagen är över, säger kroninspektören till medarbetarna i växeln och släntrar ut på parkeringsplatsen där hans bil står parkerad. När han närmar sig bilen ser han att en person står i närheten. I signalementet, som kroninspektören lämnade till polisen dagen därpå, beskrevs personen på följande sätt.

”Kraftig medelålders man med håret i svans, bockskägg, iklädd jeans och tröja med en väst. På västryggen fanns ett märke och ett namn på en mc-klubb. Personen bar solglasögon.”

När kroninspektören sätter nyckeln i bilens dörrlås står mannen bara fyra meter från bilen och han tittar intensivt på tjänstemannen. Kroninspektören vet inte riktigt hur han ska hantera situationen. Ska han tilltala mannen och fråga om han kan hjälpa till med något? Han känner sig iakttagen och situationen är mycket besvärande. Hur som helst sätter han sig i bilen och kör snabbt därifrån. Han ruskar av sig obehaget och väl hemma pustar han ut.

På natten drömmer han om medlemmar i ett mc-gäng som iakttar hans barn. Plötsligt vaknar han upp ur drömmen. Han sätter sig spikrak upp i sängen och förstår hur det ligger till. Det är utmättningsärendet på motorcykeln som spökar. Bakgrunden är att en motorcykel ska mätas ut hos en person, och kroninspektören förstår att det inte är vilken motorcykel som helst, den tillhör förstas en medlem i det lokala mc-gänget.

Han kan inte somna om och när han hör tidningarna ramla ned i brevkastet ringer han och väcker sin kollega, som ska hjälpa till med utmätningen. Tillsammans bestämmer de sig för att ringa kro-

nofogden, som är chef för kontoret. Kronoinspektören får rådet att göra polisanmälan. Sedan ska kronofogden kontakta polisen och be om handräckning i samband med utmätningen och möjlighet att få polisbeskydd på andra tider än under själva utmätningen.

Kronofogden samlar personalen och tillsammans går man igenom vad som har hänt. Kronoinspektören berättar om upplevelsen för sina kolleger. Man kommer överens om att iaktta största försiktighet. Kronofogden kommer senare att meddela det inträffade för sina överordnade och rapportera in händelsen i incidentrapporteringssystemet.

Efter någon vecka skriver polisen av ärendet med beslutsmotiveringen att brott inte föreligger. Den beslutande polisen ringer upp kronofogden och berättar att man inte kan göra något åt saken eftersom det inte är förbjudet att stå på allmän plats och titta på andra människor. Polisen nämner dock att de har ”span” på flera av medlemmarna i mc-gänget och att de varit ”otrevliga” även mot andra myndighetspersoner.

Negativ spridningseffekt kan innebära en risksituation

Det förekommer att organiserade grupperingar använder sig av mer subtila trakasserier som en form av otillåten påverkan. Dessa trakasserier är oftast inte olagliga, vilket gör att det är svårt att veta hur man som tjänsteman ska reagera. Denna typ av otillåten påverkan, som är svår att definiera för tjänstemannen, är en stressfaktor. Påfrestningen kan leda till att det är svårt att släppa tankarna på händelsen, tjänstemannen kan bli paranoid och i förlängningen börja tvivla på sin egen varseblivning. Det som utmärker dessa trakasserier är att de kan infektera en hel arbetsplats. Genom att osäkerheten sprider sig från den enskilde som utsatts till dennes arbetskamrater, kan effekten bli mycket negativ. I exemplet med medlemmen i mc-gänget tog chefen en aktiv roll genom att meddela personalen och prata igenom det som hade hänt. Chefens agerande kan leda till en positiv effekt hos medarbetarna. De känner sig stärkta och tänker att på denna arbetsplats håller vi ihop, vi har chefens stöd och andra myndigheter, som Polisen, gör vad de kan för att hjälpa etc.⁶⁵

⁶⁵ Forskning visar att med ett stöd från chefen och en bra sammanhållning är det lättare att stå emot negativa situationer. Jfr Gill, m.fl., 2002; Bowie, 2002; Waddington, m.fl, 2006.

Resultat visar också att om samma tjänsteman arbetar ”längst fram i ledet” mot vissa grupperingar är det också den tjänstemannen som blir utsatt för trakasserier. Därför är det viktigt att ge stöd, arbeta i grupp och att då och då erbjuda möjlighet till andra mindre utsatta arbetsuppgifter. Några myndigheter arbetar idag aktivt med tillfällig omfördelning av utsatta tjänstemän. På vissa myndigheter fungerar det bra med uppföljning och återkoppling medan det på andra myndigheter fungerar mindre bra eftersom omfördelningen tar för lång tid.⁶⁶

”Telefonhotet” – en fiktiv berättelse

– Nu har Migrationsverket valsat runt i media igen, suckade några handläggare vid morgonfikat. Bakgrunden var att den ledande tidningen på orten hade skildrat en persons öde när denne nekades uppehållstillstånd. Handläggarna anser att media alltid tar en partisk inställning där den egna myndigheten beskrivs som okänslig och byråkratisk.

Idag ska många beslut tas i känsliga ärenden, vilket alltid medför att handläggarna intar en ökad psykisk beredskap. Sådana dagar brukar det alltid hända något obehagligt och det blir inte bättre av att myndigheten beskrivits negativt i media.

Plötsligt ringer telefonen hos handläggaren. En man hörs i luren. Det är en person i ett ärende som handläggaren senare under dagen ska föredra och det gäller beslut om uppehållstillstånd. Plötsligt säger mannen att han kommer att ta livet av sig om han inte får stanna i Sverige. Han försöker lägga skulden på handläggaren, att det är handläggarens fel om han tar livet av sig. Handläggaren försöker lugna personen, men kan inte helt släppa tanken på den man som försökte ta sitt liv för någon månad sen. Det var en kollega som fick ett liknande telefonsamtal och där slutade det med att personen kom till myndighetens lokaler och skar sig i handlederna.

När samtalet var över tog handläggaren fram ärendet och såg att det var uppsatt för ett avslag om uppehållstillstånd. Tänk om han tar sitt liv nu, tänkte handläggaren samtidigt som han lade ärendet längst ner i högen. När dagen var slut gick han hem med tunga steg.

⁶⁶ Intervjudata från år 2005 och 2006.

Ensamhandläggning kan innebära en risksituation

Negativa besked kan leda till att personer hotar med att begå självmord. Det är ett vanligare scenario hos tjänstemän som arbetar inom myndigheter där ett beslut kan ha stor inverkan på en individs liv, till exempel Kronofogdemyndigheten och Migrationsverket. Intervjupersoner beskriver att dessa situationer kan vara mycket påfrestande eftersom man inte vet om personen kommer att försöka begå självmord eller om det är ett tomt hot. Många av självmordshoten görs över telefon där tjänstemannen inte ser hur personen mår. Det finns också exempel där personen faktiskt begått självmord, vilket kan göra situationen än mer påfrestande för tjänstemannen.

I situationen ovan vill gärningspersonen påverka tjänstemannens framtida beslut. Enkätresultat⁶⁷ visar att en del utsatta tjänstemän är tveksamma att fatta vissa beslut eller kan vara passiva efter att de utsatts för trakasserier och hot. Som tidigare nämnts är stöd en viktig förebyggande faktor för att tjänstemän ska orka stå emot de påverkansförsök som de utsätts för. I det här fallet, när handläggaren lägger ärendet längst ner i högen, vet vi inte om han tänker ändra sitt beslut eller inte. Ingen tjänsteman ska behöva drabbas av skuld känslor och en eventuell tvekan i myndighetsutövningen efter ett självmordshot. När ett sådant hot framförs bör någon annan handläggare ta vid. Att ha förberedda rutiner för ”dubbelhandläggning” vid känsliga beslut eller vid tillfällen där hot om självmord kan förekomma, kan verka förebyggande på två sätt, dels hjälper det den enskilda handläggaren att stå fast vid sitt beslut, dels fungerar det som en kontrollfunktion med ”fyra ögon”.⁶⁸

⁶⁷ Brå 2005:18.

⁶⁸ Jfr ”fyraögonsprincipen, Brå 2007:21.

"Sprit och våld" – en fiktiv berättelse

– Folk har för mycket pengar, suckade kustbevakningstjänstemannen till sin kollega, som fyllde i.

– Ju mer pengar desto snabbare båtar, och här gick det visst lite för fort för bryggseglaren!

Som vanligt på fredagskvällar utförde Kustbevakningen sjötrafikövervakning. I klartext handlade det om berusade personer som körde för fort och vårdslöst till sjöss. På senare år hade problemen ökat. Kombinationen mycket pengar, dåligt sjövätt och alkohol hade satt sina spår i kontrollerna och statistiken över anmälda brott.

Denna kväll stoppade de den snabbgående motorbåten, och föga förvånande var personerna ombord kraftigt berusade. Den person som uppenbarligen körde båten uppträdde aggressivt och kastade sig över en av kustbevakningstjänstemännen. Tumult uppstod och snart låg en hög av personer på durken och brottades. Något senare sitter de berusade personerna molokna i handfångsel på kustbevakningsbåten.

– Vi måste skriva anmälan på det här, det blir våld mot tjänsteman, säger kustbevakningstjänstemannen till sin kollega, medan de väntar på att polisen ska komma och ta över.

Bristande incidentrapportering kan innebära nya risksituationer

Det är långt ifrån alla tjänstemän som anmäler incidenter de varit med om till myndigheten. Vanliga anledningar till att man inte rapporterar är att tjänstemannen inte bedömer händelsen som tillräckligt allvarlig eller att tjänstemannen uppfattar att anmälan ändå inte leder till någon åtgärd från myndighetens sida.⁶⁹ Det kan också handla om att tjänstemannen anser att stödet från de närmaste kollegerna och från chefen räcker och därför inte rapporterar vidare.

Långt ifrån alla myndigheter har ett enkelt fungerande incidentrapporteringssystem, även om detta verkar vara på gång hos många av dem.⁷⁰ Ett system för utsatta tjänstemän att kunna rapportera incidenter är en förutsättning för att få dem att anmäla. Det är näs-

⁶⁹ Brå 2005:18; Brå 2006:5; SOU 2006:46.

⁷⁰ Intervjudata under år 2006; diskussioner vid seminarier och i referensgruppen.

tan en omöjlighet att få samtliga tjänstemän att anmäla händelser, men om många gör det ger incidentrapporteringsystemet en bra grund för myndighetens riskbedömning. Genom systemet går det att ta fram statistik på var i myndigheten tjänstemän löper störst risk för att utsättas. Med hjälp av statistiken kan också särskilt utsatta yrkesgrupper ringas in. Dessa grupper kan behöva riktade utbildningar och ändringar i rutiner.

"Pengar under bordet" – en fiktiv berättelse

– Kriminalvårdsverket betalar väl inte så bra? frågade en nyinskriven intagen. Den kvinnliga kriminalvårdaren intog en avvaktande hållning eftersom hon tyckte att de inte hade bekantat sig tillräckligt för att diskutera hennes lön.

Några månader senare påminde den numera anstaltserfarna intagna den kvinnliga kriminalvårdaren om att han hade ställt en fråga första gången de möttes. Hon blev lite smickrad över att han kom ihåg exakt vad han hade sagt till henne vid deras första möte. Under den tid som gått hade de haft bra kontakt och den intagna såg möjligheter till att få hjälp med sin "verksamhet". Bakgrunden var att den intagna var en så kallad mellannivådistributör på narkotikamarknaden, och numera sköttes verksamheten av en medarbetare, en före detta detaljist, som dock saknade en del viktiga kontakter till högnivådistributörer. Den intagna behövde helt enkelt ringa ett och annat affärssamtal ibland för att sy ihop några större affärer. Det gällde kort sagt att få in en mobiltelefon.

– Jag skulle behöva ha hjälp med en sak, sa den intagna till den kvinnliga kriminalvårdaren. Det är så att jag har en del ouppklara affärer där ute som skulle behöva ordnas till. Du vet att jag har problem med tjejen, och så är det företaget som behöver lite tillsyn. Om du ordnar en mobiltelefon så kan du redan idag boka en semesterresa till ditt drömoställe Maldiverna.

– Du vet att du inte får säga sådana där saker, säger den kvinnliga kriminalvårdaren med skärpa i rösten. Jag kan få stora problem i arbetet, avslutar hon samtalet och går snabbt därifrån.

Dagen därpå upptäcker den intagna att det ligger en mobiltelefon under kudden i hans säng. Han förstår att han är nu är skyldig en summa pengar och testar den nya mobilen genom att snabbt ringa ett samtal. När den kvinnliga kriminalvårdaren kommer hem

Den intagna och den kvinnliga kriminalvårdaren för aldrig där-
efter saken på tal. De vet var de har varandra.

Bristande kontroll kan innebära en risksituation

Ett passande citat från en intagen beskrivs i undersökningen om hot och våld mot kriminalvårdens personal: ”Att börja med hot och våld för att få saker insmuggade är alldeles för riskfyllt. Det är bättre att bli kompis med dem eller helt enkelt muta...”⁷¹. Om en intagen hotar eller begår våldshandlingar riskerar denne inte enbart att anmälas, med de följer det för med sig, utan också att få byta anstalt, vilket man kanske inte alls vill göra.⁷² Av den anledningen kan det vara intressantare att påverka i ”det tysta”.

Några av de korruptionsbrott som upptäcks inom myndigheterna uppdagas genom olika kontrollsystem.⁷³ Det kan handla om att en intern kontrollfunktion gör slumpmässiga kontroller mot nyckelpersoner eller riskgrupper inom myndigheten. Det kan också vara generella kontroller mot stora grupper.

Det kan uppfattas som känsligt med kontroll mot den egna personalen. Men i fallet med den kvinnliga kriminalvårdaren hade det kanske behövts ett bättre kontrollsystem. Till exempel när det gäller att ta in obehöriga föremål inom anstalten, eller när det gäller att anställa personer. En risk som myndigheten bör vara uppmärksam på kan vara medarbetare som har dålig ekonomi eller stora skulder.⁷⁴

Kontroll innebär att man måste kunna jämföra ett faktiskt handlande med ett önskvärt, och då förutsätts att det finns regler och rutiner på myndigheterna. Genom bra bestämmelser om vad som gäller kan kontrollen sedan byggas in i strukturen. Typiska riskområden är så kallade riskfria zoner som kan uppstå vid omorganisationer eller tillfälliga projekt på andra håll än där verksamheten bedrivs. För att kontrollen ska kunna upprätthållas är det viktigt att väktare finns, det vill säga personer som kan avskräcka eller rapportera.⁷⁵

⁷¹ Brå 2006:5, s 43.

⁷² Brå 2007:4; Seminarium 2006-06-08.

⁷³ Brå 2007:21.

⁷⁴ Brå 2005:18; Brå 2007:4; Brå 2007:21.

⁷⁵ Brå 2007:21.

Personerna och metoderna

Utifrån enkätundersökningar och intervjuer finns en tämligen tydlig bild av vilka personer, grupper och organisationer som tjänstemän möter i arbetet och som kan utsätta dem för otillåten påverkan. Det som redovisas i det följande bygger på tjänstemännens egna uppfattningar som de beskrivit i de olika undersökningarna. Som nämnts i det tidigare avsnittet spelar det också en stor roll i vilka situationer möten äger rum, vilket kan förklara den påverkansform tjänstemän drabbas av. De tidigare fiktiva berättelserna är situationer som baseras på intervjudata, enkätsvar och annan forskning.⁷⁶ De är alla mer eller mindre vanligt förekommande. Yrkesgrupper möter personer i olika situationer som kan välja att använda olika typer av påverkansformer. Ju större variation på personer man möter i arbetet desto större är risken att utsättas för flera typer av påverkansformer.

Genom att dela in gärningspersoner som utövar otillåten påverkan mot myndighetspersoner i olika kategorier går det att enklare förklara olika myndigheters risk för olika typer av otillåten påverkan. På detta sätt går det också att klarlägga i vilka typer av myndigheter risken för spridning av olika former av otillåten påverkan är mer förekommande än i andra. Det finns alltid undantag från dessa indelningar, men de ger en bra bild över de olika påverkansformer som tjänstemän riskerar att utsättas för i arbetet.

I detta avsnitt redovisas fyra kategorier av gärningspersoner och en beskrivning görs av vilka påverkansmetoder de använder.

Olika typer av gärningspersoner

De gärningspersoner som utövar otillåten påverkan kan både vara enskilda individer och personer som tillhör en gruppering eller organisation. Det framgår av undersökningarna som handlar om trakasserier, hot och våld⁷⁷ att en stor del av gärningspersonerna kan sägas tillhöra en kategori där individerna uppfattas ha någon form av störning eller vara tillfälligt upprörda medan en mindre andel gärningspersoner kan kategoriseras tillhöra grupperingar som kanske på grund av detta har ett annat syfte med påverkan. Av de undersökningar som fokuserat mer på korruption⁷⁸ framgår att gärningspersonerna främst uppfattas företräda företag eller myndigheter och brotten sker i mer eller mindre legala sammanhang.

⁷⁶ Framför allt från undersökningarna Brå 2005:18; Brå 2006:5; Brå 2007:21.

⁷⁷ Brå 2005:18; Brå 2006:5; SOU 2006:46.

⁷⁸ Brå 2005:18; Brå 2007:21; Riksrevisionen 2005:23; 24; och 30; Riksrevisionen 2006:8.

Många av dem som misstänkts för korruptionsbrott har höga positioner inom samhället, som högre tjänstemän eller ledande befattningshavare inom företag och de flesta har ett direkt eller indirekt inflytande på beslutsprocessen inom verksamheterna.⁷⁹

I undersökningen om hot och våld mot förtroendevalda⁸⁰ framkommer att en del gärningspersoner kan kopplas till högerextrema rörelser. Skälet är att det ligger politiska motiv bakom att påverka politiker. Detta är dock en grupp som uppfattas vara mer sällsynt när det gäller otillåten påverkan mot myndighetspersoner.⁸¹ Däremot förekommer personer med koppling till vänsterextrema rörelser, men det är mindre vanligt än andra kategorier av gärningspersoner.

Mot bakgrund av dessa undersökningar går det att dela in gärningspersonerna⁸² i fyra olika kategorier. Gärningspersonerna som ingår i varje kategori är definierade av de tjänstemän som svarat på enkäterna och medverkat i intervjuerna. Tjänstemännen har uppfattat att de blivit utsatta för påverkansförsök av en viss gärningsperson. Indelningen bygger på två tidigare modeller som tagits fram efter tidigare forskning och explorativa intervjuer. De återfinns i bilaga 1. De fyra kategorierna är:

- Gärningspersoner med aggressiva beteenden
- Gärningspersoner med ideologisk inriktning
- Gärningspersoner med direkt kriminell inriktning
- Gärningspersoner som är verksamma i företag (person med indirekt kriminell inriktning).

Det vanligaste scenariot är att en viss typ av gärningspersoner håller sig till sin påverkansform. Det finns självklart undantag, men det är således ovanligt att en gärningsperson använder sig av olika påverkansformer och att en upptrappning äger rum. Det gäller samtliga kategorier av påverkare förutom gärningspersoner med di-

⁷⁹ Brå 2007:21.

⁸⁰ SOU 2006:46, som också ingår i denna sammanfattande analys även om det inte handlar direkt om myndighetspersoner.

⁸¹ Brå 2005:18.

⁸² Här använder vi ordet gärningsperson även om vissa av handlingarna inte behöver vara olagliga. Även ordet påverkare kan förekomma som synonym till gärningsperson. Ett annat begrepp är intressent som användes i studien om otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner, Brå 2005:18. Ordet intressent kanske bättre speglar vidden av problemet, att det finns en gråzon mellan olagligt och lagligt. Vi väljer ändå att använda ordet gärningsperson och ordet påverkare, som syftar till att gärningen sätts i fokus oavsett hur den är formad, olaglig eller inte.

rekt kriminell inriktning. Till denna kategori hör den organiserade brottsligheten som utmärker sig genom att kunna använda hela skalan av påverkansformer. Nedan följer en beskrivning av varje kategori av gärningspersoner.

Gärningspersoner med aggressiva beteenden

Den kategori av personer som uppfattas vara vanligast bland de tjänstemän som blivit utsatta för påverkansförsök är gärningspersoner med aggressiva beteenden. Detta uttrycks både av personer som medverkat i undersökningarna och i intervjuerna med företrädare för myndigheter. Dessa personers handlingar är oftast grundade på frustration och aggression på grund av någon speciell situation eller något särskilt beslut.⁸³ Det kan handla om ett beslut som direkt berör den enskilde, men också om övergripande och generella beslut från myndigheten eller från lagstiftaren, som förändringar i Försäkringskassans trygghetssystem eller att en viss skatt kommer att höjas, vilket följaktligen leder till förändringar hos Skatteverket. I undersökningen om hot och våld mot politiker⁸⁴ framkommer att missnöjda och frustrerade medborgare använder otillåten påverkan efter politiska beslut.

Kategorin kallas för gärningsperson med aggressiva beteenden då många av personerna tillfälligt uppfattas bli upprörda och frustrationen leder till otillåten påverkan. Dessa personer hade kanske inte blivit aggressiva eller upprörda om situationen hade varit annorlunda. Vid det aktuella tillfället agerade de desperat och försökte påverka myndighetspersoner. Bemötandet vid kontakter med myndigheterna kan ha haft betydelse för gärningspersonernas reaktioner. Om mottagandet varit ett annat hade de kanske kunnat lägga band på känslorna.

I denna grupp finns även de gärningspersoner som uppfattas ha någon typ av psykisk störning. Inom kriminalvården är det inte ovanligt att den intagne uppfattas som psykiskt sjuk när han eller hon har försökt hota en vårdare. Det kan också förekomma att personerna är påverkade av alkohol eller droger.⁸⁵ Dessa personer handlar ofta ogenomtänkt utan att beakta följderna. Påverkade personer uppfattas också oftast vilja hämnas på ett redan taget beslut.⁸⁶ Inom andra myndigheter, som Kronofogdemyndigheten,

⁸³ Brå 2005:18; Brå 2006:5.

⁸⁴ SOU 2006:46.

⁸⁵ Brå 2006:5.

⁸⁶ Brå 2005:18.

Skatteverket och Migrationsverket,⁸⁷ förekommer att desperata personer hotar med att begå självmord. På detta sätt försöker de lägga skulden på handläggaren och därigenom få denne att ändra sitt beslut. Dessa personer anses nog mer vara tillfälligt upprörda snarare än ha en psykisk störning.

Många av personerna som tillhör denna grupp uppfattas som rättshaverister. Det vill säga personer som återkommande trakasserar, vilket tär på tjänstemännen. Många gånger uppfattas det som störande och stressande att behöva ägna tid åt dessa personer. Personer som uppfattas som rättshaverister anses däremot inte som våldsbenägna, egentligen heller inte som särskilt hotfulla. När det gäller trakasserier och hot använder de främst telefon och brev som redskap för att återkommande trakassera och hota tjänstemän. Den otillåtna påverkan är oftast inte genomtänkt. Det förekommer dock att beteendet kan utvecklas till mer hotfullt. Ett bra sätt att bemöta personer som uppfattas som rättshaverister kan vara genom ”pennfäktning”, det vill säga att be dem utveckla något som de har skrivit, samtidigt som tjänstemannen tydliggör varför beslutet kommer att stå fast från myndighetens sida.

Gärningspersoner som tillhör denna grupp går sällan vidare till en annan nivå än trakasserier och hot. Deras kapacitet sträcker sig inte längre, och därmed är det sällan som påverkan trappas upp.

Det förekommer visserligen fall av våldshändelser, men då handlar det framför allt om ett laddat möte vid en personlig konfrontation där personen brusar upp efter ett negativt besked eller en tillsägelse. Återigen är situationen många gånger styrande för vilken påverkansform som kan ske, och bemötandet är viktigast för att förebygga otillåten påverkan.

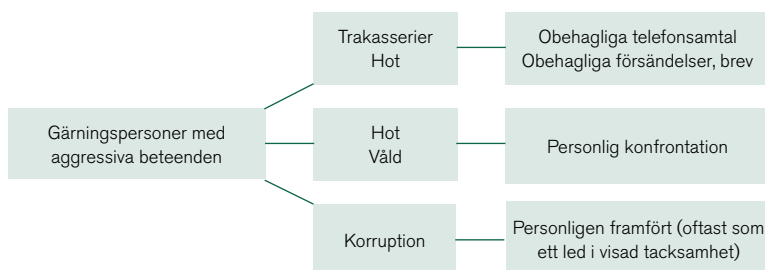
Det kan också handla om olika former av otillbörliga erbjudanden, men oftast är det då fråga om visad tacksamhet efter ett ”väl utfört arbete” från myndighetspersonens sida. En intervjuperson beskrev att sådana yttringar av tacksamhet kan komma efter det att man avslutat ett ärende. Det kan upplevas som påfrestande att behöva tacka nej till presenter, både för att det handlar om att avvisa en persons välvilja, men också för att det ibland händer att en tryckande eller hotfull stämning (om än lösa hot) inträder efter det att tjänstemannen tackat nej till en gåva.⁸⁸ Det kan alltså handla om personer som tidigare varit aggressiva som ändrat sig och försöker visa sin tacksamhet mot tjänstemannen, men det kan också

⁸⁷ Brå 2005:18; Intervjudata från åren 2005 och 2006.

⁸⁸ Intervjudata från år 2005.

vara så att personen blir aggressiv på grund av att tjänstemannen inte tar emot gåvan.

I figur 1 visas det vanligaste scenariot när det gäller gärningspersoner med aggressiva beteenden, vilken form av otillåten påverkan de använder och vilken metod de använder sig av. Som beskrivits ovan är det vanligt att de olika personerna som tillhör denna kategori håller sig till en påverkansform. Det finns givetvis undantag från denna generella bild över hur dessa personer använder otillåten påverkan.



Figur 1. Gärningspersoner med aggressiva beteenden, deras metoder och former.

Flera intervjupersoner⁸⁹ anser att gärningspersoner med aggressiva beteenden kan vara oberäknliga, och därför blir man som tjänsteman osäker inför situationen att meddela dessa personer olika beslut. Dessa personer beskrivs som att ”man vet inte var man har dem”, medan personer med en kriminell livsstil i alla fall ”vet spellets regler”.

Gärningspersoner med ideologisk inriktning

Det är svårare att beskriva denna grupp då det i undersökningarna som analyserats inte finns lika mycket data om dessa personer. Gruppen anses vara ovanlig som påverkare mot myndighetspersoner. Det kan handla om personer som uppfattas vara vänsterextremister som utövar våld i stridens hetta mot poliser i samband med en demonstration. Det kan också gälla situationer där poliser hamnar mellan grupper som polisen beskriver som vänsterextremister och högerextremister. Men då är inte syftet att påverka tjänstemannen. Polisen är enbart ”i vägen” för det bråk som de båda grupperingarna vill få till stånd.

⁸⁹ Intervjudata från år 2005.

Det finns några intervjupersoner som menar att en del kriminella medlemmar i vissa mc-gäng ursprungligen kommer från högerextrema grupper. Detta är dock inget som kommit fram i enkät-svar.⁹⁰ Det är inte heller möjligt att utläsa vilken typ av påverkan gärningspersoner med ideologisk inriktning främst använder sig av, ur den undersökning⁹¹ som visar på den största andelen påverkan från denna kategori av gärningspersoner. I en fiktiv historia i den undersökningen är det en politiker med utländsk härkomst som ut-sätts för trakasserier genom brev och telefonsamtal, som uttrycker att denne politiker inte har "något i landet att göra".⁹² Det handlar om en politiker som varit mycket exponerad i media och driver frågor i kommunen. Kan det vara så att myndighetspersoner är mer anonyma än politiker för denna grupp av påverkare? Eller är svaret att när trakasserier, hot och våld från politiska grupperingar förekommer mot myndighetspersoner är det på grund av att myn-digheten ses som ett hinder för att nå det politiska målet?

Det finns dock några myndigheter som uppfattar personer som de betecknar som miljöextremister som ett problem. Det handlar till exempel om universitet som genomför djurförsök. Vid ett flertal tillfällen har sådana myndigheter fått ta emot hot. Dessutom utsätts arbetsplatsen för skadegörelse i syfte att hindra forskning med djurförsök.⁹³

I den undersökning där frågor ställts om otillbörliga erbjudande från gärningspersoner med ideologisk inriktning, har ingen tjänsteman uppfattat att personen som kom men erbjudandet tillhörde denna grupp.⁹⁴ Det är tydligt att gärningspersoner med ideologisk inriktning är obenäpna att använda korrup-tion. Förmodligen är det en för diskret påverkansform. Många gånger är valet av påverkansform ett led i det politiska arbetet där det främsta syftet är att manifesteras en åsikt och synas.

Mot denna bakgrund kan man på liknande sätt som för gärningspersoner med aggressiva beteenden rita en bild för den typ av påverkan som kommer från gärningspersoner med ideologisk inriktning. Figuren är generell, naturligtvis finns det enskilda fall som är annorlunda.

