



Stockholms
universitet

Kriminologiska institutionen

Otillåten påverkan:

Styrning, brott och den goda förvaltningen.

Examensarbete 15 hp

Kriminologi
Kriminologi, kandidatkurs (30 hp)
Vårterminen 2017
Rebecka Åberg

This study aims to take a closer look at the knowledge production of The National Council for Crime Prevention (BRÅ), and specifically the knowledge of unlawful influence and its assumed status as a threat to society and democracy by association to organized crime. Using the WPR-approach and scrutiny of "problems" as a critical practice, this study set out to circumvent the contradictory nature of BRÅs accounts of organized crime and unlawful influence emphasized by other scholars like Tham. In this approach, policy is not the states best effort to solve a "problem", and policy is instead thought of as a way of constructing problems and give them meaning.

In analyzing "problems", in particular their "solutions", we are told something about why this problem and not others are important, and also why certain solutions is to prefer before others. This is done by relating them to ideas about governing. This shows us not only trends in administrating crime, but other possible ways of thinking about unlawful influence. With WPR and theory of governing, this study identifies a pattern in individualistic problem solutions that suggest that unlawful influence is essentially about moral, and not democracy. It is possible to understand BRÅs interest in unlawful influence as a way to govern other authorities in a certain way, through a problem they themselves created.

While shifting focus from problem solving and results to the taken for granted knowledge of a "problem" can challenge the notion of problems as undependent, it is not used to claim that they are unproblematic. WPR can instead create a space for discussions of the official knowledge production of phenomena that is not "just a crime", but a political objective.

1 Inledning	4-18
1.1 Bakgrund	4
1.2 Introduktion	4-6
1.3 Syfte och frågeställningar	6
1.4 Tidigare forskning	7-11
1.4.1 Konstruktionen	10-11
1.4.2 Aktörer	8-10
1.4.3 Funktioner	10-11
1.5 Teoretiskt ramverk	11-15
1.5.1 Styrning som problematiserande aktivitet	11-13
1.5.2 "What is the problem represented to be" (WPR)	13-15
1.6 Metod	15-18
1.6.1 Kunskapsteoretiska utgångspunkter	15-16
1.6.2 Kvalitativ innehållsanalys	16-17
1.6.3 Reliabilitet och validitet	17
1.6.4 Material och urval	17-18
1.6.5 Tillvägagångssätt	18
2 Resultat och analys	18-32
2.1 Styrningsproblemet	18-20
2.2 Beskrivningar; hotbildsprofiler och karaktäristiska	20-25
2.2.1 Rationalitet och funktion	24-25
2.3 "Lösningar"	25-32
2.4 Demokratiproblem?	32
3 Slutsatser och avslutande diskussion	32-34
4 Referenser	35-38
4.1 Litteratur	35-37
4.2 Rapporter och offentligt tryck	37-38
4.3 Länkar	38

1 Inledning

1.1 Bakgrund

År 2004 omformulerades hotet mot samhället från ett yttre till ett inre hot, och ekonomiska resurser omfördelades från Försvarmakten till rättsväsende och framförallt Polisen. År 2006 frigjordes 120 miljoner kronor av Rikspolisstyrelsen för insatser mot organiserad brottslighet som resulterade i 43 olika projekt, och under hösten år 2009 ersattes tillfälliga projektmedel med organisatoriska permanenta lösningar (BRÅ 2009:7). I den nya myndighetsöverskridande satsningen ingår bland annat etablering av åtta permanenta regionala aktionsgrupper, en nationell aktionsgrupp, och strävan efter en bred myndighetsrepresentation i Operativa rådet (BRÅ 2009:7, Tham 2015:2). I en utredning från år 2008, ”Nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten- övervägande och förslag” (Ds 2008-38), ges Säkerhetspolisen nationellt huvudansvar för att bedriva underrättelse- och säkerhetsskyddsarbete mot den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på viktiga samhällsfunktioner (Tham 2015:2). Otillåten påverkan ingår som det systemhotande inslaget i Brottsförebyggande rådets (BRÅ) definition av organiserad brottslighet (BRÅ 2009:34), och år 2005 myntades begreppet för första gången i *Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner: Från trakasserier, hot och våld till amorös infiltration*:

”Otillåten påverkan är allvarliga trakasserier och hot, samt våldssituationer mot person eller egendom, som utöver att vara ett stort arbetsmiljöproblem riskerar att påverka den enskilde tjänstemannens myndighetsutövning och som därför i förlängningen kan utgöra ett hot mot demokratin. Med otillåten påverkan avses också korrupcion i form av otillbörliga erbjudanden”
(BRÅ 2005:7)

Denna studie handlar om Brottsförebyggande rådets berättelser om otillåten påverkan, ett begrepp som kommit att förstås som en sanning om organiserad brottslighet.

1.2 Introduktion

Det finns inte *en* grundförståelse för vad organiserad brottslighet är (von Lampe 2008:2), och von Lampe har sammanställt hela 190 definitioner (von Lampe 2017).

Sveriges regering och myndigheter använder särskilt två definitioner; EUs och BRÅs (se exempelvis SOU 2014-63, Kommittédirektiv 2013-19). I BRÅs definition lyfts följande tre punkter fram: Organiserad brottslighet är ”nätverksbaserad vinstinriktad brottslig verksamhet i projektform där gärningspersonerna har vilja och förmåga att skydda och underlätta brottsligheten genom *otillåten påverkan* (trakasserier, hot, våld och korruption)”; ”Inom ’projekten’, som avlöser varandra, finns en arbetsordning och flexibilitet som innebär att medarbetare går in och ur projekten”; och ”verksamheten bedrivs som regel diskret, men kan ibland ta sig uttryck i synliga gäng med utmanande beteende, symboler och maktanspråk” (BRÅ 2009:34, SOU 2014-63:47-48). Denna studie tar avstamp i en förståelse för ”organiserad brottslighet” i linje med von Lampe; som en diffus och motsägelsefull konstruktion i ständig förändring, men att begreppet trots det ofta används som att det står för ett tydligt och sammanhängande fenomen. Utan att dessa spridda fenomen för sig bör ifrågasättas, är det bara på en lingvistisk och kognitiv nivå som de förenas på ett sätt som ger dem en liknande betydelse (von Lampe 2008:2). Flyghed (2007:60-61) har t. ex. hävdad att organiserad brottslighet är ett begrepp som inte längre kan användas för en viss typ av kriminalitet, utan är mer korrekt en beskrivning av en nytt sätt att utreda och åtala, som avviker ifrån traditionella tillvägagångssätt och som heller inte regleras på traditionellt vis. Trots en mängd definitioner, konceptualiseringar, avsaknaden av en juridisk definition och en grundförståelse för vad den organiserade brottsligheten är, samt ett antagande om att den inte har några direkta orsaker, formuleras myndighetsöverskridande åtgärdsförslag mot en grund av information om den organiserade brottslighetens karaktär. Den är systemhotande, den kan inte mätas, men den ökar? (Tham 2015:10). Hur kan vi förstå en brottslighet som inte har någon orsak och som saknar definition? Hur ska vi förstå BRÅs relation till organiserad brottslighet, och i synnerhet otillåten påverkan?

Rose (2000:143) hävdar att liberalismens framgång som en ”styrningskonst” är att den styr genom frihet. Viss styrning är formellt rationaliserad, som ett lands ekonomi. Annan styrning, som polisarbete, existerar i formen av praktiska rationaliteter. Styrning, liksom alla aktiviteter, är bara möjlig genom en viss beskrivning och språk blir så helt avgörande för om styrning är möjlig eller ej (Rose 2000:144). Det rör inte bara ord eller koncept utan omfattar en hel regim av att uttrycka eller förkunna sanningar. Språk är centralt för vem som kan auktorisera koncept, få dem i cirkulation, från vilka positioner vi kan förkunna sanning och genom vilka kommunikationstekniker (Rose 2000:144). I vårans samtid är styrning sammanflätad med sanningsregimer som rör objekt, processer och uttalanden av

”sanningsexperter”, vars funktion är konceptualiseringar av vad som är ”farligt”. BRÅ har en tydlig och uttalad funktion i dessa konceptualiseringar. Staten agerar inte bara mot redan existerande objekt som risk. Istället konstitueras områden inom vilka staten kan värka och entiteter de kan agera mot (Rose 2000:145), och realiseras genom att den knyts till teknologier som en budget (Rose 2000:146). För styrning genom brott (Simon 2007:4-5) krävs att man först beskriver vissa processer och vissa relationer, som organiserad brottslighet och dess kapacitet att utöva otillåten påverkan (Rose 2000:147-148). Det är sanningsvärdet som gör styrningsaktiviteter möjliga (Rose 2000:145).