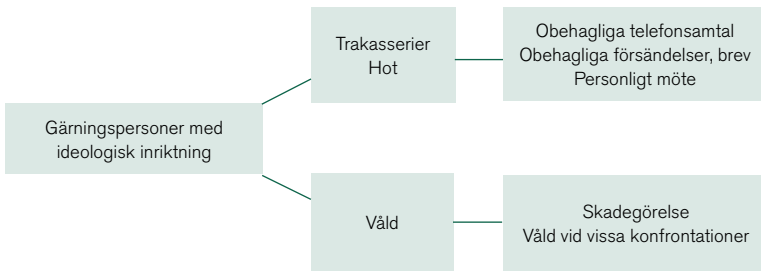
⁹⁰ Vare sig i Brå 2005:18 eller Brå 2006:5.

⁹¹ SOU 2006:46.

⁹² SOU 2006:46, s 55.

⁹³ Intervjudata från år 2006.

⁹⁴ Brå 2005:18, s 148.



Figur 2. Gärningspersoner med ideologisk inriktning, deras former och metoder.

Gärningspersoner med direkt kriminell inriktning

Den tredje kategorin, gärningspersoner med direkt kriminell inriktning, visar på andra typer av metoder och former för otillåten påverkan. De har en större bredd på formerna och metoderna för otillåten påverkan, och använder kanske i högre grad flera olika typer. De har också kapacitet att trappa upp påverkan från trakasserier och hot till att sätta dem i verket. Otillåten påverkan blir för denna grupp ett tydligt instrument för att uppnå ett resultat. I denna grupp handlar det om personer som ägnar sig åt brott, antingen ensamma eller tillhörande en grupp. Syftet med påverkan uppfattas ofta vara att de vill skydda sin kriminella verksamhet.

En utmärkande typ av gärningspersoner med direkt kriminell inriktning hör till den organiserade brottsligheten, till exempel kriminella medlemmar i vissa mc-gäng eller personer som tillhör smugglingsgrupperingar. Många gånger använder de subtila trakasserier, till exempel att stå bredvid tjänstemannens privata bil och ”titta”. De vet precis var gränsen går för vad som är olagligt och lagligt. De kan sprida ”massinformation” till myndighetspersoner på ett sätt som inte är olagligt, men som kan vara mycket skrämmande för den enskilda tjänstemannen och dennes kolleger. Ett exempel är att vid husrannsakan finna detaljerad information om myndighetspersoner, som tyder på kartläggning av enskilda tjänstemän. Informationen kan ha lagts ut synligt enbart för att polisen ska hitta den. Det finns dock gärningspersoner med direkt kriminell inriktning som ingår i vissa nätverk som inte drar sig för att utöva våld. Dessa nätverk visar på en skillnad mot grupperingarna som helst inte vill hamna i fokus hos myndigheterna.

Hur kommer det sig att vissa grupperingar kan skrämmas genom att enbart stå och titta eller lämna information synlig? De

utnyttjar sitt dåliga rykte till sin egen fördel.⁹⁵ Relativt lindriga händelser kan uppfattas som mycket mer obehagliga än andra mer ”allvarliga” händelser.⁹⁶ Många blir skrämde och rädda av att enbart veta att en kriminellt belastad person står där och ”vet vem jag är”. Bedömningar av deras kapacitet gör att trakasserier eller hot blir mer skrämmande än om de hade kommit från annat håll. Visst förekommer det att grupperingar och gäng använder sig av telefon och brev för att trakassera tjänstemän, men utmärkande för dem är att de använder sig av mer subtila trakasserier, ofta återkommande mot samma tjänsteman.⁹⁷ Intervjupersoner anser att man måste agera mot denna typ av gärningspersoner på ett professionellt sätt, så att denne undviker en prestigeförlust gentemot omvärlden.⁹⁸ Det är viktigt att agera värdigt och korrekt.

Dessa grupperingar utövar oftast inte våld eftersom de då får ögonen på sig i stället för att diskret kunna utöva sin brottsliga verksamhet. Våldssituationer har tidigare inträffat, vilket gett dem det dåliga rykte de kan leva på i flera år innan de på nytt utför en handling som får stor uppmärksamhet.⁹⁹ Det kanske är på detta sätt som de här grupperingarna blir mer skrämmande än andra, deras rykte och vetskapen om att det finns en kapacitet att genomföra hotet. Gruppen är typisk på det sättet att den kan och har möjlighet att använda hela skalan av påverkansformer – trakasserier, hot, våld och korruption. Ingen annan kategori av gärningspersoner använder detta breda spektrum av metoder. Därför uppfattas kriminella grupperingar som ett större problem än andra gärningspersoner. Dessutom är deras motiv att neutralisera myndigheternas arbete genom att påverka tjänstemän till passivitet, vilket gör att deras otillåtna påverkan blir systemhotande.¹⁰⁰

När det gäller hot går det att se två olika typer. Det ovanligaste, men som också verkar vara det mest skrämmande, är hot som kommer via tips eller underrättelseinformation eller som förmedlas från andra kriminella. Denna typ gäller hot om att ta livet av en tjänsteman eller att spränga en tjänstemans bil i luften. Hoten kommer från organiserade grupperingar, som man vet har kapaci-

⁹⁵ Brå 1999:6; Brå 2005:18.

⁹⁶ Brå 2005:18; Brå 2006:5.

⁹⁷ Brå 2005:18.

⁹⁸ Intervjudata från år 2005.

⁹⁹ Till exempel en bilbomb som exploderade i Malmö hamn år 1999.

¹⁰⁰ RKP KUT rapport 2004:9b.

tet (personer, teknik/vapen) att sätta hotet i verket. På detta sätt blir det mer skrämmande.¹⁰¹

Den mer vanliga typen av hot gäller de hot mot tjänstemän som uppkommer ”i stridens hetta” vid en personlig konfrontation. Det kan vara gärningspersoner som hotar tjänstemän vid olika typer av möten. Det är då den specifika mötessituationen som bestämmer om hot kommer att framföras eller inte. Det kan också handla om hot som framförs muntligen via telefon.¹⁰²

Det går att dra slutsatsen att gärningspersoner som uppfattas tillhöra den organiserade brottsligheten oftast använder fler och mer genomtänkta handlingar än merparten av andra påverkare. Det är också de som är mest skrämmande och som tar till otillåten påverkan i högre grad som en medveten handling. Detta bekräftas både av undersökningen om otillåten påverkan mot myndighetspersoner och om hot och våld mot kriminalvårdens personal.¹⁰³

I en undersökning om narkotikamarknadens ekonomihantering¹⁰⁴ framgår att det finns tecken på att pengar används som påverkansform mot kriminalvårdens personal. Enligt Kriminalvårdsverket är detta ett hot mot verksamheten som man ser mycket allvarligt på.¹⁰⁵ Det finns också resultat som visar att organiserade smugglingsgrupperingar använder sig av otillbörliga erbjudanden mot tulltjänstemän.¹⁰⁶ Även tecken på vad som kan kallas vänskapskorruption finns. Om man har lärt känna gärningspersonerna på fritiden kan det vara svårt att dra en gräns för vilken information som lämnas ut.¹⁰⁷ Det finns också resultat som visar tecken på amorös infiltration,¹⁰⁸ även om detta är svårt att bekräfta. När det gäller påverkan där motivet från gärningspersonen är maktdemonstration eller att skrämma till en åtgärd eller passivitet visar resultat från undersökningen om hot och våld mot kriminalvårdens personal att det är något vanligare att gärningspersonen tillhör en gruppering och att det är en kvinnlig vårdare som utsätts.¹⁰⁹ Samtidigt

¹⁰¹ Intervjudata från år 2005.

¹⁰² Brå 2006:5.

¹⁰³ Brå 2005:18; Brå 2006:5.

¹⁰⁴ Brå 2007:4.

¹⁰⁵ Säkerhetsseminarium Åklagarmyndigheten/Ekobrottsmyndigheten, 2006-10-04.

¹⁰⁶ Brå 2005:18.

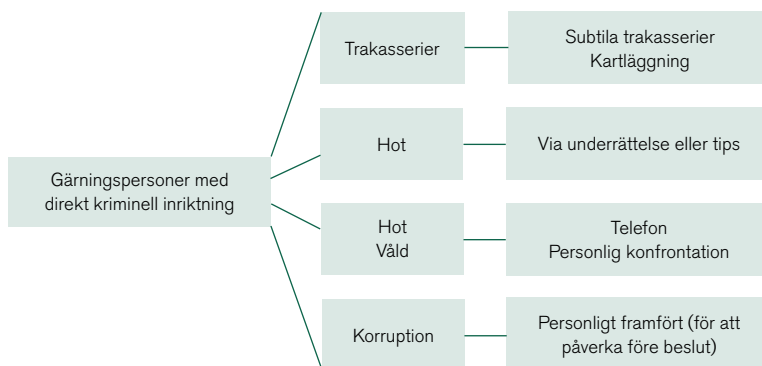
¹⁰⁷ Brå 2005:18.

¹⁰⁸ Begreppet myntades i Brå-rapporten *Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner* (2005:18) och handlar om att gärningspersoner försöker infiltrera myndighetspersonen genom att etablera ett kärleksförhållande. På så sätt kan gärningspersonen till exempel få hemlig information.

¹⁰⁹ Brå 2006:5.

finns det intervjudata om att det förekommit att kvinnliga vårdare inom kriminalvården inlett förhållanden med intagna.¹¹⁰

Figur 3 beskriver de vanligaste typerna av metoder och former när det gäller gärningspersoner med direkt kriminell inriktning. Naturligtvis finns det alltid enskilda fall som är annorlunda.



Figur 3. Gärningspersoner med direkt kriminell inriktning, deras former och metoder.

Gärningspersoner som är verksamma i företag (personer med indirekt kriminell inriktning)

Denna grupp av gärningspersoner med indirekt kriminell inriktning använder sig inte i första hand av trakasserier, hot och våld utan försöker genom mutor och andra otillbörliga erbjudanden få sin vilja igenom. Här handlar det om att kunna påverka nyckelpersoner i organisationerna som kanske också själva tjänar på det. Dessa personer och denna form av otillåten påverkan glöms ofta bort i myndigheternas riskbedömning. Myndigheter tenderar att fokusera på sådan påverkan som kan skada medarbetarna, vilket är tecken på att myndigheten har ett arbetsmiljöfokus.

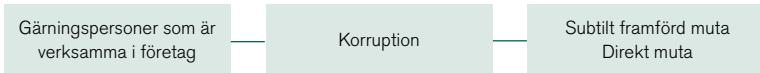
I den första rapporten om otillåten påverkan¹¹¹ framkom att en stor del av dem som försöker påverka genom otillbörliga erbjudanden anses vara företag. Oftast erbjuder de måltider och föremål, men det finns även resultat som visar på penninggåvor. Av studien som baseras på ärenden från Riksenheten mot korruption framgår att åtskilliga av dem som är misstänkta för mut- eller bestickningsbrott har höga befattningar och ingen tidigare brottslig belastning, om man bortser från trafikförseelser.¹¹² Oftast handlar det om pri-

¹¹⁰ Intervjudata till rapporten Brå 2007:4.

¹¹¹ Brå 2005:18.

¹¹² Brå 2007:21.

vata bolag som försöker muta en offentlig organisation genom att bjuda på resor eller presenter. Det är ganska vanligt att bestickaren lämnar ett direkt erbjudande om en muta för att uppnå ett visst beslut eller agerande.¹¹³ Precis som för de andra kategorierna av gärningspersoner visar figuren nedan en generell bild av denna grupp.



Figur 4. Gärningspersoner som är verksamma i företag, deras former och metoder.

¹¹³ Brå 2007:21.

Vilka myndigheter är i riskzonen?

För att skapa en trygg och säker arbetsplats måste arbetsgivare, chefer och medarbetare ha kunskap om riskerna för otillåten påverkan. Olika arbetsplatser och arbetsuppgifter inom myndigheter är unika då medarbetarna möter olika typer av personer i olika situationer.¹¹⁴ Myndighetens arbete med att bedöma risker är grunden för att kunna förebygga och förhindra otillåten påverkan. Genom kunskap om situationerna och vilka gärningspersoner det rör sig om går det att se vilken typ av otillåten påverkan det finns risk för. Situationerna i föregående avsnitt kan både vara vanliga och ovanliga. Det finns alltid situationer som är undantag, men som ändå inte bör glömmas bort i myndighetens riskbedömning.

Myndigheter arbetar olika med frågan om hur riskerna för otillåten påverkan ska undersökas. Vissa har arbetat fram fungerande rutiner för att undersöka och bedöma riskerna i den långsiktiga verksamheten och lämnat den mer situationsbundna bedömningen åt experter, medan andra myndigheter undersöker riskerna sporadiskt eller när någon händelse redan har inträffat. Riksrevisionen har dessutom uppmärksammat att risken för olika typer av korruption sällan ingår i myndigheternas arbete med riskbedömning.¹¹⁵

Ett systematiskt arbete med att undersöka riskerna för otillåten påverkan i sin helhet (det vill säga risken för trakasserier, hot, våld och korruption) behövs för att kunna arbeta förebyggande mot otillåten påverkan. En undersökning av riskerna i organisationen behöver inte göras enskilt utan den kan med fördel integreras i den riskbedömning om den fysiska och psykosociala arbetsmiljön som oftast görs.

För att veta om den egna myndigheten är i riskzonen handlar det om att känna till i vilka situationer medarbetarna arbetar och vilka personer de möter. Genom kunskap om personer och situationer går det att bedöma om det finns en risk för otillåten påverkan.

De situationer och gärningspersoner som har identifierats i det tidigare avsnittet sammanfattas i tabellen på s. 64–65. När man sammanställer en matris på detta sätt måste man generalisera. Tabellen visar en mycket generell bild av personer och situationer som urskiljts, det finns naturligtvis andra påverkare och situationer än de som tas upp här. Tabellen är uppdelad dels i situationer där tjänstemän möter personer i tjänsten, dels i situationer där det finns

¹¹⁴ Gill m.fl., 2002; Brå 2005:18.

¹¹⁵ Riksrevisionen 2006:8.

möjlighet att möta potentiella gärningspersoner på fritiden samt om det finns risk i dessa situationer. Enligt tidigare forskning¹¹⁶ är det ovanligt att otillåten påverkan sker på fritiden, men risken finns och det är det som också belyses i tabellen.

¹¹⁶ Brå 2005:18.

Tabell 1

Olika situationer som myndighetspersoner kan befinna sig i, de personer som de möter samt om det finns risk för otillåten påverkan.

Gärningspersoner:	Möte utanför arbetsplatsen (förrättning, kontroll i bostad, verksamhetslokal etc.)	Konfrontations-situation, ingripande	Möte på arbetsplatsen (reception, besöksrum, förhör, domstolsförhandling)
	<ul style="list-style-type: none"> • med aggressiva beteenden • med ideologisk inriktning • med direkt kriminell inriktning • som är verksamma i företag 	<p>Risk för trakasserier, hot och våld.</p> <p>Risk för trakasserier och hot.</p> <p>Risk för subtila påtryckningar, trakasserier och hot.</p> <p>Risk för korruption.</p>	<p>Risk för hot och våld.</p> <p>Risk för hot och våld.</p> <p>Risk för hot och våld.</p> <p>Risk finns, men förmodligen liten.</p>
	Möte på fritiden, t.ex. till och från arbetsplatsen	Konfrontations-situation, på fritiden	Möte i hemmet
<ul style="list-style-type: none"> • med aggressiva beteenden • med ideologisk inriktning • med direkt kriminell inriktning • som är verksamma i företag 	<p>Risk finns, men förmodligen liten.</p> <p>Risk finns, men förmodligen liten.</p> <p>Risk för subtila trakasserier, kartläggning.</p> <p>Risk finns, men förmodligen liten.</p>	<p>Risk finns, men förmodligen liten.</p> <p>Risk finns, men förmodligen liten.</p> <p>Risk finns, men förmodligen liten.</p> <p>Risk finns, men förmodligen liten.</p>	<p>Risk finns, men förmodligen liten.</p> <p>Risk finns, men förmodligen liten.</p> <p>Risk för subtila trakasserier, kartläggning.</p> <p>Risk för korruption.</p>

**Telefonsamtal
där negativt beslut
meddelas**

Risk för trakasserier
och hot. Ofta återkom-
mande kontakt.

Risk för trakasserier
och hot.

Risk för subtila på-
tryckningar, trakasserier
och hot.

Risk för korruption.

**Telefonsamtal,
mer utredande, ställa
frågor etc.**

Risk för trakasserier,
och hot. Ofta återkom-
mande kontakt.

Risk för trakasserier
och hot.

Risk för subtila på-
tryckningar, trakasserier
och hot.

Risk för korruption.

**Brev, mejl eller sms till
arbetet**

Risk för trakasserier
och hot. Ofta återkom-
mande kontakt.

Risk finns, men
förmodligen liten.

Risk finns, men
förmodligen liten.

Risk för korruption.

**Telefonsamtal till
bostaden eller privat
mobil**

Risk finns, men
förmodligen liten.

Risk för obehagliga
samtal.

Risk finns, men
förmodligen liten.

Risk för korruption.

**Telefonsamtal till
anhöriga**

Risk finns, men
förmodligen liten.

Risk finns, men
förmodligen liten.

Risk finns, men
förmodligen liten.

Risk finns, men
förmodligen liten.

**Brev, mejl eller sms till
hemmet**

Risk finns, men
förmodligen liten.

Risk för obehagliga
brev, mejl eller sms.

Risk finns, men
förmodligen liten.

Risk finns, men
förmodligen liten.

Vilka myndigheter är då i riskzonen? Som ett exempel kan nämnas att Polisen har medarbetare som möter alla kategorier av gärningspersoner i alla de situationer som identifierats. Därför finns det också risk för att utsättas för alla olika former av otillåten påverkan, från trakasserier, hot och våld till korruption och subtila påtryckningar.

Det är viktigt att myndigheter undersöker vilka personer och situationer som medarbetarna riskerar att möta. Utifrån riskbedömningen går det att lägga resurserna på rätt åtgärder. I nästa avsnitt beskrivs hur myndigheten kan undersöka riskerna i sin organisation.

Undersök riskerna i organisationen!

”Kunskap gör att rädslan kan minskas.”

Intervjucitat från år 2005.

Avsnittet är tänkt att ge myndigheten verktyg för att undersöka riskerna i organisationen både långsiktigt och i en aktuell situation. Beskrivningen i förra kapitlet av olika situationer och vilka gärningspersoner och metoder man kan mötas av i dem samt vilka myndigheter som befinner sig i riskzonen kan användas som utgångspunkt och hjälp i myndighetens arbete med att undersöka riskerna i organisationen.

Vad är en risk?

Vad som är en risk uppfattas olika av olika individer. Ordet *risk* innebär sannolikheten för att något icke önskvärt eller något obehagligt ska inträffa. Arbetsmiljöverket¹¹⁷ skriver att en risk är ”sannolikheten för att ohälsa eller olycksfall i arbetet ska uppstå och följderna av det”. Andra definitioner av risk kan vara ”hot om fara”.

Här definieras *risk* som sannolikheten för att en oönskad händelse av otillåten påverkan (trakasserier, hot, våld eller korruption) ska inträffa, som kan tillfoga skada på person eller egendom, som kan påverka tjänstemäns och myndigheters uppdrag och verksamhet negativt eller störa myndigheters anseende.

När ska riskerna undersökas?

Det finns minst fem tillfällen då det är särskilt lämpligt att bedöma riskerna för otillåten påverkan:¹¹⁸

- Vid förändringar av arbetsförhållandena

När det sker förändringar till exempel inom arbetsorganisationen, i lokaler eller vid resursförändringar bör riskerna undersökas. Det kan handla om att kundbesök ska tas emot i nya lokaler eller om att några medarbetare har fått nya arbetsuppgifter.

¹¹⁷ AFS 2001:1.

¹¹⁸ AFS 2001:1; Prevent, 2006.

Exempel: Myndigheten ska flytta till nya lokaler. Ledningen vill att handläggare i vitt skilda funktioner ska sitta tillsammans för att öka samarbetet och kunskaperna. Vissa handläggare är betydligt mer utsatta för otillåten påverkan än andra. Nu sitter de tillsammans. Vad innebär detta? Ökar riskerna för många fler eller blir riskerna mindre eftersom fler arbetar nära varandra?

- I den löpande verksamhetsplaneringen

Risken för otillåten påverkan kan med fördel kartläggas samtidigt som myndigheten enligt det systematiska arbetsmiljöarbetet undersöker andra typer av risker i verksamheten.

Exempel: Myndigheten gör en verksamhetsplan. Innan den fastställs ska man undersöka om och i så fall vilka risker för otillåten påverkan som verksamheten och aktiviteterna skulle kunna medföra.

- Vid förändringar i lagstiftning eller uppdraget till myndigheten
Förändringar i direktiven till myndigheter kan komma med ganska kort varsel. Det kan innebära att ledningen inte anser att det finns någon tid för att undersöka och bedöma riskerna innan förändringen sker, utan det görs lång tid efter förändringen. Medarbetarna saknar då aktuella rutiner för de nya direktiven på grund av att lagstiftarna inte ger myndigheterna tillräckligt med tid för att förbereda förändringen.

Exempel: Myndigheten har fått nya direktiv, som innebär exempelvis att kontrollverksamheten ska skärpas och att kontroller-na inte längre ska aviseras i förväg. Dessutom införs ett krav i lag att alla brottsmisstankar ska anmälas. Hur förändrar det riskerna för personalen? Vilka nya åtgärder och rutiner bör införas?

- Inför en aktivitet som man vet kan innebära risker eller som man inte har några säkerhetsrutiner för

Inför speciella aktiviteter eller projekt kan riskerna behöva undersökas, särskilt om det inte finns utvecklade rutiner för aktiviteten. Just denna aktivitet kan behöva extra säkerhetsåtgärder.

Exempel: En tjänsteman ska göra ett besök hos en lantbrukare. Denne har ringt till tjänstemannen och sagt att om han kommer, så ska han göra livet surt för honom. En riskbedömning måste göras! Räcker de säkerhetsrutiner som redan är utvecklade på myndigheten?

- När något hänt – för att bedöma om risksituationen förändrats och om det kan hända igen

Efter en incident bör riskerna på nytt undersökas och bedömas. Om risksituationen ändrats kan extra åtgärder behöva sättas in eller andra beslut behöva fattas.

Exempel: En tjänsteman har fått upprepade hotfulla sms på sin privata mobiltelefon. Hon misstänker att det är en person som hon har kontakt med i sitt jobb. Behöver riskbedömningen kompletteras med anledning av det tjänstemannen råkat ut för? Innebär det andra risker? Hur stor är sannolikheten att något händer?

Från riskinventering till handlingsplan

I föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete¹¹⁹ beskrivs att arbetsgivaren måste undersöka riskerna, bedöma riskerna, åtgärda dem och följa upp, allt detta för att förhindra ohälsa och olycksfall – eller för att förhindra otillåten påverkan. Detta arbetsmiljöarbete ska vara en del av den dagliga verksamheten. Inom Säkerhetspolisen och Försvarmaktens säkerhetstjänst¹²⁰ tas arbetet med olika risker upp på samma sätt även om det handlar om andra typer av risker. Här talar man om säkerhetsanalys inför hot som terrorism, kriminalitet och spioneri. I stället för att direkt undersöka vilka risker som finns börjar dessa analyser med att identifiera det som är värt att skydda. Det kan vara viss typ av personal, information eller annan resurs som är mer värd att skydda än annat på myndigheten. Efter att dessa är identifierade undersöks riskerna som analyseras och bedöms.

Det finns många olika begrepp inom detta område, särskilt finns en skillnad mellan arbetsmiljöarbetet, som sker integrerat i den dagliga verksamheten och andra typer av mer operativa analyser som äger rum i samband med en händelse. Detta kan leda till viss förvirring. Här kommer begreppen riskinventering, riskanalys och

¹¹⁹ AFS 2001:1.

¹²⁰ Säkerhetspolisen, 2005; Försvarmakten, 2006.

riskbedömning att användas. Från riskinventering till handlingsplan presenteras i fyra steg.

STEG 1: RISKINVENTERING

Riskinventering innebär att identifiera risker eller hinder som kan bidra till att områden i verksamheten påverkas negativt. Genom att inventera om och på vilket sätt medarbetarna i den egna organisationen är utsatta kan man få reda på hur hög risken är att utsättas för otillåten påverkan.¹²¹ Olika risker finns inom till exempel olika arbetsgrupper, områden och platser. Riskinventeringen kan göras genom att samla kunskap och erfarenheter från chefer, medarbetare och experter, till exempel genom enkätundersökningar, medarbetarsamtal, skyddsronder och arbetsplatsträffar. Vissa frågor om otillåten påverkan kan vara så känsliga att de knappast berörs i sammanhang som samtal och ronder. En enkätundersökning ställd till medarbetarna kan fånga många av de röster som inte gör sig hörda under andra former. Det kommer alltid att finnas ett mörkertal av hur många tjänstemän som utsätts samt var, när och hur de utsatts, men genom att kartlägga problemet via olika typer av undersökningar kan riskerna ringas in.

Det finns några naturliga tillfällen då det går att spåra och identifiera risker för otillåten påverkan:

- Arbetsmiljöronder

Skyddsronder eller arbetsmiljöronder, som oftast görs i samband med utredning om den fysiska arbetsmiljön, kan ge information om risker för otillåten påverkan. Chef och skydds- eller arbetsmiljöombud kan tillsammans undersöka och fråga medarbetarna om eventuella risker för att utsättas för otillåten påverkan. Samtidigt är det ett bra tillfälle att få reda på medarbetarnas kännedom om och hantering av skyddsutrustningar och säkerhetsrutiner. Troligen har de själva idéer och förslag på åtgärder.

- Riktade ”ronder”

Då och då kan det vara lämpligt att chef och skyddsombud undersöker vissa utsatta områden i verksamheten. Det kan vara kundmottagande i receptionen, meddelande av negativa beslut i kontorsrum eller den fysiska miljön och tillämpningen av rutiner vid tillsyn och kontroll som utförs utanför myndighetens lokaler.

¹²¹ Gill m.fl., 2002.

- Personalmöten/arbetsplatsträffar

Med lämplig inledning och relevanta frågor kan personalmöten eller arbetsplatsträffar vara ett bra forum för att undersöka och identifiera risker för otillåten påverkan. Utgångspunkten kan vara att tillsammans diskutera vilka risker det finns för otillåten påverkan. Man bör försöka skapa ett öppet klimat, där det är tillåtet att ta upp egna erfarenheter och funderingar – även bland många arbetskamrater och chefer.

- Medarbetarenkäter

Vanligtvis gör varje myndighet någon form av medarbetarenkät för att följa upp åtgärder för arbetsmiljön och jämställdheten samt för att motverka trakasserier, diskriminering och kränkande särbehandling. I dessa enkäter kan även frågor om otillåten påverkan ställas. Har medarbetaren känt sig rädd, hotad eller blivit utsatt för någon annan form av otillåten påverkan?

- Enskilda medarbetarsamtal

Frågor som rör en persons eventuella otrygghet, påfrestningar eller rädsla är lämpligare att ta upp i enskilda samtal än på personalmöten eller arbetsplatsträffar. Exempelvis kan chefen fråga vilka riskbedömningar personen gör i sitt dagliga arbete.

- Tillsammans med experter för vissa uppdrag

När ett visst uppdrag eller ärende ska genomföras kan det vara lämpligt att identifiera eventuella risker. Vid speciella tillfällen kan riskinventeringen göras tillsammans med kunniga experter, till exempel polisen.

Om att identifiera och sedan bedöma risker inför en speciell aktivitet:

1. Identifiera och gå igenom hela aktiviteten – förbered er!

Exempel: Ett hembesök, en kontrollåtgärd eller meddelande av ett negativt beslut.

2. Inhämta all information ni kan få

Exempel: Hur ser det ut fysiskt, dit ni ska? Vem är personen ni ska träffa? Var finns mer information om henne/honom? Har andra handläggare tidigare haft kontakt med personen ifråga?

3. Kontakta andra myndigheter, som kan ge råd eller eliminera risken

Exempel: Rådgör med polisen eller med någon på annan myndighet, som haft kontakt med personen. Förvarna polis eller vaktbolag. (Det kan finnas sekretesshinder mellan myndigheter – undersök vad som gäller för ert arbete).

4. Gör en sammanställning och en riskbedömning

Exempel: Skriv samman en kortfattad riskanalys med bedömning av riskerna och lämna till ansvarig chef eller säkerhetsansvarig innan aktiviteten genomförs.

5. Gå igenom hur ni ska genomföra aktiviteten om ni är flera

Exempel: Vem av er ska prata? Vilka signaler från någon av er betyder vad? När och hur ska ni ge upp om det blir hotfullt? Fundera ut några oväntade frågor till den ni ska möta. Formulera några bra och positiva meningar för hur beskedet ska lämnas.

STEG 2: RISKANALYS

När inventeringen är färdig samlas allt material. Därefter genomförs en riskanalys för varje identifierat område, verksamhet eller rutin. Riskanalysen går ut på att, oftast i seminarieform, förutse möjliga oönskade händelser (scenarier) som kan tänkas inträffa inom vart och ett av områdena. Antalet deltagare bör inte överstiga 10–12 personer. Dessutom ska en person leda riskanalysen och en person dokumentera resultatet.¹²²

¹²² Seminarium 2006-10-19.

Analysen bör också ske på ledningsnivå, vilket samtidigt ger medarbetarna information om vad ledningen tycker är de största riskerna i organisationen. Detta betonas av Riksrevisionen¹²³ när det gäller att bedöma riskerna för korruption inom organisationen. Forskningen betonar att om man inte har ledningen med sig, blir det inget bra arbete.¹²⁴ Det kan handla om att förtroendet från medarbetarna försvinner eller att myndigheten förlorar legitimitet. Det viktigaste är att chefer, arbetsledare och medarbetare är observanta i det vardagliga arbetet, så att riskbedömningen inte blir en aktivitet som bara genomförs ett par gånger om året enbart för att den ska göras. Eftersom riskanalysen görs på varje arbetsplats, är det naturligt att anställda medverkar i arbetet, till exempel genom att uppmärksamma nya risker och berätta om dem för sin chef. De anställda är den bästa informationskällan. Ansvar för att inventera och dokumentera ligger hos arbetsgivaren, vanligtvis den verksamhetsansvariga chefen. Skydds- eller arbetsmiljöombuden ska delta i arbetet och vara särskilt observanta på att riskanalysen hålls aktuell.

Det är också viktigt att alla incidenter rapporteras. En incidentrapportering tar upp vilka som har drabbats, i vilka situationer och vad som har hänt. En sådan rapportering är en värdefull källa till riskbedömning. Läs mer om incidentrapportering på sidan 138.

Beskrivning av hur en riskanalys kan genomföras

Låt till exempel en samverkansgrupp, arbetsmiljökommitté eller medarbetarna på en enhet eller verksamhet vara med i riskanalysen. Ansvariga chefer och någon expert på området bör också delta. Innan riskanalysen inleds är det viktigt att den som leder arbetet fastställer en tydlig avgränsning av vad som ska diskuteras; är det en viss rutin eller händelse eller handlar det om en riskbedömning om otillåten påverkan för hela verksamheten?

Alla funderar ut så många oönskade händelser de kan komma på och skriver ner dessa.

- Vilka medarbetare är utsatta?

Tänk efter vilka medarbetare som har eller kan uppfattas ha en makt- eller myndighetsfunktion. Exempel: de som utövar tillsyn, avvisar, nekar, kontrollerar, utdelar sanktioner eller beslutar till personens nackdel. Det kan också vara tjänstemän som är ex-

¹²³ Riksrevisionen, 2006:8.

¹²⁴ Jfr Gill m.fl., 2002; Bowie, 2002; Waddington m.fl., 2006.

ponerade – men inte kan påverka myndighetens agerande – i de verksamheter som har sådana uppgifter. Det kan också handla om tjänstemän som har en nyckelfunktion på myndigheten. Även de anställdas anhöriga kan vara berörda. En bra incidentrapportering kan visa vilka som hittills varit utsatta.

- Vad kan hända?

Riskanalysen kan innehålla vad som kan komma att hända. Är det trakasserier? Är de subtila eller tydliga? Är det hot eller kan det till och med handla om våld? Kan det förekomma mer ”positiva” påtryckningar som otillbörliga erbjudanden?

- I vilka situationer?

Det är viktigt att bedöma riskerna både utifrån *situationerna* som sådana och utifrån *vilka som är kunder/klienter*.

Som tidigare visats är risken stor att något ska hända då negativa besked lämnas, då personens integritet, värdighet eller rättigheter påverkas. Situationen styr ofta det som kan komma att hända. Glöm inte att också ta upp otillbörliga erbjudanden som en risk i organisationen. Denna form av otillåten påverkan glöms ofta bort, men är en lika viktig påverkansform att skydda sig emot som de andra.

Vem eller vilka personer ska man skydda sig emot? Kan man förutse att en person kan vara aggressiv? Ibland kan man utgå ifrån att situationen kan bli hotfull, eftersom den är obekvämt eller provocerande för personen. Det är svårare att förutsäga hot och våld som beror på att kunden eller klienten är psykiskt sjuk. Det kan också uppfattas som mycket mer skrämmande om hotet kommer från en person som tillhör den organiserade brottsligheten. Trakasserier, hot eller hot om våld kan bero på att individens rättigheter, förmåner eller ekonomi påverkas negativt av ett beslut. Han eller hon blir besviken och arg och vill kanske markera sina rättigheter, hämnas, skrämmas eller skada. När det gäller otillåten påverkan från den organiserade brottsligheten kan det också användas mer som ett medel att få något till sin egen fördel, för att det gynnar den kriminella affärsverksamheten.

När alla funderat klart får var och en läsa upp vad de kommit fram till. De oönskade händelserna redovisas en i taget tills alla är redovisade. De oönskade händelserna noteras till exempel på blädderblock och klistras upp på väggarna runt om i lokalen så

att alla ser. Därefter sker en riskbedömning av samtliga oönskade händelser.

STEG 3: RISKBEDÖMNING

När alla händelser redovisats genomförs en bedömning av riskerna (riskbedömning) för hur konsekvensen blir om händelsen skulle inträffa och hur sannolikt det är att den kommer att hända. Riskbedömningen visar *vilka* medarbetare som kan bli utsatta, *när* otillåten påverkan kan förekomma och *vad* som kan hända. Riskbedömningen ska resultera i en handlingsplan som genomförs och sedan följs upp.

En bra riskbedömning förutsätter kontinuitet och systematik. Då är den ständigt aktuell, och därmed ökar möjligheterna att förebygga otillåten påverkan. Genom att bedöma sannolikheter och konsekvenser kan en risk värderas. Grunden till att kunna göra en bra riskbedömning och de följande åtgärderna är att analysen gett svar på ett antal frågor:

- Vilka kan drabbas?
- I vilka situationer?
- Vad kan hända?
- Vem kan vara gärningsperson och vad har denne för kapacitet att till exempel omsätta hotet i handling?

Beskrivning av hur en riskbedömning kan genomföras

Nedan beskrivs en riskbedömning så som den kan genomföras i den löpande verksamheten, vid särskilda aktiviteter eller när något har hänt och risken måste bedömas. Detta är en fortsättning på beskrivningen av hur en riskanalys kan genomföras som finns ovan.

Riskvärdera tillsammans genom att poängsätta från 1–4. (Fördelen med att använda en fyragradig skala är att deltagarna får ta tydligare ställning).

A. Konsekvenser

1. Försumbar konsekvens, möjlig påverkan.
2. Lindrig konsekvens, viss påverkan på verksamheten eller medarbetare, men kan hanteras i det löpande arbetet.
3. Allvarlig konsekvens, stor påverkan på verksamheten eller på medarbetare, störning i verksamheten, påverkar myndighetens anseende och kan orsaka betydande skada för medarbetare.

4. Mycket allvarlig konsekvens, omfattande konsekvenser för verksamheten och kan förorsaka stor skada för medarbetare.

B. Sannolikhet

1. Osannolikt, praktiskt taget obefintlig.
2. Liten sannolikhet, inträffar sannolikt inte.
3. Stor sannolikhet, kan mycket väl inträffa.
4. Mycket stor sannolikhet, inte *om* det inträffar utan *när*.

Riskenivån räknas ut genom att multiplicera konsekvensen med sannolikheten ($R = K \times S$).

Tabell 2.

Uträkning av riskenivån.

Riskenivå		Utfall
Låg	1–4	Kan accepteras
Medel	6–8	Åtgärdas snarast
Hög	9–16	Åtgärdas omedelbart

Källa: Säpo (2005).

STEG 4: SAMMANSTÄLL BEDÖMNINGEN I EN HANDLINGSPLAN

Sammanställ de risker som identifierats samt den bedömning som gruppen gjort angående riskerna i en handlingsplan. Ett exempel för resultat av riskbedömning och dess åtgärder finns nedan.

Tabell 3.

Exempel på hur myndigheten kan sammanställa bedömningen i en handlingsplan.

Identifierade risker	Risknivå	Åtgärd	Tidplan	Ansvarig	Uppföljning
Risk för att medarbetares privatliv kartläggs i syfte att påverka i framtiden.	Bedöms vara allvarlig konsekvens och stor sannolikhet 3x3=risknivå 9.	Försvåra kartläggningsarbetet för gärningspersonerna t.ex. genom att sekretessbelägga medarbetarnas personliga uppgifter hos myndigheten, uppmuntra medarbetarna att skaffa hemligt telefonnummer och adress. Ändra de dagliga rutinerna.	Genomföras omedelbart.	Närmaste chef och säkerhetsansvarig/personalansvarig.	Har risken för otillåten påverkan minskat efter att åtgärderna satts in? Gör en ny riskanalys och bedöm risken.

Del 2. Åtgärder mot otillåten påverkan

I denna del av handboken kommer metoder för att förebygga otillåten påverkan eller förebygga dess effekter delas in i tre olika steg – primär, sekundär och tertiär intervention. Dessa tre steg handlar om

- förebyggande arbete
- akuta insatser när något sker
- krishantering och uppföljning efter att något har skett.

Före, under och efter otillåten påverkan

Det finns flera sätt att gruppera arbetet mot otillåten påverkan i en organisation. I denna handbok kommer det att talas om primär, sekundär och tertiär intervention.

Primär intervention

Förebyggande åtgärder mot otillåten påverkan

Sekundär intervention

Akuta insatser när otillåten påverkan sker eller redan skett

Tertiär intervention

Krishantering och uppföljning efter att otillåten påverkan skett

Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner förekommer, många lever med det varje dag och en del har också accepterat stressen som det medför. För att minska utsattheten krävs att organisationerna arbetar förebyggande.

I litteraturen brukar man tala om program som är uppdelade i primär, sekundär och tertiär intervention.¹²⁵ *Primär intervention* handlar om att reducera risken för otillåten påverkan genom att eliminera, reducera och på så sätt *förebygga* otillåten påverkan. *Sekundär intervention* handlar om att snabbt *reagera* på en händelse och hur man kan förbättra arbetet. *Tertiär intervention* tar sikte på *åtgärder efter* det att otillåten påverkan inträffat, det vill säga offrets behandling och rehabilitering samt uppföljning.

¹²⁵ Cox och Cox, 1993.

Det verkar tyvärr vara så att många organisationer fokuserar enbart på sekundär och tertiär intervention, det vill säga hantering av inträffade händelser och att vidta behandlande efteråtgärder. Det är en brist om organisationen inte ägnar sig åt primär intervention i den utsträckning som behövs, trots att flera forskare anser att det förebyggande arbetet är det viktigaste.¹²⁶ Forskningen lyfter fram vikten av ett förebyggande, systematiskt och riktat arbete mot otillåten påverkan.¹²⁷ Tidig intervention och förebyggande åtgärder kommer att leda till fler permanenta positiva resultat. Men om otillåten påverkan ändå förekommer betonas också vikten av direkta akuta insatser och möjlighet till vård under lång tid efter händelsen för att uppnå bästa möjliga bearbetning.

Genom att myndigheten undersöker vilka risker som finns för otillåten påverkan inom organisationen finns en bra grund för att veta vilka typer av förebyggande åtgärder som medarbetarna och organisationen främst behöver arbeta med. Alla tre former av interventioner – primär, sekundär och tertiär – handlar i grunden om att förebygga. Dels att förebygga, det vill säga arbeta mot att otillåten påverkan sker över huvud taget. Dels att förebygga oönskade konsekvenser efter att otillåten påverkan redan ägt rum. Genom ett snabbt arbete när något händer samt en effektiv uppföljning som tar hänsyn till tjänstemannens och organisationens behov kan oönskade följder av otillåten påverkan förebyggas. För myndighetens effektivitet och för tjänstemännens välmående är det lika viktigt att förebygga de oönskade effekterna (sekundär och tertiär intervention) som att förebygga förekomsten av otillåten påverkan (primär intervention).

¹²⁶ Cox m.fl., 2000; Di Martino, Hoel och Cooper, 2003.

¹²⁷ Chappell och Di Martino, 2000.

Att förebygga otillåten påverkan – primär intervention

I detta avsnitt finns information om hur det förebyggande arbetet kan struktureras. Fyra viktiga områden tas upp:

- Kommunikation och bemötande
- Kultur och ledarskap
- Fysisk säkerhet
- Rutiner, riktlinjer och kontroll.

Åtgärderna för att förebygga otillåten påverkan delas sedan in i fem olika block.

Förebyggande arbete – en bakgrund

Det finns två viktiga frågor att ställa sig inför ett förebyggande arbete: vad är det vi vill skydda och vad är det som är problemet? För att svara på den första frågan, vad det är som ska skyddas, kan en hjälp vara att tänka på vad konsekvenserna blir om något försvinner eller blir förstört – eller i detta fall – om någon medarbetare utsätts för otillåten påverkan.

Att identifiera problemet är viktigt i det förebyggande arbetet. Den kartläggning av otillåten påverkan som genomfördes år 2005¹²⁸ visade att otillåten påverkan är ett allvarligt problem för medarbetaren, för kollegerna, för arbetsplatsen och för myndigheten. I förlängningen finns också en risk för att demokratin utsätts för påfrestningar. Andra studier, till exempel den om hot och våld mot kriminalvårdens personal¹²⁹ och den ytterligare kartläggning¹³⁰ som genomförts inför denna handbok visar på samma problem. Brå:s arbete om korruption och Riksrevisionens rapporter visar också på korruptionsrisken i samhället.¹³¹ Till dessa undersökningar kan läggas alla de arbetsmiljöundersökningar om utsatt-

¹²⁸ Brå 2005:18.

¹²⁹ Brå 2006:5.

¹³⁰ Förutom de myndigheter som var representerade i *Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner* (Brå 2005:18) har intervjuer genomförts med företrädare för Migrationsverket, Försäkringskassan, Länsstyrelsen i Dalarna, Länsstyrelsen i Östergötland och Umeå universitet.

¹³¹ Riksrevisionen 2005: 23; 24 och 30; Riksrevisionen 2006:8, Brå 2007:21.

heten för hot och våld som olika myndigheter gjort under årens lopp.¹³²

Försvarsmakten har identifierat fyra områden som utgör värden att värna om i deras organisation: information, personal, materiel och förtroende.¹³³ Dessa fyra områden går att applicera på otillåten påverkan, fast med ett lite annorlunda perspektiv. Att värna om personalen är grunden för att förebygga otillåten påverkan. När man tar hand om personalen, skyddas också till viss del den information som personalen kan ge till potentiella gärningspersoner (här ingår inte skydd av information genom IT-åtgärder etc.). Att skydda medarbetarna kan också värna om förtroendet på två olika sätt. Dels bevaras allmänhetens förtroende för myndigheten då de kan lita på att myndighetspersonerna inte låter sig påverkas, dels bevaras medarbetarnas tilltro till organisationen, det vill säga medarbetarna har förtroende för sin ledning. Om medarbetarna känner stöd från ledningen visar forskning att det är lättare att bearbeta händelser som de själva eller deras kolleger utsatts för.¹³⁴ När det gäller otillåten påverkan innebär det att genom att värna om ett område – personalen – skyddas även många andra områden.

Att förebygga otillåten påverkan kräver betydligt mer än att ta fram handlingsplaner och strategier. Det handlar om att skapa medvetenhet och om att få till stånd en inlärningsprocess. I en organisation där det finns risk för otillåten påverkan måste man ständigt arbeta förebyggande och systematiskt med dessa frågor för att få ett positivt och hållbart resultat.¹³⁵

Viktigt att tänka på:

Det räcker inte med att koncentrera de förebyggande insatserna på ett eller ett par områden. De metoder som används måste utgå från en helhetssyn som bygger på samordning, systematik och kännedom om det förebyggande arbetet. Det finns alltid ett samband mellan hur arbetet leds, är organiserat, hur tjänstemän agerar och vilka fysiska och tekniska stöd som finns och hur en incident utvecklas och vilka konsekvenser den får.

¹³² T.ex. RPS 1999:1; Kustbevakningen 2007.

¹³³ Försvarsmakten 2006.

¹³⁴ Jfr Bowie, 2002; Waddington m.fl., 2006.

¹³⁵ Gill, m.fl., 2002.

En struktur för förebyggande åtgärder

Det finns otaliga sätt att strukturera brottsförebyggande åtgärder. Vi har valt att tillämpa den situationella brottspreventionen.¹³⁶ Denna brottsförebyggande metod bygger på fyra teorier¹³⁷ där det bland annat tas för givet att det finns en motiverad gärningsperson, att det finns ett lämpligt offer och att det inte finns någon så kallad väktare i närheten, det vill säga att det inte finns någon eller några personer i närheten som kan avskräcka gärningspersonen från brott eller som kan rapportera brottet. De åtgärder som ingår i denna brottsförebyggande metod är utvecklade att fokusera direkt på problemområdet. Det är kostnadseffektivt eftersom man riktar åtgärderna på det direkta problemet för myndigheten. Åtgärderna syftar till att minska otillåten påverkan och kan vara riktade mot gärningspersoner eller riktade till hjälp för medarbetarna.

De förebyggande insatserna vid situationell brottsprevention kan delas in i fem block:

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

Det handlar alltså om att öka den *upplevda* risken, öka den *upplevda* svårigheten och minska den *upplevda* vinningen av brott. Dessutom kommer den moraliska aspekten in, dels genom att försöka få potentiella gärningspersoner att förstå att tjänstemän kan påverkas negativt av deras agerande, dels genom att tjänstemän väljer att inte ta emot erbjudanden som står till förfogande.

En del av åtgärderna som föreslås i detta kapitel riktar sig direkt mot vissa områden, verksamheter eller utsatta befattningar inom myndigheten. Detta kan kallas för *fokuserad* prevention. Andra åtgärder riktar sig mot hela myndigheten, vilket handlar om en mer generell insats som exempelvis information eller samverkan, och kan kallas för *ofokuserad prevention*.

¹³⁶ Clarke och Homel, 1997; Clarke 2005; samt utvecklad av Korsell, Brå 2003:1. Den situationella brottspreventionen har tagits fram främst för att förebygga traditionell brottslighet men har med framgång också tillämpats mot ekonomisk brottslighet (Brå 2003:1) och organiserad brottslighet (Brå 2005:11; Brå 2007:4; Brå 2007:7).

¹³⁷ Rutinaktivitetsteorin, teorin om rational choice, livsstilsteorin och teorin om crime pattern.

Fyra områden för det förebyggande arbetet

De följande avsnitten är uppdelade i fyra områden. Efter en beskrivning av vad området handlar om ges förslag till åtgärder enligt den situationella brottspreventionens fem block. Vissa av åtgärdsblocken återkommer under flera av områdena. De fyra områdena och åtgärdsförslagen under varje område är följande:

Kommunikation och bemötande

- Åtgärder som skapar incitament för att handla rätt.
- Åtgärder för att motverka bortförklaringar som underlättar brott.

Kultur och ledarskap

- Åtgärder för att minska lönsamheten av brott.
- Åtgärder för att motverka bortförklaringar som underlättar brott.

Fysisk säkerhet

- Åtgärder som gör det svårare att begå brott.
- Åtgärder som gör det mer riskabelt att begå brott.

Rutiner, riktlinjer och kontroll

- Åtgärder som skapar incitament för att handla rätt.
- Åtgärder som gör det svårare att begå brott.
- Åtgärder som gör det mer riskabelt att begå brott.

Efter att de fyra områdena med sina åtgärdsförslag har presenterats sammanställs samtliga åtgärder i två olika tabeller, en för förebyggande åtgärder som motverkar trakasserier, hot och våld och en för åtgärder som motverkar korruption.

Kommunikation och bemötande

”Respekten, tilliten och förtroendet är det viktigaste säkerhetsarbetet.”

Intervjuцитat från år 2005.

Det finns en samstämmig uppfattning om att i de flesta situationer är det sätt på vilket tjänstemän kommunicerar och bemöter medborgare avgörande för hur otillåten påverkan kan förebyggas. En företrädare för en myndighet menade att ”det viktigaste förebyggande arbetet är kommunikation och bemötande. Detta är dock inget som myndigheten arbetar med rutinmässigt efter system och handlingsplaner”. Med bra kommunikation och ett gott bemötande kan man förebygga många negativa situationer. Det innebär inte att otillåten påverkan helt kan förhindras. Det finns alltid personer som av olika skäl hotar eller tar till andra påverkansformer oavsett hur de blir bemötta. Men de flesta påverkare som utsätter tjänstemän för otillåten påverkan är enskilda personer som är arga och frustrerade eller besvikna över ett beslut.

För många medarbetare¹³⁸ har sättet att kommunicera betydelse för den kontakt och det bemötande tjänstemän får från personer som de möter. Vikten av detta framkom också i de tidigare genomförda undersökningarna och vid intervjuer med myndighetsföreträdare under år 2006 samt under de seminarier som genomfördes inför denna handbok.

När det handlar om korruption kan bättre kommunikation inom myndigheten vara en nyckel till att bättre kunna stå emot erbjudanden. Även här handlar det om ett gott bemötande där potentiella påverkare inser att otillåtna förmåner inte är aktuella. Dessutom handlar det om att förbättra kommunikationen inom organisationen.

Viktigt att tänka på:

Kommunikation, respekt och hur vi bemöter personer i arbetet är en stor del i arbetet med att förebygga risken för otillåten påverkan. Dessutom handlar det om tillit och förtroende för den egna organisationen.

¹³⁸ Brå 2006:5.

Utbildningar i kommunikation och bemötande

Flera myndigheter har utbildat sin personal i kommunikation och bemötande. Nedan presenteras tre exempel. Projekten beskriver tre olika processer för att utveckla utbildningen. Syftet är att ge tips om hur arbetsplatser kan arbeta med frågor om kommunikation och bemötande inom organisationen.

I det första exemplet har Länsstyrelsen i Östergötland utvecklat ett program som är frivilligt att medverka i för alla medarbetare inom myndigheten. Länsstyrelsen rekommenderar dock vissa mer utsatta grupper att genomgå utbildningen. I det andra exemplet har Statens institutionsstyrelse (SiS) utbildat ett antal medarbetare, som i sin tur utbildar resten av personalen. I det sista exemplet har Kalmaranstalten inom Kriminalvårdsverket utbildat sina medarbetare i ett sätt att arbeta med kommunikation på djupet. Denna utbildning pågår nästan varje dag på anstalten.

Programmet TryggVe

Länsstyrelsen i Östergötlands län har utvecklat programmet TryggVe (trygg verksamhet).¹³⁹ Programmet syftar till att förbättra arbetsmiljön, så att den enskilde tjänstemannen kan känna sig trygg i jobbet, genom att ge medarbetarna ökade kunskaper i att möta och hantera besvärliga situationer genom bland annat kommunikation. Strategin är att brett utbilda alla de medarbetare som vill genomgå utbildningen.

Underlaget för utbildningen baseras på en enkät till chefer och medarbetare om deras utsatthet för trakasserier, hot och våld på arbetsplatsen. Kartläggningen visade att medarbetarna blev utsatta för olika typer av otillåten påverkan, som trakasserier och hot, och att de efterlyste bättre verktyg i arbetet för att därigenom känna sig tryggare i sin yrkesroll. Ett önskemål var att bli bättre på att kommunicera. Efter varje utbildningstillfälle fanns det möjlighet att diskutera innehållet vid olika möten.

Utbildningen innehåller bland annat:

- Det ickeverbala språkets betydelse i vår kommunikation.
- Kommunikation vid negativa besked.
- Hur man avslutar ett obehagligt samtal på ett ”snyggt sätt”.
- Innebörden av att all kommunikation är det gensvar man får.

¹³⁹ Projektledare för programmet är personalhandläggaren Jasmina Berberovic. Utvecklingsrådet/Satsa friskt bidrog med medel för utvecklingsarbetet.

- Så skapar man förutsättningar för konstruktiv konflikt-
hantering.
- Vikten av att ställa rätt frågor.

I utbildningen belyses bland annat skillnaden mellan sluten och öppen kommunikation:

Sluten kommunikation:	Öppen kommunikation:
”Så är det!”	”Så upplever jag det.”
”Så sa du!”	”Det jag hörde var...”
”Man måste!”	”Jag väljer.”
”Du gör mig så förbannad!”	”Jag känner mig kränkt av dig.”
”Fattar du inte vad jag säger!”	”Jag upplever att jag har svårt att göra mig förstådd.”

Några viktiga tumregler:

- Lyssna och lyssna färdigt!
- Förstå och föreslå – ingen gillar att bli tillsagd!
- Acceptera och respektera att andra har en annan verklighets-
uppfattning.
- Skilj på yrkesroll och privatperson.
- Skilj på problem och person.
- Håll ett rimligt avstånd.
- Använd öppen kommunikation.

I programmet TryggVe utarbetas också en handlingsplan. Den är i första hand tänkt att utgöra ett underlag och ett stöd för chefer vid inträffade incidenter riktade mot medarbetare, men också ett underlag till hur man kan arbeta förebyggande. Handlingsplanen är indelad i tre olika delar: när det händer, omhändertagande och förebyggande arbete.

Programmet No power – No lose

Statens Institutionsstyrelse (SiS) har också utvecklat ett program för samtliga medarbetare där fokus ligger på kommunikation.¹⁴⁰ Genom träning ska medarbetarna lära sig att bemöta alla klienter på ett professionellt sätt. Syftet är att öka tryggheten i arbetet på institutionerna och att minska risken för otillåten påverkan. Myn-digheten har dock valt ett annat förankrings- och spridningssätt än i exemplet från Länsstyrelsen i Östergötland. De har utbildat en del

¹⁴⁰ Projektledare är Bernard Taylor, institutionschef på Gudhemsgården utanför Falköping, som numera arbetar på heltid med att integrera programmet i hela SiS organisation. Utvecklingsrådet/Satsa friskt bidrog med medel för utvecklingsarbetet.

av medarbetarna, som i sin tur utbildar sina kolleger för att snabbt kunna sprida kunskapen över hela landet.

Utbildningen tar upp olika förebyggande metoder, bland annat konfliktlösning, kriser och självskydd. Den del som gäller kommunikation och bemötande handlar om ett visst förhållningssätt där samverkan ska lösa konflikter. Idén är att klientens beteende är ett problem för personalen; då "äger" personalen också frågan, det vill säga det är personalen som kan arbeta på sitt bemötande och sin kommunikation för att undvika konflikter. Genom att lära sig att säga nej, och att identifiera sina egna känslor (varför reagerar jag som jag gör) kan medarbetarna kommunicera med och bemöta klienterna bättre. Det handlar också om att utveckla och skapa rutiner för detta och följa dessa rutiner. Utbildningen i kommunikation och bemötande kan sammanfattas i fyra strategier:

- Skapa distans
- Skapa tid
- Skapa kommunikation
- Skapa möjligheter

Ledord inom programmet är: respekt – bemöt andra som du själv vill bli bemött! (även om du är kränkt, rädd eller inte gillar den andres beteende).

Statens institutionsstyrelse ville med hjälp av en myndighetsövergripande modell åstadkomma en bred spridning av programmet och därmed en snabb förändring i hela organisationen. Genom att utbilda en del av medarbetarna till "instruktörer" införde de modellen underifrån och kände att de på så sätt även tog tillvara erfarenheterna från institutionerna.

Kraven på de medarbetare som utbildades till instruktörer var höga då de skulle vidareutbilda sina chefer och kollegor. De som utsågs att delta i utbildningen skulle ha stort intresse, integritet och förmåga att leda en grupp samt ha medarbetarnas förtroende. Detta, samt stöd från ledningen, har bidragit till att programmet åstadkommit varaktig förändring.

Nycklar som öppnar för bättre kommunikation

På kriminalvårdsanstalten i Kalmar¹⁴¹ har man arbetat mer på djupet med kommunikationsfrågorna. Genom att arbeta med olika ”nycklar” för kommunikation ökar medarbetarnas kunskap. Arbetet pågår varje dag och medarbetarna diskuterar kommunikationsfrågorna på arbetsplatsträffar och följer upp hur det går. På anstalten fanns ett behov av att förbättra kommunikationen, både mellan olika personalgrupper och mellan personalen och de intagna. Anstaltens ledning och medarbetare ville bli mer framgångsrika i sitt arbete.

Olika nycklar används för att ändra formerna, men inte innehållet i kommunikationen. Syftet är att öka medarbetarnas kunskap om kommunikation och att utbilda dem i självkänedom.