Politiker, myndighet och media kan tillsammans säga bilda en gemensam offentlig förståelse där bilden av organiserad brottslighet tas för given, en så kallad hegemonisk diskurs. De påstående den diskurs bygger på är till del motsägelsefulla och kan problematiseras (Tham 2015:10). BRÅs beskrivningar av organiserad brottslighet är särskilt spretiga. Hotbilderna tonas ned i förhållande till andra aktörer, men i relation till otillåten påverkan beskrivs den organiserade brottsligheten som systemhotande (Tham 2015:7). Studien söker därför ett mer innovativt sätt att studera otillåten påverkan i ett motsägelsefullt material. Bacchi (2009:33) har föreslagit granskning av ”problem” som kritisk praktik. ”What is the problem represented to be?” (WPR) är en diskursteoretisk analysmodell som utvecklades för att studera policy men som med framgång har använts på kunskapsmaterial inom socialt arbete (se Boelskifte Skovhus & Thomsen 2017). WPR-modellen används kortfattat för att identifiera de mer latent antaganden som problemframställningar bygger på, och länka dem till idéer om styrning (Bacchi 2009:xiii, Blestas 2012:40).

1.3 Syfte och frågeställning

Studiens syfte är att beskriva hur konstruktionen av otillåten påverkan kan förstås som mer än det som omfattas av den systemhotande hegemoniska diskursen om organiserad brottslighet. Specifikt söker studien beskriva hur otillåten påverkan fyller en funktion i skapandet av den goda förvaltningen som en styrningsteknik. Detta kommer göras genom att studera problemformuleringar av BRÅ med stöd i idéer om liberal styrning.

- Hur beskriver BRÅ otillåten påverkan?
- Vilka föreställningar om normalitet och avvikelser bygger de på?

1.4 Tidigare forskning

I detta avsnitt presenteras andras forskning av betydelse för studien. Litteratur som fokuserar på begreppet otillåten påverkan är endast publicerad av Brottsförebyggande rådet, och forskningen nedan berör begreppet organiserad brottslighet eller hotbilder generellt.

1.4.1 Konstruktionen

Rapporter som syftar till att beskriva organiserad brottslighet fokuserar på breda kategorier som ”kriminella grupper”, ibland etniskt definierade, och ”kriminella aktiviteter” (von Lampe 2008:2). Så även BRÅs: ”Nätverksbaserad vinstinriktad brottslig verksamhet i projektform där gärningspersonerna har vilja och förmåga att skydda och underlätta brottsligheten genom otillåten påverkan” (BRÅ 2009:34). Dessa begrepp fungerar som ytliga benämningar under vilka vi kan samla massvis av information om spridda fenomen från spridda källor, och man tar lite hänsyn till empirisk variation eller skillnad i analytisk nivå (von Lampe 2008:2). Polisen skriver på sin hemsida att organiserad brottslighet är ”minst två personer som begår brott för att uppnå makt och ekonomisk vinning”, och en mängd brott faller under det; narkotikabrott, utpressning, människohandel, rån, vapenbrott, häleri, människosmuggling, illegal införsel av alkohol och tobak, arbetsskyddsbrott, penningtvätt, metallstöld, åldringsbrott, dieselstöld, bostadsinbrott och transportbrott (Tham 2015:3-4). År 2009 menar Polisen att den organiserade brottsligheten växer, att den grövsta ständigt ökar och blir mer systemhotande, internationell och multikriminell (Tham 2015:4). I ”Polisens rapport om organiserad brottslighet 2015” hävdas återkommande att den organiserade brottsligheten nu är gränslös. Med större möjligheter dras flera slutsatser om en ökande brottsutveckling (NOA 2015:72).

År 2008 läggs arbetet för den nationella mobiliseringen mot organiserad brottslighet fram (Ds 2008:38), och år 2013 efterfrågas förslag till skärpta straffrättsliga åtgärder mot organiserad brottslighet i Justitiedepartementets kommittédirektiv. Dessa ligger till grund för SOU 2014-63 där den organiserade brottsligheten nu bedöms och beskrivs som systemhotande, bl a genom otillåten påverkan i form av infiltrering i legalsamhället (SOU 2014-63:66-68, Tham 2015:3). Kriminologiska institutionen skriver i sitt remissvar att skadan av brottsligheten och