Exempel på nycklar för att förbättra kommunikationen är:

- *”Ramar”* – alla befinner sig alltid i någon form av ram, till exempel: rollen som tjänsteman, som besökare, som medelålders man och så vidare. I en kommunikativ situation handlar det om att närma sig någon annans ram med respekt, att ”knacka på” i stället för att ”bryta sig in”.
- *”Ja och nej”* – förklara varför man säger ja eller nej.
- *”Jag och du”* – skilj på vad jag tycker/säger och vad du tycker/säger. Bli överens om att man inte är överens.
- *”Assad och dissad”* – att se när man är associerad, i samförstånd, och när man är distanserad. Båda beteendena kan vara bra i olika sammanhang.
- *”Logiska nivåer”* – definiera på vilken logisk nivå kommunikationen förs och hitta en gemensam nivå. Kommunikationen fungerar dåligt om den ena pratar ”frukt” och den andra ”äpple”.

Anstaltschefen i Kalmar påpekar att nyckeln ”logiska nivåer” är särskilt effektiv i krissituationer: ”nu pratar jag om helheten och du om en detalj. Kan vi ta helheten först, så pratar vi om det andra sen”.

¹⁴¹ Metoden introducerades av konsulten Helena Hedman från Framtidens Team. Den utvecklades i samarbete mellan ledningen, de fackliga företrädarna och medarbetarna på anstalten. Satsa Friskt bidrog med medel till utvecklingsarbetet under 2004–2006.

Projektet förankrades vid arbetsplatsträffar och i samverkansgruppen.¹⁴² Ledningen ställde krav på att alla skulle vara med, oavsett yrke. Deltagarna delades in i sex blandade grupper som utbildades på internat i två omgångar. En grupp från vardera omgången fick lära sig metoder för utvärdering för att man bättre skulle kunna ta del av erfarenheterna.

För att hålla nycklarna och kommunikationen levande gjorde personalen egna utvärderingar vid fem tillfällen under år 2006, där man bland annat dokumenterade hur nycklarna användes. Personalens utvärderingar låg till grund för en utvärdering av hela projektet.

Metoden med nycklarna som användes i Kalmar syftar till en varaktig förändring av ledningens och medarbetarnas kommunikation. Enligt personalen på anstalten i Kalmar har den förbättrade kommunikationen bidragit till att det är OK att ibland känna sig otrygg. Denna ”trygghet i otryggheten” är en viktig förutsättning för ett förändrat beteende.

Olika teorier och metoder för kommunikation

Det finns olika teorier om och metoder för kommunikation och bemötande som medel att förebygga brott och otyllåten påverkan.¹⁴³ Det handlar om mötet mellan myndigheten och medborgaren. Kommunikation handlar mycket om att möta personen där denne befinner sig. ”Prata med bönder på bönders vis och med de lärde på latin” som en tjänsteman uttryckte sig i en intervju¹⁴⁴ och citerade Karlfeldt. Det gäller att som tjänsteman anpassa sig. Många tjänstemän tar också upp att det är viktigt att ha ett professionellt beteende. Det betonas när det gäller gärningspersoner som har koppling till organiserade grupperingar, framför allt personer som är medlemmar i mc-gäng. Det gäller att behandla personen korrekt. Om en polis beter sig oprofessionellt mot en gängmedlem och det leder till någon form av hotfull situation eller efterräkningar frågar sig en intervjuperson ”vems felet egentligen är”. Kommunikation som inte fungerar innebär att individers beteenden och uppfattningar inte tas på allvar. En människa som inte blir tagen på allvar riskerar att använda hot och våld som en strategi.

¹⁴² Samverkansgrupp består av chefer och av fackliga företrädare som samverkar om viktiga verksamhetsförändringar och om personalpolitiska frågor.

¹⁴³ Några som tas upp här kommer från den genomgång som finns i Carlenius och Aakvaag, 1998.

¹⁴⁴ Intervjudata från år 2005.

Det finns åtminstone tre grundsatser om kommunikation:¹⁴⁵

- Det finns inget som heter icke-kommunikation, man kommunicerar alltid oavsett om man uttalar ord eller inte.
- All kommunikation har en innehållsaspekt och en relationsaspekt.
- Hur man tolkar förhållandet mellan dem som kommunicerar med varandra bestäms av *hur* man väljer att förstå orsaken till det som sker.

Som myndighetsperson är det viktigt att ha rätt attityd och relation till medborgaren.¹⁴⁶ Det är därför en bra kunskap att kunna balansera kommunikationen mellan tjänstemannen och medborgaren. Tjänstemannen har alltid en överordnad position och därför är det viktigt att denne är:

- Kompetent, visar på kunnsighet.
- Yrkesstolt, ursäktar inte myndigheten eller funktionen.
- Vetgirig, ställer frågor och lyssnar på svaren.
- Hövlig, visar respekt och ödmjukhet.

Kommunikationen ska så långt möjligt bygga på att tjänstemannen anser både sig själv och medborgaren vara OK, vilket beskrivs i bilden nedan.¹⁴⁷

Jag är OK Du är inte OK	Jag är OK Du är OK
Jag är inte OK Du är inte OK	Jag är inte OK Du är OK

För tjänstemannen kan det handla om att inte känna sig kränkt och att ha situationen under kontroll, även om det naturligtvis finns en gräns för hur länge en tjänsteman kan hålla balansen. Detta gäller naturligtvis också för medborgaren. I en kränkande eller hotfull situation kan det bli nödvändigt att ge uttryck för att den andre inte är OK. En myndighetsrepresentant ska alltid försöka undvika kommunikation som ligger under strecket, där tjänstemannen inte är OK.

¹⁴⁵ Carlenius och Aakvaag, 1998.

¹⁴⁶ Carlenius och Aakvaag, 1998.

¹⁴⁷ Harris, 1967 i Carlenius och Aakvaag, 1998.

Förebygg otillåten påverkan med hjälp av kommunikation och bemötande

Kommunikation kan alltså vara en viktig nyckel till att förebygga många situationer där det finns risk för otillåten påverkan. I det följande redovisas några förslag på hur myndigheten kan förebygga otillåten påverkan genom kommunikation och bemötande.

Förslagen struktureras efter den situationella brottspreventionen som beskrevs tidigare. Här handlar det om två av punkterna: åtgärder som skapar incitament för att handla rätt, det vill säga att inte utöva otillåten påverkan, och åtgärder för att motverka bortförklaringar som underlättar brott, det vill säga att se till att personer inte kan finna ursäkter för att otillåtet påverka.

Vi gör en uppdelning i åtgärder som motverkar trakasserier, hot och våld och åtgärder som motverkar korruption.

Åtgärder som motverkar trakasserier, hot och våld

Åtgärder som skapar incitament för att handla rätt

Reducera frustration och upplevd orättvisa

Många av de situationer som beror på frustration kan förebyggas med god kommunikation. Frustration uppkommer när någonting hindrar en person att nå sitt mål. Vissa hinder är svårare att besegra och vissa mål är mer attraktiva att nå. Ju starkare mål och ju större hinder, desto kraftigare frustration. När en person upplever sig ha blivit orättvist behandlad eller anser sig berättigad till vissa förmåner som uteblir, kan det leda till frustration och därmed aggression. Om personen förstår bakgrunden till ett beslut kan frustrationen motverkas. Det finns dock flera faktorer (till exempel droger, psykologiska besvär, medlemskap i en grupp) som kan ligga bakom benägenheten att passera inre spärrar mot ett aggressivt beteende.¹⁴⁸ Tydliga resultat om sambandet mellan frustration och otillåten påverkan visas när det gäller hot och våld mot kriminalvårdens personal.¹⁴⁹ Detta gäller troligen också gärningspersoner med ideologisk inriktning då myndighetspersoner hindrar dem att nå sitt mål att påverka politiskt.

¹⁴⁸ Perline och Goldschmidt, 2004.

¹⁴⁹ Brå 2006:5.

Kommunicera medborgarens ärende – inte myndighetens regler

I en konfliktfylld eller hotfull situation kan det vara extra viktigt att visa att myndigheten är till för medborgarna. Det ärende eller den uppgift en tjänsteman har ska framföras så korrekt och värderingsfritt som möjligt. Om medborgaren protesterar är det lätt hänt att man som tjänsteman hänvisar till organisationen för att förklara, och kanske försvara, ärendet eller uppgiften. Detta är antagligen inte särskilt intressant för medborgaren, särskilt inte i en konfliktfylld situation. Dessutom ökar risken för konflikt om man använder svåra facktermer, eftersom det snedvrider balansen i kommunikationen.

Ställ alltid neutrala och inte ledande frågor, särskilt om situationen är eller kan bli besvärlig eller hotfull. Det gäller oftast att få svar på frågorna vad, var, vem, hur, varför och när? Det illustreras bra i den så kallade kommunikationstrappan:¹⁵⁰

Att bli förstådd (visa att du förstår)

Att bli begripen (använda ord som förstås)

Att bli hörd (lyssna aktivt)

Att bli sedd (se och anpassa dig till personen)

Utveckla förmågan att kommunicera vid negativa besked

En tjänsteman som svarat på enkätundersökningen år 2005¹⁵¹ uttryckte sig på det här sättet angående upprörda och missnöjda personer: ”Jag ser det som viktigt att man då tar sig tid och så lugnt och sakligt som möjligt försöker förklara vilka omständigheter som ligger till grund för ens beslut och beteende. På det sättet kan man minimera konfliktsituationerna”. Det uppfattas som vanligt att frustrationen hos personer uppkommer när tjänstemän ska lämna negativa besked. Att öka sin förmåga att kommunicera vid negativa besked kan vara ett sätt att minska sådana situationer till antalet.

¹⁵⁰ Carlenius och Aakvaag, 1998.

¹⁵¹ Brå 2005:18.

Åtgärder för att motverka bortförklaringar som underlättar brott

Visa respekt och var saklig

Många tjänstemän använder idag egen kunskap i sin kommunikation med andra. Denna kunskap har de inte fått från myndigheten genom utbildningar utan den bygger snarare på erfarenhet. Kommunikationsproblem kan uppstå för de nyanställda och yngre tjänstemännen som ännu inte har den breda erfarenheten. Deras utbildningsbehov kan vara större.

I enkätsvar¹⁵² har tjänstemän betonat att det är viktigt att vara saklig, tydlig med vad som gäller och vilket beteende som accepteras eller inte. Många påpekar att respekt för de personer de möter är viktigt, det kan till exempel handla om att vara tydlig med att betona att det är handlingen som är fel, inte personen. Det är inte *vad* som sägs som är det centrala utan *hur* det sägs. Även kroppsspråk och uppträdande är viktigt. En del tjänstemän betonar att de kanske är mer tålmodiga och toleranta mot aggressiva, labila eller instabila personer, men det handlar inte om att vika sig eller ge upp utan om att resultat uppnås på ett annat, ibland mer tidskrävande, sätt.¹⁵³

Åtgärder som motverkar korruption

Åtgärder som skapar incitament för att handla rätt

Informera om vilka regler som gäller för gästfrihet och tacksamhet

Det framgår tydligt i de undersökningar som haft fokus på korruption¹⁵⁴ att det kan vara svårt att dra gränsen för vad som är en acceptabel tacksamhet från en person som en tjänsteman har hjälpt och för vad som är korruption i syfte att påverka tjänstemannen i framtida beslut. Många intervjuade tjänstemän har berättat att de fått blommor eller en tårta till kontoret efter ett avslutat ärende, andra intervjuade personer har fått erbjudande om mer kostsamma presenter. En del tjänstemän tackar till och med nej till kaffe om de

¹⁵² Från enkätundersökningen i Brå 2005:18.

¹⁵³ Jfr Brunnbergs studie (1995) om målmedvetenhet och ödmjukhet hos tjänstemän inom Kronofogdemyndigheten.

¹⁵⁴ Brå 2007:21; Riksrevisionen 2006:8.

är på hembesök eftersom de inte vill att syftet med mötet ska missförstås. Om tjänstemannen tar emot en till synes liten gåva kan det senare vara svårt att upprätthålla en professionell relation till den personen, menar vissa.

Ett effektivt sätt att motverka gästfrihet och tacksamhet som leder till korruption är att utveckla tydliga regler som alla i organisationen får ta del av på arbetsplatsträffar eller vid större sammankomster.

Det är också viktigt att reglerna kommuniceras till dem som eventuellt vill visa sin tacksamhet, även om det givetvis är mycket svårare.

Informera om vilka regler som gäller för belöningar

Det finns också resultat som visar att en form av korruption handlar om att ge belöning, som gåvor eller pengar, i efterhand för att stärka relationen mer långsiktigt.¹⁵⁵ Vid denna form av korruption kan det vara svårt att fastställa sambandet mellan muta och handling, det vill säga om belöningen kan kopplas samman med en handling som tjänstemannen genomfört tidigare eller kan komma att genomföra i framtiden.

Belöningar ter sig som tämligen oskyldiga, och därmed kan gränsen för vad som är lagligt eller olagligt göras otydlig. Denna typ av korruption kan befinna sig i en gråzon.

En förebyggande strategi kan vara, precis som vid gästfrihet och tacksamhet, att ha tydliga anvisningar om vilka regler som gäller. Dessa måste också kommuniceras ut i organisationen och till dem som vill ”belöna”.

Åtgärder för att motverka bortförklaringar som underlättar brott

Förbättra den interna kommunikationen

Bristande kommunikation mellan olika nivåer inom myndigheten kan leda till att tjänstemän kan missförstå sina befogenheter när det gäller olika beslut. Det har kommit fram i undersökningen om korruptionens struktur,¹⁵⁶ där tjänstemannen försöker bortförklara sitt handlande med sin uppfattning av de förväntningar som ställdes på honom. Här handlar det om att tjänstemannen redan gjort ett fel eller misstag. Om det finns tydliga arbetsbeskrivningar från ledningen på vad de förväntar sig att tjänstemannen ska göra och

¹⁵⁵ Brå 2007:21.

¹⁵⁶ Brå 2007:21.

hur han eller hon ska agera i olika situationer är det också lättare att kontrollera att rätt saker görs. Handlingen måste kunna jämföras med något som är ”rätt”, till exempel riktlinjer och regler. Om en tjänsteman har oklara arbetsuppgifter eller inte förstår de förväntningar som ställs på honom eller henne kan det bidra till fel handlingar. Gör tydliga rollfördelningar där det definieras vad som förväntas och krävs av funktionerna och se till att det finns ett forum för att diskutera dessa frågor.

Ledningen som normsättare

Att vara tydlig med vilka riktlinjer och regler som gäller på myndigheten är viktigt. Ledning och andra chefer bör föregå med gott exempel och följa dessa. Det skapar goda exempel ut i organisationen på vad som är tillåtet eller inte. Det är ofta vad en chef gör, snarare än vad han eller hon säger, som blir norm för vad som är accepterat på arbetsplatsen.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Prevent, 2006.

Kultur och ledarskap

”Svårare att ge sig på en grupp än en enskild.”

Intervjuцитat från år 2005.

Kan kulturen i en organisation påverka i vilken grad medarbetarna är utsatta för otillåten påverkan? Och hur påverkar kulturen det förebyggande arbetet, både när det gäller att förebygga otillåten påverkan och att förebygga oönskade effekter av påverkan?

Det finns forskning som visar att medarbetare i vissa organisationer är mer stressade och nedstämda än i andra. Organisationerna som dessa medarbetare arbetar i sätter medvetet sin personal i situationer där det finns risk för otillåten påverkan och medarbetarna är dessutom dåligt utbildade i hur man ska hantera sådana situationer.¹⁵⁸ Det handlar alltså om en påverkan inom organisationen som också kan bidra till korruptionsmöjligheter.¹⁵⁹ Människan utövar inflytande på och influeras av sin omgivning.¹⁶⁰ En konsekvens är att gärningspersoner lättare kan otillåtet påverka tjänstemännen i deras arbete. Det blir också lättare för gärningspersonerna att få tillgång till information. Detta samband gäller framför allt gärningspersoner med direkt kriminell inriktning som kan tillhöra en gruppering. När det handlar om klienter eller kunder som är kända för tjänstemännen visar forskning att nedskärningar, långa handläggningstider eller minskad service leder till större risk för otillåten påverkan.¹⁶¹ Med andra ord kan själva organiseringen av arbetet öka risken för utsatthet. Organisationskulturen kan leda till att förtroendet från medarbetarna minskar; kommunikationen fungerar inte och därmed förlorar organisationen legitimitet. Att känna tillhörighet i sin organisation är viktigt (inte enbart att tillhöra den). ”Organisationer spelar en allt större roll i människors liv och för samhällsutvecklingen i stort”.¹⁶²

Arbetsplatser ska vara säkra och trygga, men vad som utmärker den optimala arbetsorganisationen är svårt att säga. Det finns dock studier som pekar på vad som kan motivera ett bra arbetsmiljöarbete och som ger prov på arbetsorganisationens betydelse. Forskning om systematiskt arbetsmiljöarbete visar att det finns ett

¹⁵⁸ Bowie, 2002.

¹⁵⁹ McCarthy, 2004.

¹⁶⁰ Stein, 1996.

¹⁶¹ Bowie, 2002.

¹⁶² Ahrne och Hedström, 1999, s. 5.

samband mellan en bra process och ett gott resultat, där sex olika stationer anses viktiga.¹⁶³ Dessa handlar om att genom (1) probleminsikt uppstår behovet av (2) kunskapsutveckling inom myndigheten. Den (3) acceptans och förväntan som finns bland medarbetare och ledning när det gäller förändringar i organisationen påverkar i sin tur valet av (4) metod för utvecklingen. Tillämpningen bidrar till (5) införandet av rutiner i organisationen som i sin tur behövs för att (6) utveckla arbetsmiljön inom verksamheten.

I det följande föreslås hur myndigheten kan arbeta inåt i sin egen organisation för att förebygga otillåten påverkan.

Förebygg otillåten påverkan med hjälp av kultur och ledarskap

Nedan presenteras ett antal åtgärdsförslag för hur tjänstemän och myndigheten kan arbeta för att förebygga otillåten påverkan med hjälp av kultur och ledarskap. Förslagen struktureras efter den situationella brottspreventionens indelning. Här handlar det om två av punkterna: åtgärder för att motverka bortförklaringar som underlättar brott, det vill säga att se till att personer inte kan finna ursäkter för att otillåtet påverka, och åtgärder för att minska brottets lönsamhet, det vill säga risken för att tjänstemän faller till föga för påverkansförsöket.

En uppdelning görs i de åtgärder som motverkar trakasserier, hot och våld och de åtgärder som motverkar korruption.

Åtgärder som motverkar trakasserier, hot och våld

Åtgärder för att minska lönsamheten av brott

Stärk organisationskulturen

I kartläggningen om otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner¹⁶⁴ som Brå genomförde år 2005 framkom att trakasserier är en form av påverkan som mer sällan uppmärksammas av ledning, chefer och medarbetare och som därför i mindre utsträckning prioriteras i handlingsplaner och riktlinjer, till skillnad från påverkan i form av hot och våld. På vissa myndigheter finns en kultur med

¹⁶³ Åteg, 2006.

¹⁶⁴ Brå 2005:18.

andemeningen ”lite får man tåla”. Det är med andra ord inte tillåtet att känna sig negativt påverkad av trakasserier.

I en sluten, oförberedd organisation kan trakasserier få en negativ spridningseffekt som genomsyrar hela eller delar av myndigheten.¹⁶⁵ För att ett förebyggande program mot otillåten påverkan ska kunna vara framgångsrikt måste medarbetare på alla nivåer vara utrustade med kunskap och metoder för att kunna varna redan på ett inledande stadium om att något inte står rätt till. Det har visat sig vara vanligt att medarbetare på ett tidigt stadium inte kan varna ledningen om den interna kommunikationen inte fungerar.¹⁶⁶

Det gäller även bristen på öppen kommunikation. Stress kan leda till en bristande kommunikation mellan medarbetare och chefer. I en organisation där kommunikationen inte fungerar kan medarbetare ha svårt att varna cheferna för de risker som finns. En organisation fungerar mycket bättre om medarbetarna känner att de har en god och öppen kommunikation med andra medarbetare och med chefer.¹⁶⁷

Skapa en positiv spridningseffekt

Den negativa spridningseffekt, som nyss beskrivits, kan emellertid förändras till någonting positivt. Med hjälp av handlingsplaner och väl förankrade rutiner kan man förbereda organisationen inför händelser som otillåten påverkan och bygga upp ett väl fungerande stöd att sätta in när någonting händer. Det är viktigt att medarbetarna känner att någon bryr sig. Först bör ledningen visa att det finns ett problem och att de känner till det, sedan bör de visa att de försöker göra något åt problemet.¹⁶⁸ En bra organisation förutsätter flexibilitet, kreativitet och engagemang.¹⁶⁹ Medarbetarna känner sig förberedda inför framtida hotsituationer och har bättre förutsättningar att bemöta dem. Om någon blir utsatt för otillåten påverkan är det dessutom viktigt att den drabbade tas om hand på ett bra sätt. Det förutsätter en kultur som präglas av ett öppet klimat och en tillfredsställande kommunikation.

Hur kan man se till att arbetsplatsen får en öppen och god kultur när det gäller otillåten påverkan?

¹⁶⁵ Brå 2005:18.

¹⁶⁶ Gill m.fl., 2002.

¹⁶⁷ Schein, 1994.

¹⁶⁸ Waddington m.fl., 2006.

¹⁶⁹ Schein, 1994.

- Prioritera området genom att till exempel ha otillåten påverkan som en punkt på dagordningen vid enhetsmöten eller arbetsplatsträffar.
- Var tydlig med att otillåten påverkan är ett allvarligt problem som kan förebyggas om man arbetar tillsammans och hjälps åt. Ge stöd och feedback till medarbetarna och ta vara på deras initiativ.
- Uppmuntra och kräv engagemang från alla medarbetare.
- Ta upp frågan med andra enheter – diskutera vad ni tillsammans kan göra för att få ett öppet klimat. Utveckla samarbetsformer!

Förbered organisationen genom introduktion och utbildning

Ett viktigt moment i det förebyggande arbetet är att förbereda alla i organisationen på de risker som finns och vad konsekvenserna kan bli av att bli utsatt.

Forskningen tar upp att det är farligt att ha en oförberedd organisation.¹⁷⁰ Denna måste utvecklas utifrån den kunskap som finns om otillåten påverkan, vilket handlar om medvetenhet och inläring. För att alla medarbetare och chefer ska vara förberedda på vad som kan hända handlar det bland annat om att:

- Uppmärksamma alla om de risker som finns.
- Utbilda medarbetare i förhållningssätt, kommunikation och bemötande.
- Låta nyanställda snabbt få kunskap om riskerna och förbereda dem genom utbildning.
- Se enhetsmöten/arbetsplatsträffar eller liknande som en möjlighet till att diskutera vad medarbetarna känner sig behöva när det gäller utbildning.
- Introducera och följa upp de rutiner som finns.
- Se till att det finns beredskap för en god krishantering.

Ge möjlighet till omfördelningar

Möjlighet till en flexibel organisation, där inte det alltid är samma tjänsteman som arbetar mot vissa gärningspersoner, kan bidra till att trakasserierna och hoten minskar. Intervjupersoner har berättat att det oftast är den tjänsteman som arbetar ”längst fram i ledet”

¹⁷⁰ Gill m.fl., 2002.

som får ta emot mest trakasserier och hot.¹⁷¹ Genom att omfördela personal och byte av tjänsteman kan situationen bli annorlunda och mindre konfliktfylld. När man låter tjänstemän tillfälligt få andra arbetsuppgifter är det viktigt att följa upp och återkoppla till individen. Det bör också vara en tidsbegränsning i omfördelningen så att tjänstemannen tydligt vet vad som förväntas.

Åtgärder för att motverka bortförklaringar som underlättar brott

Visa att verksamheten är effektiv

Som beskrivits ovan visar forskning att nedskärningar, långa handläggningstider eller minskad service leder till större risk för otillåten påverkan, framför allt när det gäller gärningspersoner som redan är kända för tjänstemannen.¹⁷² Detta innebär att genom att visa att verksamheten fungerar och är effektiv minskar utrymmet för att utsätta tjänstemän för trakasserier, hot och våld. God service, tillgänglighet och rimliga köer minskar incitamentet för otillåten påverkan.¹⁷³

Åtgärder som motverkar korruption

Åtgärder för att minska lönsamheten av brott

Motverka en kultur på arbetsplatsen som kan öka mottagligheten för korruption

Precis som vid trakasserier, hot och våld kan kulturen i organisationen spela en roll för risken att utsättas för korruption och att acceptera och ta emot erbjudande. Riksrevisionen kom fram till att skyddet mot mutor brister i statlig verksamhet.¹⁷⁴ En av anledningarna är att ledning och andra chefer inte uppmärksammat korruption som en risk i organisationen. Många gånger är det också oklara ansvars- och arbetsfördelningar som gör att risken för korruption kan öka. Detta hänger i högsta grad ihop med vilken kultur och vilket ledarskap som finns på arbetsplatsen. Genom att stärka organisationens kultur minskar intresset hos tjänstemän att falla till föga för korruption.

¹⁷¹ Intervjudata från år 2005.

¹⁷² Bowie, 2002.

¹⁷³ Brå 2007:21.

¹⁷⁴ Riksrevisionen 2006:8.

Till skillnad från otillåten påverkan i form av trakasserier, hot och våld går det inte i lika stor grad att lita på att en stärkt organisationskultur leder till att tjänstemän inte kommer att falla till föga för korruption. När det gäller korruption, det vill säga att tjänstemannen faktiskt medverkar i den otillåtna handlingen, måste någon typ av kontroll från ledningen också finnas. Det finns också resultat som visar att på grund av dålig stämning på arbetsplatsen kan det vara enklare att rekrytera insiders inom företag. Missnöjet med organisationen bidrar till att de som rekryteras inte känner någon lojalitet med företaget.¹⁷⁵

Visa att verksamheten är fungerande och effektiv

Syftet med att erbjuda en tjänsteman en muta kan vara att skynda på en beslutsprocess. Om verksamheten fungerar effektivt bör rimligtvis intresset för korruption minska eftersom den då inte längre är lönsam. Korta handläggningstider, god service och tillgänglighet minskar brottets lönsamhet.

¹⁷⁵ Brå 2006:6; jfr McCarthy, 2004.

Fysisk säkerhet

”Efter en händelse påverkas man i de förberedelser man gör. När man går in i en förhandlingssal ser man till att man har en dörr bakom sig.”

Intervjudata från år 2005.

Den fysiska säkerheten på arbetsplatsen kan vara ett viktigt skydd för att förebygga otillåten påverkan och för att tjänstemännen ska känna sig trygga i vissa situationer. Fysiskt skydd innebär åtgärder som gör det svårare och mer riskabelt att begå brott. När det gäller åtgärderna som kan placeras in under detta avsnitt kommer de inte att beröra korruption. Att förebygga korruption handlar inte om den fysiska säkerheten på arbetsplatsen utan om kommunikation, ledarskap, rutiner, riktlinjer och kontroll.

Den fysiska säkerheten kan delas in i tre grupper:

- lokalutformning/design
- skalskydd/larm/tillträdesskydd
- personlig utrustning/självskydd/personlig säkerhet.

Hur den fysiska säkerheten kan vara utformad skiljer sig från myndighet till myndighet. Självklart ska det fysiska skyddet spegla den säkerhetsnivå som behövs för både myndigheten och medarbetarna. Som arbetsgivare måste man dock tänka på att för mycket säkerhet kan slå fel. Det finns exempel där arbetsgivarens första respons på otillåten påverkan på en arbetsplats, var ett överdrivet fysiskt skydd, vilket gjorde att medarbetarna kände sig instängda. Dessutom minskade inte antalet händelser. Visserligen minskade antalet situationer vid den åtgärdade platsen, men problemet flyttade till andra delar av organisationen.¹⁷⁶

Den fysiska säkerheten kan också stå i konflikt med den öppenhet som myndigheter ska präglas av. Bra service och effektivitet krävs av våra myndigheter, vilket gör att dessa aspekter noga måste övervägas innan myndigheten bestämmer vilken typ av fysisk säkerhet den ska utveckla. För att veta var och när den fysiska säkerheten behöver utvecklas bör riskerna för otillåten påverkan undersökas – i vilka situationer påverkan förekommer och vilka medarbetare som löper störst risk.

¹⁷⁶ Bowie, 2002.

Tydlighet, lättillgänglighet och ett bra utförande är tre tumregler när man talar om fysisk säkerhet. Viktigt är också att den ska spegla vad medarbetarna behöver. Låt därför medarbetarna medverka i utvecklingen av den fysiska säkerheten.

Förebygg otillåten påverkan med fysisk säkerhet

Nedan presenteras ett antal åtgärdsförslag för hur man kan arbeta för att förebygga otillåten påverkan med hjälp av fysisk säkerhet. Materialet baseras bland annat på hur olika myndigheter idag har löst sin fysiska säkerhet¹⁷⁷ och på forskningen om detta område. Förslagen struktureras efter den situationella brottspreventionens indelning. Här handlar det om två av punkterna: åtgärder som gör det svårare att begå brott och åtgärder som gör det mer riskabelt att begå brott. I fokus ligger gärningspersonernas upplevelse av att påverkansförsöket har svårt att bli framgångsrikt.

Åtgärderna riktas mot den del av otillåten påverkan som handlar om trakasserier, hot och våld.

Åtgärder som motverkar trakasserier, hot och våld

Åtgärder som gör det svårare att begå brott

Utforma lokaler efter behov

En bra lokal är utformad och utrustad med tanke på att förebygga otillåten påverkan, främst med tanke på trakasserier, hot och våld. Lokalen ska upplevas som säker men samtidigt välkomnande och öppen. Det gäller både för medarbetarna och för dem som besöker myndigheten.

Några råd för arbetsplatser där man tar emot besökare, som till exempel reception, besöksrum och tjänsterum¹⁷⁸:

- Arbeta med ljudmiljön – motverka överhörning för att minska obehaget att inte kunna tala ostört. Det kan minska eventuell frustration hos besökarna när de är där för att prata om ”känsliga” frågor om sig själv, sin ekonomi och liknande.

¹⁷⁷ Till exempel Försäkringskassan, 2006; Migrationsverket, 2007; Ekobrottsmyndigheten, 2006; intervjuer från år 2006 och diskussioner i referensgruppen.

¹⁷⁸ Mayhew, 2000; Försäkringskassan, 2006; Migrationsverket, 2007; Seminarium 2006-12-04.

- Ha inte onödiga lösa föremål vid arbetsplatsen som kan användas som tillhyggen, till exempel blomkrukor, tunga lampor och brevöppnare. Tänk också på att enbart ha de pennor som behövs i närheten. Detta kan motverka att besökaren använder ett föremål som finns tillhands som tillhygge i plötsligt uppkomna situationer där besökaren brusar upp.
- Möblerna ska vara så tunga att de inte kan lyftas och användas som tillhygge.
- Ha inte personliga saker på sådana ställen på arbetsplatsen där besökare tas emot. Det gäller till exempel fotografier som kan avslöja privatliv eller uppmuntra till hot mot familjen.
- Se till att ha överblick över lokalen, till exempel genom tillräckligt avstånd mellan väntavdelning och mottagning.
- Ha ett brett skrivbord, minst en meter, så att besökaren inte kan nå över bordsskivan.
- För att besökaren inte ska kunna hoppa över skrivbordet, sänk armaturen så att den är i vägen eller ha ett höj- och sänkbart bord.
- Kontrollera att det finns möjlighet för tjänstemannen att lätt kunna "fly" från en situation. Till exempel att precis vid skrivbordet ha dörrar, som är låsbara på andra sidan. Dörren måste också leda någonstans där det är lätt för tjänstemannen att larma och varna kollegerna.

Många av de riskbedömningar som tjänstemän gör inför ett ärende handlar delvis om lokalutformning. Intervjupersoner berättar att det vid domstolsförhandlingar känns tryggare om det finns "bakdörrar" som man kan fly igenom om något händer. Det kan också handla om att tjänstemän väljer lokal efter situationen. När man anar att någon kommer att brusa upp är det kanske lämpligt att bjuda in personen till kontoret i stället för att åka på hembesök. Det är inte enbart lokaler som behöver en reträttväg, sådana situationer kan uppstå på andra platser också. Det är alltså bra om man redan innan tänker efter hur det ser ut på den plats där besöket kommer att ske.

Använd personlig utrustning efter situation

Olika myndighetspersoner har tillgång till olika typer av personlig utrustning i samband med arbetet. Det kan handla om alltifrån poliser som har skyddsväst och pistol, tulltjänstemän som har ba-

tong och handläggare på Försäkringskassan som har larmtelefon. Vilken typ av utrustning ska medarbetarna ha tillgång till?

Från ett förebyggande synsätt är det mer effektivt att satsa på andra typer av förebyggande metoder än vapen och skyddsutrustning, till exempel kommunikation och bemötande. Ett exempel är tulltjänstemän, som sällan utsätts för våld (det förekommer dock fall), utan de möter i stället trakasserier och hot.¹⁷⁹ Hur ska dessa använda sin batong för att komma ur en trakasserisituation? Ett mer effektivt sätt bör då vara att kunna ”kommunicera sig ur situationen”. Däremot har det visat sig att några tjänstemän¹⁸⁰ anser att de känner sig mer trygga med någon typ av utrustning, kanske framför allt larmtelefoner (mer om larmtelefoner på sidan 108). Myndighetens riskbedömning ligger till grund för att få kunskap om vilken typ av utrustning som varje medarbetare behöver. Självklart kan det vara stor skillnad inom varje myndighet och mellan myndigheter beroende på verksamheten.

Det finns en tendens att ta till symbolåtgärder som uppfattas som kraftfulla, när de i själva verket inte är anpassade till den form av otyllåten påverkan som är aktuell. Det är därför det är viktigt att bedöma varje situations risker.

Träna självskydd

Självskydd handlar om att skydda sig själv – inte att anfalla. Likaså tar självskydd sikte på att skydda sina kolleger. Kroppsspråket från tjänstemannen kan lugna ner gärningspersonen. I stället för att gömma sin händer eller knyta nävarna kan tjänstemannen ha öppna handflator för att visa att man inte vill att situationen ska bli värre. Det är också viktigt att visa att påverkarens agerande inte är acceptabelt.¹⁸¹

I en laddad situation är målet att hålla sig lugn och kunna se en ”väg ut”. Det handlar om att kunna anpassa sig och påverka personen till samförstånd.¹⁸² Aggressionen minskar om personen känner att han eller hon når sitt mål med mötet.¹⁸³ Som tjänstemän kan det då vara klokt att hitta andra vägar till samma beslut.

¹⁷⁹ Brå 2005:18.

¹⁸⁰ Intervjudata från år 2005 och 2006.

¹⁸¹ Statens Institutionsstyrelse (SiS), 2004, har tagit fram en utbildning med tillhörande material i självskydd. Utbildningen syftar till att alla medarbetare ska lära sig enkla metoder, som till exempel olika grepp, för att ta sig ur situationer.

¹⁸² Säkerhetspolisen, 2004.

¹⁸³ Perline och Goldschmidt, 2004.

Tänk på den personliga säkerheten

Bra personlig säkerhet gör det svårare för potentiella påverkare att använda otillåten påverkan. För att öka den personliga säkerheten finns här några tips.¹⁸⁴ Allt sker naturligtvis efter en riskbedömning på myndigheten, ibland tillsammans med Polisen.

- Variera de dagliga rutinerna både privat och i arbetet. Det försvårar kartläggning av både den enskilda tjänstemannens privatliv och myndighetens arbetsformer.
- Omfördela ärenden eller tjänstemän om det behövs.
- Använd tjänstekort med tjänstenummer i den mån det är möjligt, visa inte enskilda tjänstemäns personnummer.
- Byt till hemligt telefonnummer, både till bostaden och till mobiltelefonen.
- Sekretessbelägg enskilda tjänstemäns uppgifter som myndigheten har tillgång till, exempelvis hemadress, hemtelefonnummer, CV och uppgifter om närmaste anhöriga (jämför 7 kap. 11 § fjärde stycket sekretesslagen [1980:100]).
- Använd inte den privata bilen i arbetet vid till exempel kontrollbesök eller förrättning, det finns inget sekretesskydd hos bilregistret. Det kan också finnas behov av att parkera den privata bilen eller myndighetens fordon på annan plats. Om man har en öppen parkering för både den privata bilen och det fordon man använder i tjänsten kan det vara lätt för potentiella gärningspersoner att kartlägga tjänstemän.

Åtgärder som gör det mer riskabelt att begå brott

Använd skalskydd

Idag är det mer vanligt än ovanligt att ha ett fungerande skalskydd, det vill säga lås och larm. Skalskyddet är en säkerhet mot otillåten påverkan riktad mot medarbetarna. Det skyddar också mot stöld av inventarier och känslig information på arbetsplatsen. Det kan också bidra till en trygghetskänsla hos medarbetaren. För att skalskyddet ska fungera förutsätts att alla medarbetare som använder låset eller larmet följer de riktlinjer och rutiner som finns.

¹⁸⁴ Säkerhetspolisen, 2004; Intervjudata från år 2005 och 2006 samt enkätsvar från Brå 2005:18.

Reducera anonymiteten med tillträdesskydd

Det händer att medarbetare släpper in för dem okända personer i myndighetens lokaler. Det kan vara personer som ska träffa en handläggare på en bestämd tid, men det kan också vara en utomstående som inte hör hemma i lokalen. Ett exempel är en medarbetare som går in på arbetsplatsen och det kommer en annan person efter. Medarbetaren känner inte igen personen men släpper in denne ändå. Trots skriftliga rutiner händer detta.

Rutiner som är väl kända för alla medarbetare kan förebygga att okända kommer in i lokalerna utan tillsyn. Här handlar det om att reducera besökarnas anonymitet, för att det ska bli enklare att skilja ut dem som arbetar i lokalen och dem som är besökare.

Några förslag på förstärkt tillträdesskydd är¹⁸⁵:

- Alla medarbetare har särskilda ID-brickor som tydligt visar att man arbetar på myndigheten. Detta kan vara ett alternativ för stora myndigheter där det är omöjligt att känna alla. Behovet av att känna igen medarbetaren kan också uppnås genom mera subtila kännetecken, till exempel en nål på kavajslaget.
- Se till att besökare bär besöksbrickor med sitt namn och namnet på besöksmottagaren. Detta underlättar för övriga medarbetare att se om det befinner sig en obehörig i lokalen. Brickan lämnas tillbaka efter besöket.
- Be besökare visa legitimation i receptionen och skriv in denne i en besöksloggare.
- Låt inte besöksloggaren ligga synligt eftersom det då är lätt för obehöriga att se vilka möten som är på gång och säga ”jag är här för att träffa...”.
- Ta emot besökaren på ett bestämt ställe, till exempel i kundtjänsten, receptionen eller i ett besöksrum.
- Besöksmottagaren ansvarar för besöket.
- Om riskerna bedöms som höga kan vakter vara ett bra komplement.
- Släpp aldrig in någon okänd i lokalerna. Fråga alltid vem det är.

Stärk den formella övervakningen med larm

Det finns larm som fyller olika funktioner. Olika typer av larm kan finnas på olika platser inom organisationen beroende på hur man bedömt riskerna för att något ska hända.

¹⁸⁵ Mayhew, 2000; Säkerhetspolisen, 2004; Försäkringskassan, 2006; Ekobrottsmyndigheten, 2006; Skatteverket, 2006; Migrationsverket, 2007.

- Bråklarm, kompislarm eller trygghetslarm fyller alla samma funktion. Larmet ska uppmärksamma kolleger om något händer. Det är viktigt att kolleger som får larmet vet vad som händer när larmet utlöses och vilka åtgärder de ska ta till. Dessa rutiner bör övas kontinuerligt.
- Överfallslarm går oftast direkt till polis, vaktbolag eller annan larmcentral som i sin tur larmar polis.
- Larmtelefon, ibland kallat personlarm, är numera ett viktigt verktyg för handläggare som arbetar utanför myndigheten, till exempel på förrättning, kontrollbesök eller hembesök. Det kan också vara tryggt för de medarbetare som lever under hot att kunna bära med sig en larmtelefon. De flesta larmtelefoner har en knapp som ansluter till en larmcentral. Via GPS ser centralen var handläggaren befinner sig. En del larmtelefoner har också en högtalarfunktion som gör att larmcentralen kan höra vad som händer. Tänk på att testa larmtelefonerna innan de köps in. Tillgodoses behovet? Fungerar de även om det är dålig täckning?

Utbildning är A och O. Viktigt att komma ihåg när det gäller larm är:

- Kan alla medarbetare rutinererna för de olika larmen?
- Får även nyanställda utbildning?
- Underhålls rutinererna för larmen regelbundet?
- Får alla medarbetare, chefer och ledning övning i hur de ska handla när ett larm utlöses?

Använda kameraövervakning?

Forskningserfarenheter visar att brottsligheten kan minska vid kameraövervakning vid den specifika plats som det används på, likaså kan tryggheten öka. Om man ska använda kameraövervakning finns det ett antal aspekter som bör övervägas.¹⁸⁶

- Innan man bestämmer sig för att använda kameraövervakning i brottsförebyggande syfte bör en analys av problembilden genomföras. Kameraövervakning tycks ha störst inverkan på platser där det redan är en hög brottslighet.
- Kameraövervakning är enbart ett komplement till andra förebyggande metoder, som rutiner och utbildningar.

¹⁸⁶ Brå 2003:11.

- Kameraövervakning passar bäst på koncentrerade platser, där det är möjligt att täcka hela området i kameravinkeln. Det kan alltså handla om reception eller besöksrum.
- Kameraövervakning tycks ha störst effekt vid planerade brott, som stöld och inbrott. Vid mer oplanerade brott, som våldsbrott som sker under alkoholpåverkan tyder forskningen på att övervakningen har en mindre betydelse.
- Skyltningen om kameraövervakning bör vara synlig både för att upplysningen då blir förebyggande och från integritetssynpunkt för alla som blir övervakade (medarbetare och besökare).

Frågan är då om kameraövervakning kan minska otillåten påverkan mot myndighetspersoner? Erfarenheten visar (se del 1) att många av de påverkansformer som sker i situationer i myndighetens lokaler gäller handlingar från tillfälligt upprörda personer (gärningspersoner med aggressiva beteenden). Dessa personer tycks inte ha planerat sin påverkan i form av trakasserier, hot eller våld, utan denna uppkommer i situationen. Detta tyder på att kameraövervakning har mindre inverkan mot otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner på arbetsplatsen.

Om kameraövervakning ska användas¹⁸⁷ kan slutsatsen vara att övervakningen bör förekomma där möten sker, där det är möjligt att täcka hela området i samband med arbetsplatsen, till exempel reception eller besöksrum. Dock kan det upplevas som provocerande och integritetskränkande, framför allt i besöksrum.

¹⁸⁷ Vid användning av kameraövervakning söks tillstånd hos länsstyrelsen.

Rutiner, riktlinjer och kontroll

”Stort säkerhetstänkande i det dagliga arbetet, skapat rutiner kring arbetet med säkerheten i fokus hela tiden.”

Intervjudata från år 2005.

Rutiner

Rutiner för hur man ska agera i olika situationer är viktigt för att motverka otillåten påverkan. Rutinerna är till för att förebygga otillåten påverkan och dess eventuella oönskade effekter – för den drabbade tjänstemannen, för andra medarbetare och för verksamheten. Rutinerna kan delas in i tre olika grupper:

- Rutiner i förebyggande syfte

Till exempel rutiner för besök eller hembesök och rutiner för samtal med negativa besked. Här handlar det om rutiner för att förebygga att otillåten påverkan sker.

- Rutiner när något händer

Vem tar ansvar för att hjälpa den drabbade, vem gör riskbedömning för eventuell fortsatt otillåten påverkan och vem anmäler till polis. Här handlar det om rutiner som används i det akuta skedet. Dessa rutiner måste naturligtvis förberedas innan något inträffar för att tjänstemännen ska ha rutiner när det händer.

- Rutiner för krishantering och uppföljning

Vem ansvarar för att den drabbade erbjuds avlastningssamtal och rehabilitering, vem gör en riskbedömning och uppföljning av vad som behöver ändras i rutinerna. Här handlar det om rutiner efter en händelse, det kan både vara kortsiktiga och långsiktiga rutiner. Precis som vid rutiner när något händer måste även dessa rutiner förberedas innan något händer.

Riktlinjer och kontroll

Ett skydd mot otillåten påverkan i form av korruption förutsätter att det finns genomtänkta riktlinjer och regler. Det behövs också rutiner och kontroller för att se till att dessa efterföljs.¹⁸⁸ Resultat visar att några fall av korruption upptäcks med hjälp av olika

¹⁸⁸ Riksrevisionen 2006:8.

kontrollsystem.¹⁸⁹ Kontrollsystemen kan vara mer eller mindre formella. Dels kan kontrollsystem sättas in efter att myndigheten har identifierat ett riskområde och vill kontrollera detta, dels kan olika kontroller genomföras slumpmässigt. Det kan också handla om att korruption upptäcks när något annat i verksamheten kontrolleras. Dock framkommer få fall av korruption via den sistnämnda typen av kontroll vilket tyder på att myndighetens företrädare inte har tillräckligt mycket kunskap om vad korruption är och vilka former korruption kan ta.

Kontroll av riktlinjer och rutiner bör också förebygga oönskade konsekvenser vid trakasserier, hot och våldshändelser.

Förebygg otillåten påverkan med stöd av rutiner, riktlinjer och kontroll

Nedan presenteras ett antal åtgärdsförslag för hur myndigheten kan arbeta för att förebygga otillåten påverkan med hjälp av rutiner, riktlinjer och kontroll. Förslagen struktureras efter den situationella brottspreventionens indelning. Här handlar det om tre av punkterna. Den första punkten, åtgärder som skapar incitament för att handla rätt, handlar här främst om åtgärder för att motverka korruption, det vill säga att få tjänstemännen att handla rätt. De andra två punkterna, åtgärder som gör det svårare att begå brott och åtgärder som gör det mer riskabelt att begå brott, fokuserar på handlingar som gör att gärningspersonen upplever det som svårt eller riskfyllt att utöva otillåten påverkan.

Förslag till åtgärder är uppdelade i dels åtgärder som motverkar trakasserier, hot och våld, dels åtgärder som motverkar korruption.

Åtgärder som motverkar trakasserier, hot och våld

Åtgärder som gör det svårare att begå brott

Förbered rutiner

Ofta finns det rutiner på arbetsplatsen, men det kanske är ett mindre antal som känner till dem och ett fåtal som tillämpar dem. Många tjänstemän använder sina "egna" rutiner varje dag för att stå emot risken för otillåten påverkan. För att alla medarbetare

¹⁸⁹ Brå 2007:21.

ska få samma möjlighet att använda de rutiner som fungerar, kan det vara viktigt att arbeta fram rutiner tillsammans med de medarbetare som bäst känner till arbetsuppgifterna. På detta sätt hålls rutinerna levande och aktuella. För att rutinerna ska tillämpas bör tydlig information ges till alla medarbetare, och eventuellt återkommande utbildningar anordnas. Det är också viktigt att introducera nyanställda i de rutiner som finns.

Det är upp till varje arbetsplats att skapa rutiner som ska följas. Här ges ändå några exempel på rutiner som baseras på tidigare forskning och på vad några myndigheter har för rutiner i dag.¹⁹⁰

Några rutiner inför ett besök på arbetsplatsen

- Gör en riskbedömning inför besöket.
- Gå igenom ärendet och förbered svar på de frågor som kan tänkas komma upp.
- Se alltid till att någon närvarande medarbetare känner till besöket.
- Arrangera inte möten i tomma lokaler på arbetsplatsen.
- Om det finns risk för ett jobbigt besök be en kollega att närvara vid besöket eller se till att några medarbetare har tillsyn över besöket. Om det inte går, be en kollega att ”råka” ha ett ärende och titta in och se om allt går bra.
- Förbered en kollega på att ta över ärendet om besökaren retar upp sig.
- Ta reda på var larmknapparna sitter i det rum där mötet ska ske.
- Sitt nära en utgång.
- Ha så lite saker som möjligt i rummet som kan användas som vapen.

Några rutiner inför ett besök utanför arbetsplatsen

- Gör en riskbedömning inför besöket.
- Gå igenom ärendet och förbered svar på de frågor som kan tänkas komma upp.
- Se till att en kontaktperson på arbetsplatsen vet om besöket och hur lång tid det beräknas ta.
- Om det finns risk för otillåten påverkan, ta om möjligt med en kollega (på vissa myndigheter åker man alltid två).
- Ta med en larmtelefon.

¹⁹⁰ Mayhew, 2000; DiMartino, Hoel och Cooper, 2003; Säkerhetspolisen, 2004; Försäkringskassan, 2006; Ekobrottsmyndigheten, 2006; Migrationsverket, 2007.

Några rutiner under ett besök

- Skaka hand och presentera dig själv och din uppgift under mötet.
- Använd språk som kan förstås.
- Var noga med att personen förstår vad du säger.
- Lyssna och visa att du lyssnar genom att till exempel nicka.
- Gå bredvid personen, så att ni är på samma nivå. Det gäller även när ni sitter ner.
- Undvik att trumma med fingrarna eller pennan. Det kan upplevas stressande.
- Försök få besökaren att inse att du söker lösningar på problemet, inte tvärt om.
- Luras aldrig att bli aggressiv.
- Ta rast om du märker att ni inte kommer någonstans på grund av aggression och frustration.
- Sätt inte deadlines som inte kan hållas. Det är mer positivt för besökaren att få ett beslut tidigare än förväntat.

Några rutiner när något hänt

Det är viktigt att utveckla och förbereda rutiner för hur medarbetare, chefen och ledningen ska agera när någon tjänsteman har råkat ut för ett påverkansförsök. I avsnitten om akuta incidenter (s. 124) och krishantering och uppföljning (s. 130) tas olika förslag på rutiner upp. Det viktiga är att komma ihåg att ta fram rutiner och ansvarsfördelning innan något händer samt att efteråt följa upp och utvärdera rutinerna för att se om något behöver ändras.

Ha rutiner för anmälningar

Undersökningar visar att långt ifrån alla incidenter rapporteras till chefen eller till myndigheten. Ännu färre incidenter polisanmäls.¹⁹¹ Olika anledningar finns till varför man inte rapporterar incidenter, till exempel att man inte ansåg att händelsen var så allvarlig eller att man uppfattar att en anmälan ändå inte leder någon vart. Oavsett vad man anser om händelsen är det viktigt att man som utsatt tjänsteman rapporterar händelsen till myndigheten.

Rapporterna om alla incidenter utgör en kunskapskälla för myndigheten då man genomför riskbedömningar för att se var eventuella förebyggande åtgärder bör sättas in. Mer om incidentrapportering går att läsa på sidan 138.

¹⁹¹ Brå 2005:18; Brå 2006:5; SOU 2006:46.

För att så många som möjligt ska anmäla incidenten bör anmälningsrutinerna vara så enkla som möjligt. Till exempel kan man själv göra anmälan i ett system, eller anmäla till sin närmaste chef, som sedan rapporterar vidare. Oavsett hur myndigheten gör är det viktigt att betona att alla incidenter, allvarliga eller inte, ska anmälas eftersom kunskap är grunden i det förebyggande arbetet. Det går inte att som medarbetare klaga över att myndigheten inte bryr sig eller inte sätter in tillräckligt stora insatser om myndigheten inte får veta vad som drabbar medarbetarna.

Åtgärder som motverkar korruption

Åtgärder som skapar incitament för att handla rätt

Förankra riktlinjer i verksamheten

Ett skydd mot otillåten påverkan i form av korruption förutsätter att myndigheten har en övergripande kontrollmiljö.¹⁹² Det innebär att myndigheten bör ha en policy mot korruption som mutor, belöningar, bjudningar, gåvor av tacksamhet och andra otillbörliga erbjudanden. Det ska finnas tydliga riktlinjer för vad som är acceptabelt att göra och vad som inte är det.

Dessa riktlinjer måste också förankras hos medarbetarna. Det finns ofta utrymme för missförstånd när okunnighet blandas med riktlinjer som är svåra att förstå. Policier och riktlinjer bör utformas med konkreta länkar till verksamheten och inte som övergripande information om lagar och allmänt hållna regler. Tänk igenom hur dessa riktlinjer ska få genomslag i organisationen. Det finns möjlighet att ta upp riktlinjerna vid arbetsplatsträffar, enhetsmöten eller vid större sammankomster för bredare spridning.

Ha ett anonymt rapporteringssystem

Det förekommer att oskyldiga relationer kan leda till mer eller mindre regelrätt korruption. Det kan handla om att en tjänsteman får en belöning och först i efterhand inser att det redan från början funnits ett korruptivt syfte med kontakten. När man vet att ett fel har begåtts, oavsett om det var medvetet eller omedvetet, kan det vara svårt att erkänna detta eftersom man är rädd för följderna. Genom att inte berätta om sitt misstag eller sitt tjänstefel kan verksamheten skadas. Här kan det vara viktigt att fråga sig om inte

¹⁹² COSO-modellen. Riksrevisionen 2006:8.

verksamheten är lika viktig att skydda som tjänstemännen som utför uppgifterna.

Internationellt är det mer vanligt än i Sverige att organisationen har en ”compliance” funktion. En sådan innebär att medarbetaren som begått ett fel anonymt kan anmäla detta till sin egen organisation utan att riskera att bli anmäld. Organisationen får då möjligheten att minska konsekvenserna av korruptionen.

För svenska myndigheter kan det vara svårt att införa en sådan typ av funktion eftersom det finns en skyldighet att anmäla brottsmisstankar. Enligt 22 § lagen (1994:260) om offentlig anställning ska den som i sin anställning är skäligen misstänkt för tjänstefel, mutbrott eller brott mot tystnadsplikten anmälas till åtal. Detsamma gäller annat brott, om det kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. Detta innebär att om en medarbetare berättar om sitt misstag eller fel måste myndigheten anmäla detta till polisen.

För svenska myndigheter kan en compliance funktion i stället handla om att inrätta ett system till hjälp för kolleger som känner sig osäkra att till sina överordnade anonymt rapportera misstanke om oegentligheter som har begåtts i tjänsten av en medarbetare eller chef. Det kan exempelvis gälla misstankar om korruption eller att någon har fallit till föga för någon annan form av otillåten påverkan. Genom ett sådant rapporteringssystem blir det möjligt för kolleger att anonymt rapportera misstankar om brott. Ett anonymt rapporteringssystem kan ge myndigheten information i tid för att skydda organisationen och bryta ett korrupt beteende. Därmed kan myndighetsutövningen upprätthållas.¹⁹³

En sådan compliance funktion har också möjlighet att fungera som en stötdämpare, vilket innebär att olika händelser kan klaras ut i stället för att hela maskineriet sätts igång med en formell brottsanmälan. Det finns situationer som vid närmare skärskådande inte ger anledning till misstanke om brott och om en formell anmälan har skett kan det leda till stora skador, både för den som har, visar det sig, anmält i onödan och den som felaktigt blivit beskylld för oegentligheter.

Åtgärder som gör det svårare att begå brott

Ha tydliga regler och följ upp med kontroll

När det gäller att förebygga otillåten påverkan i form av korruption innebär otydliga regler en risk. Därför krävs tydliga riktlinjer

¹⁹³ Brå 2007:21.

och regler för vad som gäller på myndigheten. Detta innebär också att det finns tydliga arbetsbeskrivningar och att förväntningarna på tjänstemannen beskrivs. För att göra det svårare för potentiella gärningspersoner att begå brott måste riktlinjerna och reglerna följas med kontroll. Att visa att kontroll äger rum sänder signaler om att upptäcktsrisken är hög, både för tjänstemannen och för gärningspersonen.

Identifiera nyckelfunktioner och använd dubbelhandläggning

Det är svårare att ge sig på två tjänstemän än en. En metod som visat sig vara framgångsrik för att förebygga korruption är att arbeta två och två vid attestering, beslut, kontroll, tillsyn, inspektion och andra liknande uppgifter.¹⁹⁴ Att arbeta två och två ger dels möjlighet till att lättare stå emot korruptionsförsök, dels blir det en typ av kontrollfunktion kollegerna emellan. Denna typ av kontrollfunktion bör också kunna förebygga oönskade konsekvenser vid trakasserier, hot och våld där det finns risk att tjänstemän faller till föga för påverkan.

Att använda dubbelhandläggning kan vara krävande av ekonomiska skäl. Som beskrivits tidigare handlar förebyggande arbete om att besvara frågan – vad är det som ska skyddas. Genom att tänka igenom i vilka nyckelfunktioner på myndigheten till exempel viktiga beslut tas blir det möjligt att sätta in insatserna där det behövs.

Ha rutiner för rapportering

Precis som vid otillåten påverkan i form av trakasserier, hot och våld bör rutiner för hur tjänstemannen ska anmäla korruptionsförsöket utvecklas. En tidigare undersökning visar att den vanligaste anledningen till att tjänstemän inte anmäler ett otillbörligt erbjudande är för att de inte ansett händelsen som tillräckligt allvarlig. Många gånger handlar det om erbjudande om måltider och gåvor. Det är viktigt att de tjänstemän som blir utsatta för korruptionsförsök rapporterar detta, oavsett storlek på ”gåvan”. Det är framför allt viktigt för myndighetens riskbedömning i framtiden. Mer information om incidentrapportering finns på sidan 138.

¹⁹⁴ Brå 2007:21.

Åtgärder som gör det mer riskabelt att begå brott

Använd den löpande dokumentationen i kontrollen

Den dokumentation som sker på myndigheterna är ett utmärkt kontrollsystem mot korruption.¹⁹⁵ Det handlar till exempel om att använda den information som dokumenteras i ärenden som tjänstemän handhar och söka efter oegentligheter i besluten. Detta innebär att medarbetarna måste uppfatta att dokumentationen finns för något mer än enbart för sin egen skull och att risken finns för upptäckt, annars får den inte den förebyggande effekt som det var tänkt.¹⁹⁶ Denna metod blir inte enbart en kontrollåtgärd mot medarbetarna utan kan också hjälpa tjänstemännen att stå emot korruptionsförsök eftersom de vet att det är riskabelt att acceptera mutan.