dess utveckling inte har visats på ett övertygande sätt, att utredningens beskrivning går emot tidigare utredningar, att man inte har gjort trolig den allmänpreventiva effekten av de föreslagna lagändringarna och att effekten av förändringarna inte har problematiserats (Kriminologiska institutionen SU 2014:1). Även underlaget till utredningen kritiserats (se Direktiv 2013-19), i vilka man hävdar, *inter alia*, att organiserad brottslighet blivit systemhotande genom brott som faller under otillåten påverkan. Institutionsstyrelsen vid Kriminologiska institutionen hävdar att det inte görs några ansträngningar att bedöma effekten av de satsningar som redan gjorts under senare år, och att man heller inte gör någon ansats till att analysera varför den organiserade brottsligheten trots denna satsning hävdas blir värre. Att den organiserade brottsligheten är systemhotande är dessutom otillräckligt underbyggt empiriskt (Kriminologiska institutionen SU 2014:1).

Många slutsatser om organiserad brottslighet går att förklara utifrån tillkortakommandet att inte behandla olika konceptualiseringar som skilda från varandra, och att varje ansats kan leda till helt olika värderingar av samma situation. Definitioner och beskrivningar fokuserar vanligen på vissa drag i specifika konstellationer, såsom kriminella organisationer som använder våld och där korruption är aktiviteten (von Lampe 2008:2). Efter 190 olika definitioner är det kanske inte längre meningsfullt att presentera ytterligare definitioner av organiserad brottslighet. Det förefaller mer rimligt att studera hur de befintliga används av olika aktörer.

1.4.2 Aktörer

Regeringen och Polisen sätter BRÅs roll i ett sammanhang och i ett fält. Det är viktigt då samtliga offentliga beskrivningar av brott har konsekvenser för lagstiftning, människors rädsla, och rättsväsende (Tham 2015:1). Samtliga aktörer ovan ägnar sig åt det som Bacchi (2009) vill problematisera; problemformuleringar som passar den egna organisationens uppdrag. Att påstå att organiserad brottslighet ökar och är svår att definiera har ett intressant utfall. Påståendet är inte särskilt förvånande och kan accepteras, men underligt är då att det inte är ett hinder för att hävda exempelvis en ökning. Det är också i konflikt med myndigheternas påstående om framgångsrika insatser (Tham 2015:11).

Kriminalpolitiken för sitt "eget liv" (Tham 2015:1), och brottslighetens omfattning eller allvar kan inte härledas ur den offentliga debatten eftersom variationen i vilken brottstyp som är

mest central inte behöver ha att göra med en förändring i problembilden. BRÅ är en statlig förvaltningsmyndighet, på vilken de flesta forsknings- och utredningsarbeten om organiserad brottslighet bedrivs (Tham 2015:6). I Sverige är det inte akademien utan istället BRÅ som har det huvudsakliga forskningsansvaret, och även om annan forskning givetvis förekommer på området är BRÅs publikationer av officiell karaktär och något som politiker och andra myndigheter ska förhålla sig till (Tham 2015:6). Enheten för forskning om ekonomisk och organiserad brottslighet ska identifiera och rikta sig mot *nya* former av brottslighet och åtgärder mot dessa, och ge regeringen och myndigheterna i rättsväsendet underlag för åtgärder och prioriteringar (Om BRÅ, uppdaterad 2016). Thams studie visar att BRÅs analyser av organiserad brottslighet ger en otydlig bild utifrån vilken slutsatser blir problematiska. Men BRÅ, till skillnad från exempelvis Polisen, är mer dämpade i sin framställning av hotbilder. Dock förekommer det en del påståenden som inte går i linje med en återhållsam beskrivning. Vissa brott, t. ex. de som faller under otillåten påverkan, beskrivs som systemhotande (Tham 2015:7).