Använd olika former av kontroller i organisationen

Genom att stärka den formella övervakningen med kontroller kan det uppfattas som mer riskabelt, både för gärningspersoner och för tjänstemän att begå korruptionsbrott. Om myndigheten ska uppnå ett bra skydd mot korruption förutsätter det att organisationen använder ett systematiskt angreppssätt vid kontrollåtgärderna.¹⁹⁷ Det finns olika former av kontroller som myndigheten kan använda sig av. Några former är *efterhandskontroll*, *momentan kontroll* och *kontinuerlig kontroll*.¹⁹⁸ Efterhandskontroll innebär till exempel att ett avslutat ärende går igenom. Momentan kontroll handlar om att kontroller sker då och då, till exempel i samband med vissa ärenden eller vid en inspektion på fältet. Kontinuerlig kontroll innebär att det bör finnas ett grundläggande skydd mot korruption i organisationer. Dessa tre kontroller används som delar i en helhet. Det går inte att arbeta med enbart en av dem. Dessutom bör det finnas utrymme för slumpmässig kontroll, med eller utan misstanke, vilket skapar förutsättningar för att upptäcka nya riskområden för korruption.¹⁹⁹

Stöd whistle-blowers

Mer informell övervakning i organisationen kan vara att uppmuntra medarbetare att avslöja missförhållanden inom organisationen. Denna typ av "signalsystem" brukar internationellt sett

¹⁹⁵ Korsell och Nilsson, 2003.

¹⁹⁶ Brå 2007:21.

¹⁹⁷ Riksrevisionen 2006:8.

¹⁹⁸ Korsell och Nilsson, 2003.

¹⁹⁹ Brå 2007:21.

kallas för "whistle-blowers". Det kan handla om korruptionsfall som knappast hade kommit upp till ytan om inte en person inne i systemet slagit larm. Myndigheterna bör vara lyhörda för tjänstemän inne i verksamheten som vill anmäla oegentligheter. Detta kan också göras med den funktion som beskrivits tidigare, där det är möjligt att lämna anonyma tips. Ledning och chefer bör också uppmuntra medarbetarna till en ökad medvetenhet. På detta vis utgör medarbetarna en egen kontrollfunktion.

Två tabeller med åtgärdsförslag mot otillåten påverkan

Dessa två tabeller sammanfattar de åtgärder som beskrivits i avsnittet om förebyggande arbete. Tabell 4 tar upp de åtgärder som motverkar trakasserier, hot och våld och tabell 5 tar upp åtgärder som motverkar korruption.

Tabell 4

Åtgärder som motverkar trakasserier, hot och våld.

Åtgärder som skapar incitament att handla rätt

- *Reducera frustration och upplevd orättvisa.*

Frustration som kan uppstå till exempel när en person upplever sig orättvist behandlad kan leda till aggression och sedan en konfliktsituation.

Frustration och upplevd orättvisa kan förebyggas med god kommunikation.

- *Kommunicera medborgarens ärende – inte myndighetens regler.*

I en konfliktfylld situation kan det vara viktigt att visa att man är till för medborgaren.

Kommunicera – visa att du förstår, använd ord som förstås, lyssna och anpassa situationen till personen.

- *Utveckla förmågan att kommunicera vid negativa besked.*

Att ge negativa besked är en situation som kan leda till otillåten påverkan.

Det är viktigt att kommunicera lugnt och sakligt och försöka förklara vilka omständigheter som ligger till grund för beslutet.

Åtgärder som gör det svårare att begå brott

- *Utforma lokaler efter behov.*

Hur lokaler är utformade kan ha inverkan på hur situationen utvecklar sig.

Tänk på att lokalerna ska kännas säkra utan att upplevas igenbommade och samtidigt kännas välkomnande.

- *Använd personlig utrustning efter behov.*

Myndigheter har tillgång till olika typer av utrustning, det kan handla om batonger, vapen eller larmtelefoner.

Ett effektivare förebyggande sätt än vapen och skyddsutrustning kan ofta vara bemötandeteknik. Tänk på att undersöka riskerna för utsattheten innan utrustning

sätts in. Det finns en tendens att sätta in symbolåtgärder som inte är anpassade till det som medarbetarna är utsatta för.

- *Träna självskydd.*

Självskydd handlar om att skydda sig – inte att anfälla.

I en laddad situation är målet att hitta en väg ur problemet. Det handlar om att försöka påverka personen till samförstånd.

- *Tänk på den personliga säkerheten.*

Det finns situationer där tjänstemän riskerar att utsättas för otillåten påverkan. Genom att sprida riskerna och reducera möjligheterna kan påverkan hindras.

Det kan handla om att variera de dagliga rutinerna, att omfördela ärenden eller tjänstemän och sekretessbelägga tjänstemännens privata information på myndigheten.

- *Förbered rutiner.*

Att inte ha tillgång till rutiner för hur man ska agera i olika situationer kan öka risken för trakasserier, hot eller våld.

Rutiner är viktiga i det förebyggande arbetet, att ha när något händer och för

uppföljning och krishantering. Allt detta måste förberedas på myndigheten.

- *Ha rutiner för anmälningar.*

Långt ifrån alla incidenter rapporteras till myndigheten. För att kunna arbeta förebyggande på bästa sätt måste detta förbättras.

Arbeta fram rutiner för hur tjänstemän ska anmäla incidenten.

Åtgärder som gör det mer riskabelt att begå brott

- *Använd skalskydd.*

I dag är det mer vanligt än ovanligt att myndigheter har ett fungerande skalskydd med lås och larm.

Undersök riskerna och undersök på skyddsronder var skalskyddet eventuellt brister.

- *Reducera anonymiteten med tillträdesskydd.*

Det finns risk för att obehöriga kommer in i myndighetens lokaler.

Genom att till exempel begära legitimation, använda besöksbrickor och använda föranmälningssystem kan risken minskas.

- *Stärk den formella övervakningen med larm.*

Det finns larm som fyller olika funktioner, som bråklarm, överfallsalarm och personlarm.

Utbildning är A och O när det gäller larm. Vilka rutiner finns när ett larm går? Underhålls rutinerna? Får medarbetarna övning i hur de ska handla när ett larm utlösts?

- *Använda kameraövervakning?*

Det finns forskning som visar att kameraövervakning kan minska brottsligheten och öka tryggheten, i alla fall på den plats där övervakningen sker.

Om kameraövervakning ska användas bör det vara där möten sker och där det är möjligt att täcka hela området, till exempel en reception. Dock kan det upplevas som provocerande och integritetstänkande. Fundera på kameraövervakningens fördelar och nackdelar.

Åtgärder för att minska lönsamheten av brott

- *Stärk organisationskulturen.*

En dålig organisationskultur kan leda till att förtroendet från medarbetarna minskar, kommunikationen fungerar inte och därmed förlorar organisationen legitimitet.

En organisation fungerar mycket bättre om medarbetarna känner att de har en god och öppen kommunikation med kolleger och chefer.

- *Skapa en positiv spridningseffekt.*

Om en medarbetare blir utsatt kan övriga kolleger och organisationen bli negativt påverkade. Det går att tala om en negativ spridningseffekt.

Genom att förbereda organisationen med rutiner och ett väl fungerande stöd går det att vända det negativa till något positivt. Utveckla samarbetsformerna.

- *Förbered organisationen genom introduktion och utbildning.*

Om en organisation är oförberedd på de risker som finns kan det leda till många negativa konsekvenser för individen och organisationen.

Uppmärksamma alla medarbetare om de risker som finns. Detta kan ske genom utbildning som sedan följs upp.

- *Ge möjlighet till omfördelningar.*

Resultat visar att det ofta är den tjänsteman som är den mest synliga i ärendet som också får ta emot flest trakasserier och hot.

En flexibel organisation med möjlighet till omfördelningar av personal under kortare eller längre tid kan minska antalet konfliktfyllda situationer.

Åtgärder för att motverka bortförklaringar som underlättar brott

- *Visa respekt och var saklig.*

Många tjänstemän betonar att det är viktigt med ett korrekt bemötande i yrkesrollen och att visa respekt mot alla.

Erfarenhet kan lösa många situationer, en erfarenhet som nyanställda ännu inte har. Undersök om det finns utbildningsbehov.

- *Visa att verksamheten är effektiv.*

Forskning visar att långa handläggningstider och minskad service ökar risken för trakasserier, hot och våld.

Genom att visa att verksamheten är fungerande och effektiv, genom god service och tillgänglighet torde risken för att utsättas för otillåten påverkan minska.

Tabell 5

Åtgärder som motverkar korruption

Åtgärder som skapar incitament att handla rätt

- *Informera om vilka regler som gäller för gästfrihet och tacksamhet.*

Det kan vara svårt att dra gränsen för vad som är korruption eller inte, när det gäller gåvor och liknande.

Ett sätt att motverka detta är att ha tydliga regler på myndigheten och kommunicera dessa till medarbetarna och till dem som kan tänkas visa sin tacksamhet på ett otillbörligt sätt.

- *Informera om vilka regler som gäller för belöningar.*

Belöningar är en form av korruption där det är svårt att bevisa att det är kopplat till ett visst ärende eller beslut.

På samma sätt som vid tacksamhet och gästfrihet är det viktigt att skapa regler och anvisningar för vad som inte är acceptabelt. Kommunicera detta också till dem som kan tänkas ge belöningar.

- *Förankra riktlinjer i verksamheten.*

Det finns brister i myndigheternas kontrollmiljö, det vill säga riktlinjer och principer mot korruption.

Riktlinjerna måste förankras hos medarbetarna för att undvika missförstånd. Forma policy och riktlinjer så att de är enkla att förstå och ta till sig.

Ge konkreta förslag.

- *Ha ett anonymt rapporterings-system.*

Det finns risk för att oskyldiga relationer kan leda till regelrätt korruption.

En funktion där kolleger får möjlighet att rapportera helt anonymt kan bidra till att fler misstankar om oegentligheter i organisationen uppmärksammas.

Åtgärder som gör det svårare att begå brott

- *Ha tydliga regler och följ upp med kontroll.*

Otydliga regler och riktlinjer om vad som gäller på myndigheten ökar risken för korruption.

Därför krävs riktlinjer och regler. Gör tydliga arbetsbeskrivningar som följs upp med kontroll.

- *Identifiera nyckelfunktioner och använd dubbelhandläggning.*

Att vara ensam vid handläggning av känsliga ärenden kan öka risken för korruption.

Genom att identifiera var viktiga beslut tas ges möjlighet att sätta in dubbelhandläggning vid dessa tillfällen. Det är svårare att ge sig på två tjänstemän än en.

- *Ha rutiner för rapportering.*

Det är förhållandevis få korruptionsförsök som rapporteras inom myndigheterna.

Att få till stånd ett rapporteringssystem som innefattar såväl ”stora” som ”små” korruptionsförsök ger organisationen en bra grund för riskanalysen och riskbedömningen.

Åtgärder som gör det mer riskabelt att begå brott

- *Använd den löpande dokumentationen i kontrollen.*

Alla tjänstemän bör löpande dokumentera viktiga beslut, ändringar etc. i ett ärende.

Denna dokumentation ger organisationen ett utmärkt tillfälle att kontrollera att allt står rätt till.

- *Använd olika former av kontroller i organisationen.*

Det finns olika typer av kontroller – efterhandskontroll, momentan kontroll och kontinuerlig kontroll.

Det är viktigt att använda sig av alla former av kontroller för att få ett bra skydd mot korruption. Dessa former bör också kompletteras med slumpmässiga kontroller.

- *Stöd whistle-blowers.*

En informell kontroll är medarbetare som kan uppmärksamma oegentligheter inom organisationen.

Genom att uppmuntra medarbetare att signalera när de misstänker något kan missförhållanden avslöjas.

Åtgärder för att minska lönsamheten av brott

- *Motverka en kultur på arbetsplatsen som kan öka mottagligheten för korruption.*

Skyddet mot korruption brister inom myndigheter. Det beror på att denna aspekt sällan ingår i riskbedömningen. Dessutom förekommer oklara ansvars- och arbetsfördelningar som gör att risken för korruption ökar.

Genom att stärka kulturen i organi-

sationen kan intresset för korruption minska.

- *Visa att verksamheten är fungerande och effektiv.*

Korruption kan vara ett medel att skynda på processer.

Om verksamheten redan är effektiv minskar utrymmet för korruption eftersom den inte längre är lönsam.

Åtgärder för att motverka bortförklaringar som underlättar brott

- *Förbättra den interna kommunikationen.*

Bristande kommunikation mellan olika nivåer i organisationen kan leda till att tjänstemän kan missförstå sina befogenheter.

Gör tydliga ansvarsfördelningar och beskriv vad som förväntas och krävs av olika funktioner på myndigheten.

- *Ledningen som normsättare.*

Inom samma nivå, chefsnivån, kan det också finnas bristande kommunikation som gör att det uppstår missförstånd.

Ledning och andra chefer bör föregå med gott exempel i organisationen.

Vid akuta incidenter – sekundär intervention

I detta avsnitt finns information om vad som är viktigt när en akut incident har inträffat. Avsnittet behandlar främst trakasserier, hot och våld eftersom det vid korruption inte finns samma behov av *akuta* insatser.

Om otillåten påverkan i form av trakasserier, hot och våld förekommer trots förebyggande insatser, krävs direkta insatser på ett tidigt stadium. När något inträffar är det viktigt att samtliga medarbetare kan svaret på följande två frågor:

- Hur agerar man?
- Vilka rutiner finns?

Utgångspunkten är att medarbetares säkerhet och trygghet alltid ska sättas främst. På myndigheter som genomfört medarbetarenkäter med frågor om hot visar det sig att upplevelsen om vad som är ett hot i hög grad varierar. Det som för en medarbetare kan passera som oviktigt, kan vara en omskakande händelse för en annan. Det är därför viktigt att rutinerna följs.

Detta avsnitt fokuserar främst på händelser som trakasserier, hot och våld. När korruption inträffar behövs oftast inte *akuta* insatser.

Vem gör vad?

Av rutinerna ska framgå vem som gör vad och vem den drabbade ska ta kontakt med. Det är en trygghet för alla medarbetare att veta att sådana rutiner finns. Det kan vara en fördel om den drabbade behöver ta kontakt med enbart en person. Den personen sköter sedan all kontakt med andra berörda personer och återkoppling till den drabbade. Den personen kan vara chefen, säkerhetsansvarig, personalansvarig eller ha någon annan liknande funktion. Nedan följer några råd, för chefen och för arbetskamraterna, om vad som bör göras när något har inträffat.

Chefen

Chefen är, i egenskap av arbetsgivare, ansvarig och ska leda arbetet vid en incident. Chefen ska alltid prioritera insatser i samband med en incident och har ”ständig jour” när det gäller otillåten påverkan på myndigheten. Om chefen inte finns tillgänglig vem är då ersättare? Det är avgörande med rutiner som anger vem som gör vad vid en incident.

Kommer till platsen:

När en medarbetare har utsatts för otillåten påverkan, ska närmast berörd chef infinna sig så fort som möjligt. Om han eller hon är långt från arbetsplatsen, bör det finnas en rutin för vem som ersätter chefen vid en incident.

Ser till att de drabbade får hjälp:

Chefen förväntas bestämma och besluta. Därför är det viktigt att han eller hon ger tydliga besked till andra medarbetare. Den drabbade bör få den omedelbara hjälp som situationen kräver.

Bestämmer vem som ska göra vad de närmaste timmarna:

- Vem följer den drabbade till sjukhus eller till hemmet?
- Ska någon annan än den drabbade kontakta anhöriga, och i så fall vem gör det?
- Vem ringer den drabbade under kvällen?
- Behövs akuta skyddsåtgärder för den drabbade och dennes familj?
- Ska polisen kontaktas, och vem följer upp den kontakten?

Beslutar vem som informerar vem:

- Vem kontaktar säkerhetsansvarig?
- Vem kontaktar receptionen för att berätta vad som hänt?
- Vem kontaktar skyddsombud och andra fackliga företrädare som ska informeras?
- Om myndigheten anlitar vaktbolag bör de informeras. Vem gör det?
- Ledning eller informationsansvarig ska informeras. Vem gör det?
- När och hur ska medarbetare, som inte är direkt berörda, informeras? Vem gör det?

Bestämmer vem som ska göra vad de närmaste dagarna:

- Hur ser rutinerna ut för personalavdelningens roll vid en incident?
- Vem bestämmer om företagshälsovården ska kopplas in?
- Vem dokumenterar och skriver rapport över det inträffade?
- Finns rutiner och system för incidentrapportering? Vem gör den?
- Avlastning av arbetsuppgifter för den som är drabbad. Vem ser till att det blir gjort?

Arbetskamrater

Arbetskamrater är ett viktigt stöd i vardagen och kan vara en avlastning både för chefen, som ska prioritera insatserna, och för den drabbade. När en medarbetare har utsatts för otillåten påverkan kan en arbetskamrat hjälpa genom att ha ett inledande stödsamtal.

Vem som ska tala med den drabbade beror på situationen. Bäst är om det är någon som vanligtvis finns i närheten och som arbetar tillsammans med den drabbade.

Ett första stödsamtal syftar till att den drabbade ska få dela sin upplevelse, tankar och känslor med någon annan och genom detta känna trygghet igen. Det är dock viktigt att acceptera om den drabbade inte vill prata om det som har hänt eller om sina känslor. Ibland kan det hjälpa att enbart vara i närheten.

Den som drabbats kan befinna sig i chock. Fråga vad han eller hon tänker just nu.²⁰⁰

- Låt den drabbade prata själv.
- Lyssna noga och ta inte över samtalet.
- En person som har blivit utsatt för hot eller våld kan ibland skuldbelägga sig själv för vad som hänt. Försök att avvärja sådana tankar.

Om det är möjligt, ställ frågor som kan bidra till att lösa hotbilden,²⁰¹ exempelvis:

- Kände den drabbade igen den som utövade otillåten påverkan? Kan personen som står bakom påverkan veta något om den drabbades privatliv och familj?
- Har detta något samband med ett pågående ärende eller nyligen meddelat beslut?

²⁰⁰ Hammarlund, 2001. Seminarium 2006-10-19.

²⁰¹ Säkerhetspolisen, 2004.

Vem gör en riskbedömning?

När otillåten påverkan inträffat är det viktigt att myndigheten, till exempel chefen i samråd med en säkerhetsansvarig, genomför en riskbedömning. Ibland kan detta ske tillsammans med polisen.

Några frågor inför en sådan riskbedömning:

- Vem är gärningspersonen?
- Finns det någon känd kapacitet som personella, ekonomiska och tekniska resurser hos gärningspersonen som innebär att den otillåtna påverkan kan sättas i verket?
- Vad var gärningspersonens motiv med den otillåtna påverkan?
- Har den otillåtna påverkan samband med den drabbades tjänsteutövning?
- Är gärningspersonen känd av någon annan på myndigheten?
- Vad vet gärningspersonen om den drabbade och dennes familj?

Utifrån svaren kan myndigheten bestämma vilka former av särskilt skydd som omedelbart kan behövas, till exempel om den drabbade ska åka hem eller till någon annan ort, om den drabbade behöver larmtelefon eller larm installerat hemma.

Exempel på hur den drabbade och andra personer kan skyddas:²⁰²

- Informera berörda medarbetare direkt om vad som har hänt och vad som kommer att göras. Detta minskar risken för ryktes-spridning.
- Den drabbade bör kanske bryta sina resvanor genom att åka en annan väg till och från arbetet, parkera bilen på annan parkeringsplats eller stiga av vid annan busshållplats. Han eller hon kan erbjudas skjuts till och från arbetet.
- Polisanmälan bör alltid göras samma dag för att polis och åklagare ska kunna agera omedelbart. Den som drabbats måste dock få ta det slutliga avgörandet eftersom han eller hon blir målsägande.
- Den drabbade bör få möjlighet att byta tjänsterum eller tjänsteärendet samt möjlighet till omfördelning av arbetsuppgifter inom myndigheten beroende på den drabbades behov.
- Byt den drabbades telefonnummer! Den drabbade kan också behöva hjälp med att byta sina privata telefonnummer. Byt till hemliga nummer om det behövs. Ibland kan det också finnas

²⁰² Mayhew, 2000; Säkerhetspolisen, 2004; Brå 2005:18; Migrationsverket, 2006.

möjlighet att spela in telefonsamtal. Det finns olika skyddsutrustningar med inspelningsfunktioner att få från polisen, efter prövning och beslut. Många myndigheter har i dag sådana telefoner och inspelningsfunktioner vilket innebär att det enbart behövs en omfördelning av resurserna på arbetsplatsen.

- Skydda den drabbades personakt (personliga uppgifter som CV, adress och hemtelefon) på myndigheten genom att sekretessbelägga den. Om arbetsgivare och polis anser att den drabbade lider skada om uppgifter om en adressuppgift röjs kan Skatteverket införa en så kallad ”spärrmarkering” i folkbokföringsregistret. Markeringen innebär att det förekommer särskild sekretess och därför ska försiktighet iakttas vid utlämnade av dessa uppgifter. Denna markering skickas också till andra register med samma sekretess. Ansökan görs direkt till Skatteverket, tillsammans med till exempel kopia på polisanmälan som styrker behovet.
- Bevakning av bostaden eller erbjudande om att tillfälligt få låna en annan bostad.
- Om den drabbade har barn kan det vara viktigt att informera personalen på daghem och skola.

Att följa rutinerna när det händer

Alla incidenter kan inte förutses, men om det finns kända rutiner kan den drabbade få snabb och rätt hjälp. På en arbetsplats som är väl förberedd känner arbetskamraterna till vad de ska göra, och den drabbade vet vilken hjälp hon eller han kommer att få. På så sätt fungerar rutinerna som en trygghetsfaktor.

Några tips för att hålla rutiner levande:

- Se över rutinerna regelbundet så att de hålls levande och är aktuella.
- Chef, medarbetare och fackliga företrädare bör regelbundet gå igenom rutinerna.
- Arrangera återkommande utbildningar för hela personalen.
- Utbilda en grupp personer i stödsamtalsmetodik eller så kallade avlastningssamtal.
- Se till att hela arbetsplatsen har beredskap att visa förståelse för att drabbade har särskilda behov av respekt och hänsyn.
- Introducera nyanställda om de rutiner som finns om något händer, även nya chefer.

Vilka rutiner är bra?

Vilka rutiner som bör finnas på en arbetsplats finns angivet dels i lagar och föreskrifter, dels i litteratur och forskning kring hot och våld i arbetet.

*Några exempel:*²⁰³

- Lämna aldrig någon ensam.

En arbetskamrat bör omedelbart ta hand om den som drabbats och kanske tillsammans med denne gå undan till ett lugnare ställe. Värme, vila, vätska och varsamhet är nyckelord i förhållningssätt vid misstänkt chock.

- Kontakta chefen eller ersättare.

När en medarbetare har hotats ska närmast berörd chef infinna sig så fort det är möjligt. Om han eller hon är långt från arbetsplatsen bör det finnas en rutin för vem som ersätter chefen vid en incident.

- Låt inte den drabbade åka hem direkt.

Den drabbade kanske omedelbart vill lämna arbetsplatsen, men bör helst förmås stanna kvar om det inte omedelbart behövs läkarvård. Ge den drabbade tillfälle att tala om det som har hänt. Det är viktigt att någon lyssnar och att arbetskamrater ger stöd. På så sätt kan man minska risken för att personen själv tar på sig ansvaret för händelsen. Se till att den drabbade kan få ringa till sina närmaste och berätta vad som hänt.

- Informera berörda arbetskamrater.

Låt inte arbetskamraterna åka hem. Det är viktigt att alla får korrekt information om vad som hände och vad som kommer att göras. Det minskar risken för ryktesspridning.

- Vem som ska göra vad det närmaste dygnet?

Vem följer den drabbade till sjukhus eller till bostaden? Vem ringer den drabbade under kvällen? Ska polisanmälan göras omedelbart? Behövs skyddsåtgärder för den drabbade och dennes familj?

Av Arbetsmiljöverkets föreskrift om hot och våld²⁰⁴ framgår att arbetsgivare ska ha en i förväg uppgjord plan för att snabbt kunna ge hjälp. Arbetstagare har rätt att snabbt få hjälp att förebygga eller lindra såväl fysisk som psykisk skada. I föreskrifterna står också att det bör finnas en beredskap i organisationen, till exempel en krisgrupp.

²⁰³ Seminarium 2006-10-19; Hammarlund, 2001.

²⁰⁴ AFS 1993:2.

Krishantering och uppföljning – tertiär intervention

Tiden efter att en händelse har inträffat är mycket viktig. Det gäller särskilt krishantering och uppföljning. Tiden har betydelse från två perspektiv. Dels handlar det om att organisationen måste utvecklas genom utvärdering och uppföljning efter det att någon medarbetare utsatts, annars fungerar inte organisationen, dels om att en bra skött krishantering och uppföljning avseende den drabbade individen kan förebygga oönskade händelser, både för individen, som fysiska och psykiska besvär, och för organisationen.

Det handlar alltså om att se till att den utsatta individen inte faller till föga för påverkan och om att få individen att må bra efter händelsen. Att inte ta hand om sina medarbetare både innan och efter det att något har hänt kan kosta organisationerna stora resurser, såväl personella som ekonomiska.²⁰⁵

Forskning på området visar att det har en avgörande betydelse hur en drabbad tas om hand redan från början. Uthållighet i krisstödet betonas också, liksom att krisstöd över tid ska ges av en och samma person. Ju tidigare och bättre insatser, desto mindre oönskade följder både för individen, som mår dåligt, och för organisationen, som kan skadas genom att den drabbade faller till föga för påverkan från gärningspersonen.²⁰⁶ Traumatiska händelser, som att en medarbetare blir utsatt för otillåten påverkan kan även ha effekt på många personer runt den drabbade. Man talar om en negativ spridningseffekt.²⁰⁷

I detta avsnitt finns information om hur människor kan reagera efter trakasserier, hot eller en våldssituation, vilka olika typer av stöd som kan vara bra att tillämpa, uppföljningssamtal samt annan typ av uppföljning som incidentrapportering och polisanmälan.

Främst handlar det om åtgärder efter trakasserier, hot och våld, men när det gäller incidentrapportering och polisanmälan är det i högsta grad aktuellt även vid olika former av korrupsion.

Många myndigheter har ett uppdrag som kan utsätta medarbetarna för olika former av otillåten påverkan. Denna exponering

²⁰⁵ Gill m.fl., 2002.

²⁰⁶ Tehrani, 2002; Waddington, m.fl., 2006.

²⁰⁷ Tehrani, 2002; Brå 2005:18.

kan leda till yrkesmässig stress. För att undvika detta måste man arbeta på både kort och lång sikt. Det sociala stödet på arbetsplatsen är mycket viktigt för att den utsatta ska kunna återhämta sig från händelsen. Krishantering kan vara allt från att lyssna, att ha ett enkelt avlastningssamtal till att ge långvarigt professionellt stöd.

Hur reagerar människor?

En och samma incident påverkar människor olika. Beteendet efter en incident beror exempelvis på:

- Medarbetarens personlighet och tidigare traumatiska erfarenheter.
- Medarbetarens kunskaper om och färdigheter i sitt yrke och hur man ska agera. Goda kunskaper ger bättre förutsättningar för att klara en traumatisk händelse i arbetet.
- Arbetsledningens agerande.
- Medarbetarens sociala situation vid det aktuella tillfället.
- Medarbetarens tidigare erfarenheter av otillåten påverkan.

För att kunna ge ett fungerande krisstöd är det bra att veta hur de flesta av oss reagerar när något traumatiskt händer. När ett hot inträffar uppstår ofta tre olika reaktioner:

Jag trodde jag var osårbar, nu kan vad som helst hända!

Jag trodde att livet var rättvist, varför hände detta just mig?

Jag tänker på vad som kunde ha hänt!

Otillåten påverkan kan ge upphov till en känsla av *ångest*. Bakom den känslan kan ligga tanken på att något mycket värre kunde ha hänt. Otillåten påverkan kan också ge upphov till sorg och depression. Känslan av *skuld* är vanlig. Vad bidrog jag själv med för att bli hotad? Kunde jag ha avvärjt det hela? Varför ingrep jag inte?

Stressreaktioner

Att känna en faktisk kontroll över en situation gör att människor kan reducera den stressreaktion som kan uppkomma efter utsatthet för otillåten påverkan. Det handlar alltså om att kunna kontrollera situationen och själv kunna utföra de nödvändiga åtgärder som kan behövas för att komma ur situationen. En annan typ av kontroll är att kunna bemästra sina reaktioner efter händelsen.

Det finns olika faktorer som kan bidra till stress, som högt arbetstempo utan kontroll, brist på feedback och oförmåga att påverka sitt eget arbete, och personliga faktorer, som svårigheter att prioritera, oförmåga att be om hjälp och svårighet att avböja nya arbetsuppgifter. Att vara medveten om dessa faktorer är ett första steg till att kunna hantera sin stress, och därmed också lättare kunna hantera en akut stressituation.²⁰⁸

Vid en hotsituation kan medarbetaren uppleva akut stress. Några symtom är magbesvär, kräkningar, huvudvärk, yrsel och muskelspänningar.²⁰⁹ Om en person har god förmåga att ta hand om sin egen stress och får omgivningens stöd kan en krissituation förebyggas.

Krisreaktioner

Det finns ett vanligt förekommande förlopp för reaktioner vid en kris. Reaktionerna kan delas in i fyra faser. De fyra faserna går in i varandra men brukar kunna urskiljas enligt följande.²¹⁰

1. Chockfas

Denna fas kan pågå några minuter eller i flera dygn. Man kan känna igen chockfasen på att den drabbade antingen stänger av sig helt, gråter hejdlöst eller är extremt behärskad. Som medarbetare är det viktigt att visa omsorg, vänlighet, ta ögonkontakt och försöka få den drabbade att prata av sig, men utan att man är påträngande.

2. Reaktionsfas

Medarbetaren börjar förstå vad som har hänt och uppträder ofta ologiskt i förhållande till sitt normala beteende. Han eller hon är rastlös, pockande eller undflyende. Den drabbade upprepar det som hänt och/eller är rädd för verkligheten. Vad kommer härnäst? Varför hände det just mig?

De flesta som drabbats av hot eller våld begär ingen hjälp i reaktionsfasen. Snarare kan omgivningen bli måltavla för olösta problem. Initiativet att kommunicera ligger i stället hos medarbetarna, och det är de som måste försöka närma sig den drabbade.

²⁰⁸ Hammarlund, 2001.

²⁰⁹ Sivertsson, 2003.

²¹⁰ Cullberg, 2003; Hammarlund, 2001.

3. Reparationsfas

Fasen kan utsträcka sig till några månader eller ett år. Normaliseringen pågår, men det är viktigt att chef och medarbetare följer upp och fortsätter att stötta med framåtblickande åtgärder.

Sakta men säkert kan den drabbade visa tecken på att lämna det som hänt och själv börja se framåt.

4. Nyorienteringsfas

Denna fas pågår resten av livet. Möjligen har den drabbade fått psykiska ärr, men kanske också en plattform för att bättre förstå sig själv och andra som drabbas. Under denna fas kan man se i vilken mån hanteringen av förloppet har skett på rätt sätt.

Olika former av stöd

Det är viktigt att en person som drabbats av otillåten påverkan får möjlighet att prata om det som hänt, ofta flera gånger. Det är viktigt för att kunna bearbeta händelsen, för återhämtning och normalisering. Likaså är det viktigt att hjälpa den drabbade att inse att det inte finns någon anledning att känna skuld. Det är inte säkert att det bästa för den eller de drabbade är att prata med en professionell psykolog utan det kan vara bättre att tala om händelsen på arbetet och med arbetskamrater (kamratstöd) och chefen.

Forskning visar också följande:²¹¹

- Drabbade bör få möjlighet till empatiskt stöd.
- Stöd kan vara praktiskt, emotionellt och socialt.
- Bra att få information om vanliga reaktioner och råd för bemästring.
- För individer med milda reaktioner som varat mindre än fyra veckor är ”observerande väntan” (eng. watchful waiting) tillräckligt.
- Man bör avstå från psykologisk debriefing vid ett enda tillfälle med enskild individ.
- Bra att göra screening med enkelt instrument av högriskindivider en månad efter traumat.
- De med uttalade symtom på posttraumatiskt stressyndrom – ska ha tillgång till terapi, till exempel KBT-behandling inom en månad.

Systematiska forum för detta är i första hand avlastningssamtal och i vissa fall psykologisk debriefing.

²¹¹ NICE-report, 2005.

Dock ska samtliga enskilda fall följas upp (uppföljningssamtal) och där det behövs bör man erbjuda stöd i andra former, till exempel behandling eller kurativa samtal med psykolog eller annan professionell samtalsledare.

Omsorg, lyssnande och förståelse

Först av allt är det nödvändigt att visa omsorg, lyssna till och visa empati och förståelse för den som drabbats. Det handlar om social närhet. Chocktillstånd kan förebyggas/dämpas genom tillämpning av de fyra v-na: varsamhet, vila, värme och vätska.

Avlastningssamtal

Avlastningssamtal är ett informellt men ändå systematiskt samtal – enskilt eller i grupp – som hålls av chefen eller en arbetskamrat. Syftet är att de drabbade får berätta om vad som har hänt och prata av sig, men också att ge underlag för chefens bedömning av behovet av andra former av psykologiskt stöd – individuellt eller i grupp. Avlastningssamtal bör rutinmässigt övervägas i nära anslutning till incidenten och bör innefatta alla berörda – direkt eller indirekt. Det är viktigt att samtalsledaren inte uppmanar till emotionell fördjupning, men ändå ger utrymme och accept på spontana reaktioner.

Behovet av att prata kan återkomma ofta. Kamratstöd är viktigt och tillämpas parallellt med övriga stödåtgärder.

Viktigt att tänka på:

- Den som drabbats kan befinna sig i chock. Symptomen kan vara olika. En del reagerar med förvirring, andra kan verka helt frånvarande.
- Fråga vad han eller hon tänker just nu, men tvinga inte fram ett samtal om personen inte vill eller kan.
- Var närvarande och visa omsorg utan att vara påträngande.
- Var beredd på att den drabbade kan ge uttryck för reaktioner som ilska, rädsla, sorg och osäkerhet.
- Låt den drabbade prata själv.
- Lyssna noga och ta inte över samtalet.
- Acceptera reaktioner och det den drabbade berättar.
- Visa förståelse och empati.
- En person som har blivit utsatt för hot eller våld kan ibland skuldbelägga sig själv för vad som hänt. Försök att avvärja sådana tankar.

Ofta är avlastningssamtal, kamratstöd och chefs uppföljning tillräckligt stöd för normalisering och återhämtning.

Debriefing

Debriefing är en form av krisstöd efter starka upplevelser eller allvarliga händelser. Det handlar om att genom samtal få bearbeta händelsen. Den engelska termen ”debriefing” betyder egentligen att ’utfråga, rapportera’. Debriefing är ett strukturerat och icke värderande samtal om en potentiellt traumatiserande händelse med en i förväg bestämd grupp, men debriefing är ingen behandling och ska inte blandas ihop med enskilda kurativa stödsamtal.

Den kritik som har riktats mot att ge krisstöd som debriefing innebär att debriefing kan förvärra situationen i stället för att förbättra individens eller gruppens välmående.²¹² En del menar att debriefing inte är bättre än vanlig mänsklig medkänsla.²¹³ Kritiken kan handla om risker för särskilt känsliga personer, om vissa inslag i metoden eller om bristande kunskaper vid tillämpningen, till exempel att ge individuell debriefing, vilket bör undvikas. Andra menar motsatsen och anser att debriefing alltid bör förekomma efter en svår händelse som en medveten personalstödsåtgärd.²¹⁴ Flera undersökningar visar på att metoden är effektivare när det gäller yrken där medarbetarna arbetar i grupp.²¹⁵

Kännetecken för en väl fungerande debriefing:

- endast i organiserade grupper
- beprövad metod och med utbildad samtalsledare
- tillämpas endast vid allvarliga händelser
- hela gruppen deltar, men frivillighet för individen
- individer med starka reaktioner eller tidigare traumatiserade ska ej delta
- används en tid efter händelsen i reaktions- eller reparationsfas.

Hur går det till?

Man skiljer vanligen på två olika former av debriefing: psykologisk och teknisk.²¹⁶ Vid psykologiskt inriktad debriefing är det bra om samtalsledaren är väl insatt i verksamheten, men inte direkt berörd av det som hänt. Samtalet går ut på att ta sig an problem genom att

²¹² www.katastrofpsykiatri.uu.se

²¹³ DN 2005-04-06. Vem ska stödja offret? Hämtat mars år 2007. www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=1194&a=399612&previousRenderType=6

²¹⁴ Wondrak, 1999.

²¹⁵ Hammarlund, 2001.

²¹⁶ Sivertsson, 2003.

tala om dem. Detta samtal kan också ledas av en specialist om händelsen har varit mycket allvarlig. Vid teknisk debriefing inriktas samtalet på funktion, utrustning och rutiner/samarbete. Metoden är lämplig när en incident direkt eller indirekt beror på att ett tekniskt skydd inte fungerat som det skulle. Ledaren för samtalet är chefen/arbetsledaren. Den tekniska debriefingen kommer ej att beröras i den fortsatta texten.

Vilka är med och vad gäller?

Debriefing sker oftast i organiserad grupp med berörda personer. Beroende på vad som har hänt bestämmer man vilka personer som ska ingå i en debriefinggrupp. På en arbetsplats, där en situation med hot eller våld har inträffat, är det lämpligt att alla (med de undantag som beskrivits ovan) som bevittnat händelsen är med i gruppen, både för sin egen och för den drabbades skull. Debriefing kan även fungera trygghetsskapande genom att öka beredskapen inför och medvetenheten om att något kan hända igen.

Debriefing innebär bland annat:

- Tystnadslöfte. Ingen för vidare vad som sagts under grupsittningen. Det som sägs, sägs här och nu, ingen annanstans. Inga anteckningar görs.
- Ledaren är ”neutral” i förhållande till det som hänt.
- Samtalsplatsen är avskild. Alla ser varandra, utan hinder som till exempel bord emellan.
- Alla är delaktiga i processen. Man kan inte komma och gå under processen i rummet.
- Alla lyssnar på och stödjer varandra i processen.

På till exempel Åklagarmyndigheten har man utbildat ett antal medarbetare till debriefingledare inom den egna organisationen. De leder debriefing för utsatta medarbetare som de inte känner sedan tidigare.

Professionellt stöd

Det kan hända att en person behöver professionellt psykologiskt eller psykiatriskt stöd under en period för att bearbeta sina upplevelser och för att komma vidare. Även somatisk sjukvård kan komma i fråga. Det är viktigt att medarbetare och chef håller kontakt med den drabbade över längre tid, även om sådant stöd ges utanför arbetsplatsen. Även verksamheten och säkerheten kan kräva professionella insatser utöver myndighetens egna. Det kan röra sig

om bevakningsföretag, tekniska installationer, samarbete med polis och andra myndigheter.

Den nödvändiga uppföljningen

”What you can feel – you can heal.”²¹⁷

Den så kallade normaliseringen till inre trygghet och till att komma tillbaka till arbetet kan ta lång tid. Det som vi som medmänniskor kan göra är att skapa förutsättningar för att den drabbade ska känna mening igen.²¹⁸ För att kunna göra det måste den drabbade få uppleva känslan av trygghet – det som fanns innan händelsen. Det handlar om en stabilisering vad gäller fysiskt välmående, men också stöttning från det sociala nätverket. Det handlar också om integrering – att prata om det som är svårt. Den drabbade behöver förståelse och medkänsla. Därför är det bland annat viktigt att den drabbade fortsätter att arbeta i den miljö som hon eller han är van vid. Erfarenheten visar att det kan vara bättre att tas om hand, bli sedd, förstådd och respekterad av sin chef och sina arbetskamrater än att lämna arbetsplatsen för att träffa en expert. Det bästa rådet till chefer är att lyssna och visa att man lyssnar. Chefen måste visa att man tar det på allvar, dock ska inte chefen lösa den drabbades känslomässiga problem. Stora fel som en chef kan göra är att låta den drabbade få höra att han eller hon är överkänslig, eller berätta om ett ”värre” fall, som chefen själv varit med om. Det finns många exempel på hur den drabbade efter en tid lämnas utan stöd. Någon har kallat det ”hjälpparadoxen” – akut vill alla hjälpa till, sedan kommer den stora ensamheten för många drabbade.²¹⁹ Ibland beror det på att omgivningen tror att han eller hon ”kommit över” händelsen. Den drabbade själv kanske ger sådana signaler. Det kan bero på att han eller hon eller omgivningen inte har en tillåtande hållning till att ”må dåligt”. Och för chefer och arbetskamrater går verksamheten med nödvändighet vidare.

Uppföljningssamtal

Håll regelbundna uppföljningssamtal med chef eller med någon annan. Boka tider för lång tid framåt. De kan komma att behövas. Var uppmärksam på den drabbades frånvaro och sjukskrivningar det följande året efter en incident. Det kan vara tecken på att återhämtningsprocessen inte fungerar.

²¹⁷ Hammarlund, 2001.

²¹⁸ Ibid.

²¹⁹ Ibid.

- Spara anteckningar från uppföljningssamtalen så att du kan gå tillbaka till vad den drabbade tidigare har sagt.
- Prioritera uppföljningssamtalet och ge det tid. Genomför det i en trivsam och avskild miljö.
- Försök signalera att det är helt i sin ordning och förståeligt att den drabbade fortfarande mår dåligt, har besvär eller är kritisk till något.

Exempel på frågor som kan ställas vid uppföljningssamtalen:

- Hur ser den drabbade på det som hände, nu så här x dagar/veckor/månader senare?
- Vad tänker den drabbade om gärningspersonen?
- Hur ser den drabbade på stödet på arbetsplatsen? Från chefen, facket och arbetskamraterna? Är det något som den drabbade tycker skulle ha gjorts bättre?
- Hur mår den drabbade nu? Lyssna till den drabbade och ge personen en möjlighet att svara på frågan så nyanserat som möjligt. Ställ gärna följdfrågor om hur den drabbade ser på kundbesök, kontroller och andra situationer som kan upplevas som riskabla.
- Hur tycker den drabbade att debriefingen har fungerat? (Om en sådan har förekommit.)
- Hur har den drabbade det hemma? Inom familjen och bland vänner?
- Har incidentrapportering skett, har skyddsåtgärder vidtagits, har en handlingsplan upprättats eller har något annat åtgärdats?
- Om polisanmälan gjordes, hur har det gått med polisutredningen?

Incidentens betydelse för verksamheten

En incident är alltid en signal till att på nytt göra en generell riskbedömning. Utifrån denna åtgärdas eventuella brister i arbetsorganisation, rutiner, fysiskt skydd och utbildning. Man har kanske inte förutsett en viss incident i planeringen. Då behövs ett nytt utvecklingsarbete. Ansvaret för det arbetet kan variera beroende på organisation, men såväl ledningsgrupp, säkerhetsansvariga och arbetsmiljökommitté kan vara berörda.

Incidentrapportering

Incidentrapportering är ett viktigt verktyg i arbetet för att förhindra ootillåten påverkan, både när det gäller trakasserier, hot och våld

och när det gäller korruption. Rätt använd kan rapporteringen fungera som en karta med vars hjälp chefer och medarbetare kan navigera i rätt riktning. Kunskap är en viktig del då man undersöker riskerna i organisationen, dels i samband med akuta insatser för den enskilde, dels i det förebyggande arbetet. En stor del av denna kunskap kan fås från ett system för incidentrapportering.

Många myndigheter tillämpar i dag incidentrapportering. Några använder sig av intranätet, exempelvis genom koppling till e-postmeddelanden. Andra har ett mer traditionellt system och rapporterar via blanketter. Oavsett hur långt myndigheten har kommit i uppbyggnaden av sitt system för incidentrapportering finns här tips och råd som man kan ha nytta av samt en checklista som kan bidra till ett väl fungerande rapporteringssystem.

Ett bra exempel!

Skatteverket/Kronofogdemyndigheten har utvecklat ett system för incidentrapportering där den drabbade beskriver incidenten och svarar på olika frågor i systemet. Automatiskt skickas en rapport via e-post till närmaste chef och till en säkerhetsrådgivare i respektive region. Därefter "tvingar" systemet närmaste chef att agera genom återkommande påminnelser. När handläggningen är klar antecknar chefen i rapporteringssystemet vilka åtgärder som har genomförts. Därefter beslutar säkerhetsrådgivaren om ytterligare åtgärder ska genomföras eller om incidenten är utagerad.

Systemet är effektivt när det gäller enskilda incidenter. Det är även positivt att organisationen samlar statistik som kan användas vid riskanalyser och riskbedömningar och som kan ligga till grund för förebyggande arbete.

Rapportera alltid

Det finns flera anledningar till att man alltid ska rapportera en incident, oavsett hur allvarligt den uppfattas av den drabbade eller av arbetsgivaren. Med ett fungerande system kan incidentrapporteringen användas till:

- Akuta insatser när en incident har inträffat.
- Forskning visar att ju snabbare arbetsgivaren/chefen sätter in insatser desto färre blir de negativa effekterna för den som drabbats.

- Grund för riskanalyser och riskbedömningar.
Systemet för incidentrapportering är till hjälp vid arbetet med riskanalys och riskbedömningar, som kräver kontinuitet.

- Grund för förebyggande arbete.
Incidentrapportering är ett bra system för att få en överblick över vad medarbetarna utsätts för i arbetet och vilka som är mest utsatta.

- Statistik – förändring över tid, se mönster.
Ett system för incidentrapportering gör det möjligt att under längre tid följa upp organisationens riskanalyser, riskbedömningar och förebyggande arbete och därmed kunna bedöma om de fungerar bra eller inte. Statistiken kan också vara en varningsklocka för vad som är på väg att hända, vilket ger möjlighet att sätta in åtgärder i tid.

Det kan finnas flera olika anledningar till att den som har drabbats av otillåten påverkan inte rapporterar vad som har hänt. Många anser att händelsen inte var tillräckligt allvarlig eller att en rapport ändå inte leder till någon åtgärd. Andra uppger att det finns en kultur på arbetsplatsen som underförstått menar att ”lite får man ju tåla”. Det är viktigt att alla inser vikten av att alla incidenter ska rapporteras. Först när fler och fler anmäler vad de varit utsatta för, fungerar incidentrapporteringen som ett system.

Ta rapporteringen på allvar

För att systemet ska fungera är det viktigt att medarbetare som är drabbade uppfattar att de blir tagna på allvar. Signaler från ledning och chefer om att man arbetar med att identifiera risker, ser problemen och ger sitt stöd om det behövs bidrar till att fler anmäler incidenter.

Arbeta för en attitydförändring på arbetsplatsen

Det måste finnas ett arbetsklimat som tillåter att man mår dåligt eller känner rädsla efter att ha blivit utsatt för incidenter. En attitydförändring kan behövas både hos dem som är särskilt utsatta för risker, hos deras kolleger och hos chefer och ledning. Först då kan det kännas mer meningsfullt att rapportera incidenter.

Risken för otillåten påverkan bör vara en återkommande punkt på dagordningen vid enhetsmöten/arbetsplatsträffar. Öppenhet om

dessa frågor bidrar till ökad benägenhet att anmäla händelser och en känsla av att arbetsgivaren/chefen bryr sig.

Låt den drabbade rapportera direkt i systemet

Det finns olika idéer om vem som ska rapportera incidenten i systemet. En del myndigheter låter enskilda medarbetare rapportera själva, om så behövs med hjälp av någon annan. Andra vill att endast chefer ska ha tillgång till systemet och kunna skriva in incidenter efter samtal med den drabbade eller tillsammans med denne.

Eftersom den utsatte själv bäst kan avgöra om det var en allvarlig incident eller inte, kan det vara en god idé att låta den personen skriva rapporten. Dock visar forskning att det inte finns något samband mellan hur allvarlig den otillåtna påverkan var och hur dåligt den enskilde mår efteråt. Detta innebär att den enskilde kan behöva hjälp med att rapportera händelsen, oavsett hur allvarlig incidenten uppfattas vara. Det måste därför finnas möjlighet också för chefer att skriva en rapport åt den drabbade.

Vad är egentligen en incident och vem bestämmer om det är en incident?

Alla inom organisationen har olika definitioner på vad som är en incident. För att systemet ska fungera bör därför alla händelser rapporteras. I samband med rapporteringen bedöms hur allvarlig incidenten är och om det behövs åtgärder. Om bara allvarliga händelser rapporteras är det svårt att följa utvecklingen, vilket i sin tur kan försvåra att sätta in förebyggande åtgärder i tid.

Frågor vid incidentrapportering

Att presentera ett färdigt system för incidentrapportering är inte möjligt eftersom myndigheternas förutsättningar att utveckla ett sådant system varierar. Däremot kan en checklista vara till hjälp. Den kan ligga till grund för ett rapporteringssystem som underlättar akuta insatser, uppföljning, riskanalyser och statistik samt förebyggande arbete. Nedan finns förslag på frågor som kan användas. Naturligtvis kan myndigheten vidareutveckla förslaget för att passa in frågorna för just den arbetsplatsens behov. Idén med att ha flertalet frågor i systemet är att få mer detaljerad kunskap om problemet inom myndigheten och därmed kunna genomföra säkrare riskanalyser.

Checklista för frågor i ett incidentrapporteringsystem

Vem rapporterar in händelsen?

Beskrivning av incidenten

Vem blev utsatt?

- Inom vilken verksamhet arbetar den drabbade?
- Vilken typ av yrkeskategori tillhör den drabbade?
- Ålder?
- Kön?

När inträffade incidenten?

- Datum för händelsen.
- Tidpunkt för händelsen.

Var ägde incidenten rum?

- Händelseort.
- Händelseplats.

Var det någon annan medarbetare som såg händelsen?

- Denna medarbetare kan ha värdefulla uppgifter om händelsen.
- Denna medarbetare kan också behöva stöd efter händelsen.

Vilken form och metod av otillåten påverkan?

- Kränkning.
 - Det kan vara svårt att beskriva vad som är en kränkning eftersom det kan ligga ett trakasseri, hot eller någon annan otillåten påverkan bakom. Men erfarenheter från några myndigheters incidentrapportering har visat att ”kränkning” har varit ett fungerande begrepp för rapportering eftersom de som drabbats varit osäkra på om det har varit frågan om ett trakasseri eller ett hot som de utsatts för. Genom att händelsen beskrivs kan man bedöma om insatser måste vidtas.
 - Framförs via telefon eller brev, sms, e-postmeddelande eller personligen.
- Trakasseri.
 - Obehagliga telefonsamtal, brev, sms, e-post eller personligen framfört.
 - Ofredande eller ej straffbara subtila trakasserier, till exempel genom att gärningspersonen ”råkar” uppehålla sig på samma plats som tjänstemannen eller att någon kartlägger tjänstemannens privatliv och/eller arbete. Någon lägger skulden för någonting på tjänstemannen och hotar med självmord.
- Hot.
 - Hot om våld mot person eller egendom.
 - Via telefon, brev, sms, e-post eller personligen framfört, alternativt via någon annan, genom tips eller information från underrättelseverksamhet.

- Våld.
 - Våld mot person eller egendom.
- Någon form av korruption.
 - Otillbörligt erbjudande om måltid, föremål, pengar, tjänst, att få göra ett förmånligt köp eller en försäljning. Via telefon, brev, sms, e-post, personligen framfört eller via någon annan.

Vem utsatte tjänstemannen för otillåten påverkan?

Namn?

Är personen sedan tidigare känd på myndigheten?

Enskild person som uppfattas vara:

- Rättshaverist
- Person med psykiska problem
- Person i desperat situation
- Person med missbruksproblem
- Person med kriminell livsstil.

Person med kriminell livsstil som tillhör en/ett:

- Aktivistorganisation
- Vänsterextremistorganisation
- Högerextremistorganisation
- Ungdomsgäng
- Fängelsegäng
- Mc-gäng
- Gruppering med inriktning på smuggling
- Gruppering med inriktning på annan typ av organiserad brottslighet.

Utlösande faktor?

- I vilken typ av situation inträffade incidenten – exempelvis före beslut, under beslut eller efter beslut.
- Var händelsen spontan eller kalkylerad från gärningspersonen?

Vad var gärningspersonens syfte med den otillåtna påverkan?

- Åstadkomma en ändring av ett beslut till egen fördel.
- Åstadkomma passivitet eller tveksamhet till egen fördel.
- Få tillgång till information.
- Allmän påverkan.

Hur den drabbade uppfattade incidenten?

Ett hot som uppfattas som mycket allvarligt av andra kan vara en bagatell för den som utsätts för det och tvärtom. Det kan alltså ligga ett värde i att den medarbetare som blivit utsatt för en incident får bedöma hur allvarligt det var, till exempel på en skala 1–10. Bedömningen kan ligga till grund för mer eller mindre omfattande insatser från arbetsgivarens/chefens sida.

Information om åtgärder

Ett system för incidentrapportering kan även innehålla rapport om åtgärderna från arbetsgivaren/chefen. På så sätt bygger man upp en idébank för arbetsgivaren och för andra avdelningar på arbetsplatsen om vilka åtgärder som fungerat bra och vilka som behöver utvecklas. Ju mer förberedda alla i organisationen är, desto bättre blir det förebyggande arbetet.

Vilka åtgärder har vidtagits, till exempel:

- Avlastningssamtal?
- Debriefing?
- Krävdes läkarvård, psykologstöd?
- Stöd till anhöriga?
- Gjordes polisanmälan/anmälan till Arbetsmiljöverket?
- Organisatoriska förändringar?
- Nya säkerhetsrutiner?
- Information/utbildning?
- Tekniska hjälpmedel?

Information om resursåtgång

Systemet kan också innehålla uppgift om hur stora resurser som har använts vid varje händelse, till exempel personella och ekonomiska resurser. Med den kunskapen tillsammans med informationen om åtgärderna kan organisationen effektivisera verksamheten både när det gäller åtgärder och resurser.

Polisanmälan

Varför polisanmäla?

Det finns flera anledningar till att drabbade tjänstemän ska anmäla om de varit utsatta för trakasserier, hot, våld och korruption. Några som nämns i forskningen är:²²⁰

²²⁰ Carlenius och Aakvaag, 1998.

- Ansvar läggs tydligt på rätt person, det vill säga på gärningspersonen, och en polisanmälan konkretiserar gärningspersonens ansvar.
- Anmälan bidrar till att signalera vad myndigheten inte godtar.
- Anmälan synliggör inför medarbetare, inför samhället och för polisen vilka problem myndigheten har att brottas med.

Det kan också vara så att ju fler som anmäler otillåten påverkan desto bättre kan polisen bli på att arbeta mot dessa brott. På samma sätt som myndigheten kan få kunskap vid den interna incidentrapporteringen kan polisen få mer erfarenhet genom fler anmälningar.

Fler anmälningar om otillåten påverkan kan även uppmärksammas i media och ge signaler till presumtiva gärningspersoner och allmänhet att myndigheterna inte tolererar detta.

Eftersom otillåten påverkan handlar om gärningspersoner som vill påverka tjänstemäns myndighetsutövning är det dessutom viktigt som enskild tjänsteman att visa andra medarbetare att man vågar medverka i rättsprocessen.

När det gäller otillåten påverkan i form av korruption har myndigheten också en skyldighet att anmäla händelsen. Enligt 22 § lagen (1994:260) om offentlig anställning ska den som i sin anställning är skäligen misstänkt för tjänstefel, mutbrott eller brott mot tystnadsplikten anmälas till åtal.

Att tänka på innan anmälan

Den enskilde tjänstemannen utsätts för otillåten påverkan på grund av sin tjänsteutövning. Konsekvenserna kan drabba henne eller honom personligen och kanske hela familjen. Vid polisanmälan krävs en målsägare, en fysisk person. Arbetsgivaren kan polisanmäla, men målsägaren är även då den enskilde tjänstemannen.

Myndigheten och hela samhället har ett intresse av att det görs en polisanmälan, men det är den drabbade som fattar beslut om anmälan. Ska myndigheten påverka den enskildes beslut? Eller handlar det om att underlätta den drabbades beslutsfattande?

Den drabbade tjänstemannen kan i vissa fall vara i chock, skadad eller på annat sätt vara förhindrad att fatta rationella beslut den närmaste tiden efter händelsen. Det har betydelse när man bedömer om polisanmälan ska göras eller inte. Därför måste arbetsgivaren först analysera sina och samhällets möjligheter att stödja målsägaren juridiskt, ekonomiskt och socialt.

Vad kan underlätta anmälan?

Förbered anmälningrutinerna på arbetsplatsen!

- Vem ska stå för anmälan? Myndigheten eller den drabbade?
- Om den drabbade ska stå för anmälan – vem ska hjälpa honom eller henne att anmäla till polis?
- Om myndigheten ska stå för anmälan, var noga med att berätta för den drabbade att det är han eller hon som kommer att vara målsägande om det leder till åtal.
- Vem på myndigheten ska arbeta för att all post om denna anmälan går till myndigheten i stället för till den drabbades hem? Oftast kan kallelse till domstol komma många månader efter händelsen och posten går alltid till hemadressen. Detta kan röra upp onödiga känslor – man blir drabbad på arbetet men det får konsekvenser för privatlivet. Någon på myndigheten måste därför särskilt begära hos anmälningssupptagaren på polisen att posten ska komma till myndigheten.²²¹
- Vem ska följa med den drabbade till rättssalen ifall anmälan leder till åtal och ska upp i domstol?

Få tjänstemän polisanmäler otillåten påverkan

Det är viktigt att tjänstemän känner stöd och tillhörighet till sin organisation för att ”våga” anmäla den otillåtna påverkan. Finns inte känslan av tillhörighet kan tjänstemän tappa förtroendet för organisationen och därmed underlåta att polisanmäla gärningen.

Undersökningar visar att en stor del av de tjänstemän inom myndigheter som blir utsatta för otillåten påverkan inte anmäler händelsen till polisen.²²² Tjänstemännen anmäler dessutom otillbörliga erbjudanden och trakasserier i mycket mindre utsträckning än hot och våld.

Det har uppgivits flera olika orsaker till att man inte anmäler otillåten påverkan. De vanligaste anledningarna är att den drabbade inte ansåg att händelsen var tillräckligt allvarlig eller att det ändå inte leder till någon åtgärd att anmäla. Bland de tjänstemän som utsatts för korrupsionsförsök är det ännu vanligare att man inte anser att påverkan var tillräckligt allvarlig.²²³

Andra anledningar kan vara att det finns en jargong på arbetsplatsen, som till exempel ”klarar du inte detta har du inget här att

²²¹ Diskussion i referensgruppen.

²²² Brå 2005:18; Brå 2006:5.

²²³ Brå 2005:18.

göra”. Detta gäller framför allt vid utsattheten för trakasserier, hot eller våld. Tjänstemän kan också känna att det blir ”någon annans pappersarbete”, vilket kan få dem att inte anmäla. Eller så kan det handla om att man som drabbad inte vill vara målsägande mot gärningspersonen eller att man inte vågar eller orkar gå igenom en rättsprocess. Det kan också finnas mer positiva anledningar till att man inte polisanmäler otillbörliga erbjudanden, trakasserier eller hot, till exempel att den drabbade tjänstemannen anser att man fått tillräckligt med stöd och reaktioner från arbetsgivaren.

Svårt att bevisa brott vid trakasserier

Forskning visar att det är kan vara svårare att utreda, bevisa och lagföra trakasserier, än hot och våld. Hot och våld uppfattas också som mer allvarliga gärningar än trakasserier.²²⁴ Det kan innebära att polis och åklagare medvetet eller omedvetet ser allvarligare på våld än på hot och allvarligare på hot än på trakasserier. Det kan leda till att större resurser läggs på anmälningar om våld som kan vara enklare att utreda och styrka än de mer diffusa hoten och framför allt trakasserier. Undersökningar visar att trakasserier som påverkansform är något som myndigheterna och polisen måste satsa mer resurser på för att tjänstemännen ska känna sig trygga i sin myndighetsutövning.²²⁵

Skillnader mellan kvinnor och män

Det finns också en skillnad mellan kvinnor och män när det gäller att anmäla trakasserier. Kvinnor anser i högre grad att trakasserier inte var tillräckligt allvarliga och anmäler dem därför inte till polisen, men när de väl gör det leder anmälningarna oftare till åtal. Det kan finnas flera förklaringar till detta. En förklaring kan vara att kvinnor kan uppfattas mer trovärdiga som offer för trakasserier medan män förväntas ”tåla” trakasserier.²²⁶

När det gäller hot ser det omvänt ut – kvinnor polisanmäler oftare än män, men kvinnors fall läggs betydligt oftare ned än männens. Anledningen kan vara att kvinnor anmäler olika typer av trakasserier som hot, medan män bedöms som mer trovärdiga eller utsätts för grövre hot än kvinnor.

²²⁴ Brå 2005:18.

²²⁵ Brå 2005:18; även diskussion i *Hot och våld mot kriminalvårdens personal*, Brå 2006:5, om att trakasserier i vissa fall leder till kvarstående obehag och rädsla hos de drabbade. Därför bör myndigheten vara extra uppmärksam på denna typ av påverkansform.

²²⁶ Brå 2005:18.

Handbokens viktigaste råd

Det handlar om personer och situationer

Vår slutsats är att åtgärder mot otillåten påverkan handlar om personer och situationer samt kombinationen av dessa. Med personer menas både påverkaren och tjänstemannen. Situationen är mötet mellan personerna och vad som sker under mötet, till exempel att ett negativt beslut kommer att lämnas. De metoder som står till buds för att förebygga otillåten påverkan är tjänstemannens kommunikation och de möjligheter som finns att styra och utforma situationen.

Många möjliga påverkare, till exempel personer som blir upprörda över negativa beslut, går att bemöta på ett sådant sätt att någon otillåten påverkan inte behöver ske. Genom att anpassa kommunikationen till den person man möter kan en potentiell konfliktfylld situation förebyggas. Genom ett tydligt bemötande kan möjliga korruptionsförsök avväjas. I kommunikation ingår moment som språk, kroppsspråk och ett professionellt beteende.

Situationen har stor betydelse för den otillåtna påverkan i form av trakasserier, hot och våld som kan uppstå, beroende på i vilket sammanhang mötet äger rum mellan påverkaren och tjänstemannen. Många gånger finns det goda möjligheter att påverka situationerna i syfte att minska risken för otillåten påverkan. Det går att välja lämplig plats, mötet kan ske med två tjänstemän, beslut kan meddelas genom brev i stället för personligen, lokalerna går att utforma med tanke på risken för otillåten påverkan, och det kan finnas andra förberedda rutiner, som larm och annan säkerhet. För att motverka korruption är det snarare tjänstemannens situation som är i fokus, till exempel att arbeta två och två, att införa lämpliga kontrollsystem och liknande åtgärder.

Det handlar om kunskap om personer och situationer

För att förbereda organisationen på vilka former av otillåten påverkan som tjänstemännen kan möta är det viktigt att ha kunskap om vilka personer och situationer som är och kan bli aktuella. Det finns ett generellt samband mellan vilken typ av person som är påverkare och vilken påverkansform denne använder. Många kategorier av gärningspersoner håller sig till en form av otillåten

påverkan och byter sällan påverkansform. Det är egentligen enbart den organiserade brottsligheten som tillgriper alla påverkansformer, från trakasserier till korruption. Kunskap om vilka kategorier av personer som tjänstemännen möter ger indikationer på vilka påverkansformer som de kan utsättas för. På motsvarande sätt kan kunskap om påverkansform vara en viktig indikation på vilken personkategori som ligger bakom.

Situationen, där mötet mellan person och tjänsteman äger rum, har också stor inverkan på vilken påverkansform som kan uppstå. Det räcker inte med att ha kunskap om vilka personkategorier som tjänstemännen träffar eftersom situationen också är styrande för vad som kan hända. Exempelvis kan en person utöva ett hot till följd av att upprörda känslor uppstår i ett direkt möte med en tjänsteman. Om tjänstemannen hade varit bättre förberedd och tränad i att hantera besvärliga situationer hade det kanske inte hänt. Ett annat exempel är att subtila trakasserier i form av att någon stirrar på en tjänstemans bil kan vara en följd av att en bestämmd tjänsteman ensam under lång tid har handlagt ett visst ärende. Om fler tjänstemän hade handlagt ärendet kanske det inte hade blivit några trakasserier. Det är därför centralt att ha kunskap om hur olika situationer kan bidra till att minska utsattheten för otillåten påverkan.

För att kunna förebygga otillåten påverkan måste man noggrant inventera vilka kategorier av personer som myndighetens tjänstemän möter och i vilka situationer detta sker. Först när komponenterna person, situation och påverkansform är klarlagda, är det möjligt att ta fram adekvata förebyggande åtgärder.

Det finns mycket att göra på detta område. Vissa myndigheter brister i att undersöka vilka risker som finns i verksamheten och har därför svårt att ta fram lämpliga förebyggande åtgärder. Det finns också myndigheter som inte kommit särskilt långt med kunskap om vare sig risker eller åtgärder. Det finns också en risk för att åtgärder sätts in mest för syns skull. En positiv utveckling är att fler och fler myndigheter tar fram kunskap om problemet med otillåten påverkan och inför olika relevanta åtgärder. Mycket har hänt sedan år 2004, då Brå började undersöka problemet med otillåten påverkan. Det är en stor skillnad, och positivt är att vi kan diskutera problemet mer öppet i dag än tidigare. Även på det känsliga området korruption har öppenheten ökat.

Det handlar om ett helhetsgrepp på personer och situationer

Även om vi lägger ner mycket resurser på att förebygga otillåten påverkan går det inte att undvika att tjänstemän möter personer i situationer där otillåten påverkan sker. Det går heller inte alltid att stoppa en sådan pågående otillåten påverkan. Det går dessutom inte alltid att undvika att otillåten påverkan kommer att ha negativa effekter för den enskilde som drabbas och för organisationen. Med kunskap om kombinationen – personer som tjänstemännen möter och vilka situationer som leder till risk för olika påverkansformer – kan ett helhetsgrepp tas mot otillåten påverkan.

En myndighet kan arbeta mot otillåten påverkan på tre sätt: före, under och efter. Det handlar om att vara förberedd genom analyser och bedömningar, rutiner och handlingsplaner, att agera vid akuta situationer och ge stöd, att dokumentera och följa upp. Detta helhetsgrepp är det effektivaste sättet att förebygga otillåten påverkan och förebygga oönskade konsekvenser efter att otillåten påverkan ägt rum.

Bilaga 1. Modellerna

Dessa två analysmodeller bygger på litteratur och intervjumaterial. Den första modellen tar upp alla former av otillåten påverkan och den andra modellen är koncentrerad på den form som kallas för korruption. Meningen med modellerna är att ge en karta över problemets olika delar. Mer om modellerna återfinns i rapporterna *Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner* och *Korruptionens struktur i Sverige*.²²⁷

²²⁷ Brå 2005:18; Brå 2007:21.

MODELL 1

En modell för att analysera och beskriva otillåten påverkan.

Motiv och intressenter för otillåten påverkan

Bakomliggande motiv

- Ideologiska, religiösa eller politiska
- Hat, vrede eller ilska
- Besvikelse, uppgivenhet eller frustration
- Ekonomiska
- Höja sin egen eller grupperingens status
- Skydda egen kriminell verksamhet
- Makt demonstration

Direkta motiv

- Åstadkomma underlåtenhet och passivitet till egen fördel
- Åstadkomma agerande och aktivitet till egen fördel
- Få information
- Allmän påverkan (ej i enskilt fall)
- Hämnd
- Undanröja en aktiv person

Intressenter

Med störning:

- Psykiskt labil person
- Desperat person
- Missbrukare
- Narcissistisk personlighet
- Rättshaverist

Med ideologisk eller politisk inriktning:

- Enskild aktivist
- Enskild extremist
- Aktivistorganisation
- Extremistorganisation

Med direkt kriminell inriktning:

- Enskild kriminell
- Ungdomsgång
- Gängbildningar i förorten
- Fängelsegång
- Mc-gäng
- Etniskt sammansatta nätverk
- Annan typ av organiserad brottslighet

Inom den egna organisationen:

- Kollega/kolleger/chef

Bakomliggande brottslighet

- Den typ av brottslighet som är aktuell

Kapacitet för otillåten påverkan

- Ekonomiska resurser
- Personella resurser
- Vapentekniska resurser
- Sprängtekniska resurser

Former och metoder för otillåten påverkan

Former för otillåten påverkan

Själucensur

- Socialt tryck (ej otillåten påverkan)
- Selektion

Trakasserier

- Ofredande
- Subtila hot
- Icke straffrättsliga påtryckningar

Hot

- Straffbar påtryckning
- Utpressning

Våld

- Fysiskt våld mot person
- Fysiskt våld mot egendom

Korruption

- Vänskapskorruption
- Muta eller annan otillbörlig belöning
- Amorös infiltration

Metoder för otillåten påverkan

Subtil direkt påverkan:

- Stirra/vara i närheten
- Fotografera/spela in
- Symboliska gester

Påverkan utan kontakt:

- Internet
- Flygblad
- Kartläggning

Påverkan med kontakt:

- Telefon
- Brev/e-mail
- Direktkonfrontation
- Via ombud
- Stalkning
- Undanröja

Ekonomisk påverkan:

- Gåva, pengar, tjänster, varor

Plats och situation för otillåten påverkan

Plats för otillåten påverkan

- På arbetsplatsen internt/externt
- På väg till/från arbetsplatsen, skolor, dagis
- I hemmet/på fritiden

Situation för otillåten påverkan

- Tillsyn, kontroll
- Brottsutredning
- Dömande
- Exekutivt verkställande

Offer för otillåten påverkan

Primär viktimisering:

- Enskild befattningshavare
- Anhörig
- Kollega/er

Tertiär viktimisering:

- Yrkets legitimitet
- Kontroll- och rättskedjan
- Demokratien

Sekundär viktimisering:

- Arbetsmiljö/arbetsplats
- Myndigheten

Konsekvens

Reaktion på arbetsplatsen

- Anmälan till chef
- Polisanmälan
- Stödinsatser

Myndighetsnivå:

- Yrkesstatus /rekrytering
- Myndighetens legitimitet och förtroende

Reaktion på

Individnivå:

- Den enskildes handling (vad han /hon gör eller inte gör)
- Rädsla, olust eller osäkerhet

Sambällsnivå:

- Kontroll- och rättskedjans legitimitet
- Demokratiproblem

Arbetsplatsnivå:

- Dålig arbetsmiljö
- Rädsla, olust eller osäkerhet
- Riskbedömningar

MODELL 2

En modell för att analysera och beskriva korruptionsbrotten.

Korruptionens orsaker och former

Korruptionens orsaker

På individnivå:

- Ekonomiska orsaker
- Känslomässiga orsaker
- Bristande kunskaper

På organisationsnivå:

- Organisationskultur
- Administrativ (in)effektivitet
- Intern organisationsstruktur
- Incitamentstrukturer
- Interna generella kontrollsystem
- Interna specifika kontrollsystem mot korruption
- Reglers implementering och genomslag
- Transparens
- Arbetsmiljö
- Sanktioner
- Intern kommunikation

På samhällsnivå:

- Lag vs norm
- Kultur
- Politiska maktförhållanden
- Politik som "business"
- Inhemsk konkurrenssituation för företagande
- Lönestrukturer
- Inflytande av organiserad brottslighet
- Transparens

Korruptionens former

Mutttagare:

- Tillhandahålla information som ger fördelar
- Agera/underlåta att agera, direkt eller indirekt, för ett beslut som ger fördelar
- Ta emot muta för service som ingår i tjänsten
- Ta emot muta som belöning för visst beslut eller givande av information
- Ta emot muta för långsiktigt stärkande av relation

Bestickare:

- Erbjuder muta i utbyte mot information som ger fördelar
- Erbjuder muta i utbyte mot beslut, eller underlåtenhet att fatta visst beslut, som ger fördelar
- Erbjuder muta som belöning för visst beslut eller för givande av information
- Erbjuder muta för eventuell och fördröjd utdelning från muttagaren

Mäklare:

- Förmedlar muta mellan två parter i utbyte mot viss ersättning
- Förmedlar muta för eventuell och fördröjd utdelning från bestickaren eller muttagaren

Korruptionens gråzoner och aktörer

Korruptionens gråzoner

- Missbruk av förtroendeställning
- Missbruk/överutnyttjande av huvudmannens resurser
- Brott mot huvudmannens regler och instruktioner

Korruptionens aktörer

Huvudman/principal:

- Den/de misstänkta eventuella huvudman

Mutttagare:

- Arbetstagare eller uppdragstagare med ansvar delegerat till sig från en huvudman

- Grupp av individer med ansvar de legerat till sig tillsammans från en huvudman

Bestickare:

- Person efter eget agerande
- Person på huvudmans uppdrag
- Person inom ramen för en politisk organisation eller intresseorganisation
- Person inom ramen för en annan typ av organisation
- Med direkt kriminell inriktning:
- enskild kriminell

- tillhörande ett organiserat kriminellt nätverk

Mäklare (mellanband):

- Enskild inflytelserik individ
- Person inom ramen för en organisation
- Med direkt kriminell inriktning:
- enskild kriminell

- tillhörande ett organiserat kriminellt nätverk

Medhjälpare:

- Person på uppdrag av muttagare, bestickare eller mäklare

Aktörernas kapacitet och metoder för korruption

Aktörernas kapacitet för korruption

Mutttagare:

- Beslutsfattande makt
- Direkt/indirekt inflytande över beslutsprocess
- Tillgång till exklusiv information eller möjlighet att skaffa sådan information
- Möjlighet att dölja information

Bestickare:

- Ekonomiska resurser
- Möjlighet att erbjuda förmåner med affektionsvärde
- Kunskap om beslutsgångar och tekniker för hemlighållande
- Kapacitet för vänskapskorruption
- "Farlighetsrykte"

Mäklare:

- Kunskap om beslutsgångar och tekniker för hemlighållande
- Stort nätverk av kontakter
- "Farlighetsrykte"
- Rykte att vara pålitlig

Korruptionens metoder

Mutttagare:

- Inget krav
- Subtilt krav
- Direkt krav
- Tvång genom hot om våld
- Tvång genom utpressning

Bestickare:

- Direkt erbjudande
- Subtilt direkt påverkan
- Tvång genom hot om våld
- Tvång genom utpressning
- Svåra på begäran om muta

Mäklare:

- Direkt erbjudande
- Subtilt direkt påverkan
- Tvång genom hot om våld
- Tvång genom utpressning
- Svåra på begäran om muta

Typ av muta:

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

Korruptionens konsekvenser och offerskap

På individnivå

- Dyrare varor och tjänster
- Ineffektiv byråkrati
- Högre avgifter och skatter
- Sämre hälsovård och utbildning
- Risker för exponering av farliga produkter
- Rädsla, olust och osäkerhet, undergrävt förtroende

På organisationsnivå

- Risk för exkludering från upphandlingar /kontrakterande processer
- Skadat förtroende för huvudmannen
- Färre tjänster kan utföras och färre varor produceras

- Ökade kostnader och mindre vinster för offentlig och privat verksamhet
- Små företag drabbas i högre grad än stora
- Ineffektiv byråkrati

På samhällsnivå

- Snedvridna konkurrensförhållanden
- Samhällets totala förtroendekapital
- Ineffektiv och dyrbar offentlig och privat verksamhet
- Färre investeringar i näringslivet
- Större svart ekonomi
- Kontroll- och rättskedjans legitimitet
- Demokratiproblem

Referenser

- Abrahamsson, L. (2004). Moderna organisationer ur ett arbetsmiljöperspektiv. I Johansson, B., Frick, K. och Johansson, J. *Framtidens arbetsmiljö- och tillsynsarbete*. Lund: Studentlitteratur.
- AFS 1993:2. *Våld och hot i arbetsmiljön*. Arbetarskyddsstyrelsens kungörelse med föreskrifter om åtgärder mot våld och hot i arbetsmiljön samt allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna.
- AFS 2001:1. *Systematiskt arbetsmiljöarbete*. Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete och allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna.
- Ahrne, G. och Hedström, P. (1999). *Organisationer och samhälle. Analytiska perspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
- Andersson, S. (2002). *Corruption in Sweden: Exploring Danger Zones and Change*. Umeå: Umeå universitet.
- Andersson, I-M., Hägg, G.M. och Rosén G. Red. (2006). Arbetsmiljöarbete i Sverige 2004 – en kunskapssammanställning över strategier, metoder och arbetsätt för arbetsmiljöarbete. *Arbete och hälsa nr 2006/6*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Antonsson, A-B. (2000). *Samordning av ledningssystem för arbetsmiljö, yttre miljö och kvalitet i småföretag – en undersökning av dagsläget*. Arbetarskyddsnämnden.
- Bowie, V. (2002). *Workplace violence: A second look. Paper presented at the Crime Prevention Conference. University of Western Sydney*. <http://www.aic.gov.au/conferences/crimpre/bowie.html>
- Brottsförebyggande rådet, Brå (1999). *Mc-brott*. Författare: Roger Sundberg. Rapport 1999:6. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2003). *Förebygga ekobrott. Behov och metoder*. Författare: Lars Korsell. Rapport 2003:1. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2003). *Kameraövervakning i brottsförebyggande syfte*. Författare: Madeleine Blixt. Rapport 2003:11. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2005). *Narkotikabrottslighetens organisationsmönster*. Författare: Lars Korsell m.fl. Rapport 2005:11. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

- Brottsförebyggande rådet, Brå (2005). *Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner. Från trakasserier, hot och våld till amorös infiltration*. Författare: Karolin Wallström, Johanna Skinnari och Lars Korsell. Rapport 2005:18. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2006). *Hot och våld mot kriminalvårdens personal*. Författare: Sven Granath m.fl. Rapport 2006:5. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2006). *Häleri. Den organiserade brottslighetens möte med den legala marknaden*. Författare: Linda Källman m.fl. Rapport 2006:6. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2007). *Vart tog alla pengarna vägen? En studie av narkotikabrottslighetens ekonomihantering*. Författare: Johanna Skinnari, Daniel Vesterhav och Lars Korsell. Rapport 2007:4. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2007). *Narkotikadistributörer. En studie av grossisterna*. Författare: Daniel Vesterhav, Johanna Skinnari och Lars Korsell. Rapport 2007:7. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2007). *Förtroendet för rättsväsendet. Resultat från Nationella trygghetsundersökningen, 2006*. Författare: Madeleine Blixt. Rapport 2007:9. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2007). *Korruptionens struktur i Sverige. "Den korrupte upphandlaren" och andra fall om mutor, bestickning och maktmissbruk*. Rapport 2007:21. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet; Brå (2008). *Otillåten påverkan mot brottsoffer och vittnen. Om ungdomsbrott, relationsvåld och organiserad brottslighet*. Författare: Johanna Skinnari, Linda Weding och Lars korsell. Rapport 2008:8. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brunnberg, H. och Rehnholm, I. (1995). *Målmedveten och ödmjuk. Intervjuer med anställda med stor erfarenhet av gäldenärer inom kronofogdemyndigheten i Stockholm*. Yrkesmedicinska enheten, Karolinska sjukhuset, Nordvästra sjukvårdsområdet.
- Carlenius, P. och Aavaag, P.T. (1998). *Hur man förebygger hot och våld i arbetslivet*. Stockholm: Kommentus.

- Clarke, R.V. (2005). Seven misconceptions of situational crime prevention. I Tilley, N. *Handbook of crime prevention and community safety*. Cullompton, Devon: Willan Pub.
- Clarke, R.V. och Homel, R. (1997). A Revised Classification of Situational Crime Prevention Techniques. In Lab S.P. red. *Crime Prevention at a Crossroad*. Cincinnati, OH: Anderson Publishing Co.
- Chappell, D. och Di Martino, V. (2000). *Violence at work*. Second edition. Geneva: International Labour Office.
- Cox, T. och Cox, S. (1993). Occupational health control monitoring of psychosocial and organisational hazards at work. *Journal of the Royal Society of Health*, Vol 221, s 201–205.
- Cox, T., Griffith, A. och Rial-Gonzalez, E. (2000). *Research on work-related stress*. Luxemburg: European Agency for Safety and Health at Work.
- Cullberg, J. (2003). *Kris och utveckling*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Datainspektionen (1999). *Säkerhet för personuppgifter. Allmänna råd*. Stockholm: Datainspektionen.
- Di Martino, V., Hoel, H. och Cooper, C.L. (2003). *Preventing violence and harassment in the workplace*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Hämtat 2006-08-02 från: <http://www.eurofound.eu.int/publications/files/EF02109EN.pdf>
- Ekobrottsmyndigheten (2006). *Säkerhetsplan*. Stockholm: Ekobrottsmyndigheten.
- Frick, K. (1994). *Från sidovagn till integrerat arbetsmiljöarbete*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Försvarsmakten (2006). *Handbok för Försvarsmaktens säkerhetstjänst, Hotbedömning H Säk Hot*. Stockholm: Försvarsmakten.
- Försäkringskassan (2006). *Riktlinjer för personsäkerhet*. Stockholm: Säkerhetsstaben, Försäkringskassan.
- Gill, M., Fisher, B.S. och Bowie, V. (2002). *Violence at work. Causes, patterns and prevention*. UK: Willan Publishing.
- Hammarlund, C-O (2001). *Bearbetande samtal. Krisstöd, debriefing, stress- och konflikthantering*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Heber, A. (2007). *Var rädd om dig! Tre studier om rädslan för brott*. Kommande avhandling vid Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.

- Korsell, L. och Nilsson, M. (2003). *Att förebygga fel och fusk. Metoder för reglering och kontroll*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Korsell, L. (2006). Ekonomisk och organiserad brottslighet. Ett kriminalpolitiskt drama i sju akter. *Nordisk Tidskrift för Kriminalvetenskap*, 3, s. 249–273.
- Kustbevakningen (2007). *Enkätundersökning. Uppföljning efter Brå-rapporten 2005:18*. Under bearbetning.
- Lundquist, L. (2000). *Demokratins väktare – ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.
- Mayhew, C. (2000). *Preventing client-initiated violence: A practical handbook*. Research and Public Policy Series No 30. Canberra: Australian Institute of Criminology.
- McCarthy, P. (2004). Occupational violence, psycho-terror and terrorism. I: McCarthy, P. och Mayhew, C. *Safeguarding the organization against violence and bullying. An international perspective*. New York: Palgrave Macmillan.
- Migrationsverket (2007). *Säkerhetshandboken*. Säkerhetsenheten vid Migrationsverket.
- von Otter, C. red. (2003). "Ute och inne i svenskt arbetsliv". *Arbetsliv i omvandling*. Nr 2003:8. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- NICE (2005). National Institute of Clinical Excellence. *Anxiety: Management of post-traumatic stress disorder in adults in primary, secondary and community care*. Clinical guideline 26. London.
- Perline, I.H. och Goldschmidt, J. (2004). *The psychology and law of workplace violence. A handbook for mental health professionals and employers*. USA Springfield Illinois: Charles C Thomas Publisher Ltd.
- Petersson, H., m.fl. red. (2006). Villkor i arbete med människor – en antologi om humant servicearbete. *Arbetsliv i omvandling* 2006:4. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Prevent, 2006. *Bättre arbetsmiljö. Handbok*. Stockholm: Prevent.
- Riksrevisionen 2005:23. *Skydd mot mutor*. Läkemedelsförmånsnämnden. RIR 2005:23. Stockholm: Riksrevisionen.
- Riksrevisionen 2005:24. *Skydd mot mutor*. Apoteket. RIR 2005:24. Stockholm: Riksrevisionen.
- Riksrevisionen 2005:30. *Skydd mot mutor*. Banverket. RIR 2005:30. Stockholm: Riksrevisionen.
- Riksrevisionen 2006:8. *Skydd mot korruption i statlig verksamhet*. RIR 2006:8. Stockholm: Riksrevisionen.

- RKP KUT rapport 2004:9b. *Systemhotande brottslighet i Sverige 2004. Sekretessprövad version*. Analysroteln, Kriminalunderrättelsetjänsten, Rikskriminalpolisen.
- RPS 1999:1. *Hot mot anställda vid Polisen. En probleminventering med förslag till åtgärder*. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Rothstein, B. (2003). *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Schein, E.H. (1994). *Organizational Psychology*. 3rd edition. New Jersey: Prentice-Hall Inc.
- Sivertsson, T. (2003). *Debriefing – krisstöd. En väg till bättre arbetsmiljö*. Stockholm: Arbetsmiljöverket.
- Skatteverket (2006). *Beslut om bärande av synliga ID-kort och besökskort*. Beslut 2006-12-11 Dnr: 131 749054-06/121. Skatteverket, Huvudkontoret.
- SOU 2006:46. *Jakten på makten*. Betänkande av kommittén om hot och våld mot förtroendevalda. Stockholm: Fritzes.
- Statens Institutionsstyrelse (2004). *No power no lose*. 20 december 2004. Stockholm: Statens institutionsstyrelse SiS.
- Stein, J. (1996). *Lärande inom och mellan organisationer*. Lund: Studentlitteratur.
- Säkerhetspolisen (2004). *Säkerhet. Information om din personliga säkerhet*. Stockholm: Säkerhetspolisen.
- Säkerhetspolisen (2005). *En vägledning till säkerhetsanalys. Råd och Anvisningar 2005*. Stockholm: Säkerhetspolisen.
- Tehrani, Noreen (2002). Violence at work: supporting the employee. I Gill, M., Fisher, B.S. och Bowie, V. *Violence at work. Causes, patterns and prevention*. UK: Willan Publishing.
- Waddington, P.A.J., Bedger, D. and Bull, R. (2006). *The Violent Workplace*. UK: Willan Publishing.
- Wondrak, P. (1999). Verbal abuse. I Turnball, J. och Paterson, B. *Aggression and violence. Approaches to effective management*. Great Britain: Palgrave Macmillan.
- Åteg, M. (2006). *Metoder och verktyg för motivation till och integration av arbetsmiljöarbete*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.