”Ointresset” för mer systematiska beskrivningar av organiserad brottslighet möter olika intressen från olika aktörer. Att organiserad brottslighet utgör ett tydligt hot samtidigt som den är diffus motiverar mer resurser, i det här fallet till kunskapsinhämtning vilket är BRÅs regeringsuppdrag. Det systemhotande inslaget uppgraderar ”problemets” betydelse (Tham 2015:12), och genom att hänvisa till organiserad brottslighet förstärks risker och hot för det fenomen man för tillfället vill satsa på. Det finns alltså rationella förklaringar till att olika samhällsinstitutioner behöver kunna hänvisa till organiserad brottslighet. Tham (2015:12) jämför de påståenden som ingår i diskursen om organiserad brottslighet med beskrivningen av judar i Norge under början av 1900-talet, för att visa att det också finns mer latenta förklaringar till organiserad brottslighets popularitet. Det som förenar beskrivningen av så skilda fenomen är en kriminologisk tradition där ett fenomen representerar någonting utöver sig själv. En vidare rädsla kanaliseras i någonting som objektivt sätt inte kan vara ett samhällshot eller som åtminstone är väldigt överdrivet. Den svenska narkotikapolitiken har t. ex. förstått som ett sätt att upprätthålla och förstärka en nationell identitet när välfärdsstaten ifrågasätts (Tham 2015:12). Även Garland har hävdade att statliga myndigheter har vissa sätt att anpassa sig till vad man upplever som upprörda eller missnöjda medborgare, vilka också är en kategori ”påverkare” (se t. ex. BRÅ 2016:10). Ett sådant sätt är att fokusera på vad konsekvenser av brott kan bli, och lämna orsakerna därhän (Garland 2001:121). Effekter av sådana strategier har Reiner kallat ”soft on the causes of crime” (Renier 2006:19). I en

medvetenhet om statens låga förmåga att hantera det man kallar organiserad brottslighet görs försök att möta kritiken genom att omorganisera statliga organ och ge myndigheter som traditionellt har en annan uppgift brottsbekämpande uppgifter (Garland 2001:126). Sverige har som nämnt ett omfattande myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet, där planering, samarbete och beslut sker mellan aktörer som innan denna satsning agerat åtskilt. Man har modifierat existerande myndigheter och givit dem ökad vikt i bekämpningen av organiserad brottslighet, och så nya prioriteringar (Garland 2001:174). Inom ramen för satsningen får BRÅ på ett liknande sätt expandera genom uppgifter som inte är direkt brottsbekämpande genom att försöka påverka hur myndigheter arbetar mot otillåten påverkan. Trots att karaktären för samtidens hot likt Flyghed (2005:395) påpekat är fler och otydliga, vidtar statliga organ åtgärder för säkerhets skull och agerar proaktivt för att förhindra att potentiella hot realiserar (Ericson 2007:146).

Nya satsningar motiveras med behovet att skydda riket och medborgarna från det påstådda hotet (Simon 2007:259). Precis som Flyghed (2005:394) karaktäriserar samtidens hot som en övergång från tydligare avgränsningar till kriminalitet överlag, har Simon kallat kriminalitet för statens absoluta motpol. Brottsligheten upplevs hota samhällssystemet och statens organ infekteras successivt och förlorar kraft (Simon 2007:263-264). Denna brottsdiskurs sprider sig till alla samhällsliga institutioner som också engagerar sig i kampen mot den och ger i förlängningen staten möjlighet att styra genom diskursen, vilket Simon kallat *governance through crime* (Simon 2007:4-5). I ett "kunskapssamhälle" bedöms statens effektivitet utifrån dess förmåga att utföra policy på ett kompetent sätt, som att reducera den grävsta brottsligheten (Ericson&Stehr 2000:3-4). Kunskapens främsta egenskap är att den adderar kapacitet (Ericson&Stehr 2000:8). Minskat fokus på traditionella sociala konstruktioner som arbete och ett ökat fokus på nya politiska objekt som organiserad brottslighet, ger ökade resurser för aktörer som BRÅ (Ericson&Stehr 2000:13). Det vetenskapliga sättet att ta sig an "verkligheten" används för att definiera intressen som sedan kan uttryckas och försvaras (Ericson&Stehr 2000:6-7).

1.4.3 Funktioner

Dåligt underbyggda hotbilder riskerar att resultera i felriktade åtgärder, som i sin tur riskerar att ge fler brottsoffer istället för färre. Det adderar en dimension utöver polisens effektivitet och medborgarnas integritet, det handlar också om medborgares verkliga utsatthet för brott

och kan få stor betydelse för polisens och det politiska systemets legitimitet (Flyghed 2007:59). Risk används i större utsträckning idag även om risk inte är någonting nytt. Det nya är att riskerna är fler och otydliga. Att hoten är svåra att definiera och belägga tas tvärtemot vad man kan tro som ett tecken på dess farlighet, aldrig som att de skulle vara mindre allvarliga. Detta nytänkande har en viktig komponent, hotbilder och analyser av dessa. Dessa framställningar är de som präglar vår uppfattning av ”verkligheten” och ger legitimitet till t. ex. kontrollåtgärder (Flyghed 2005:395). Hotbilder är konstruktioner av möjliga och framtida hot, och för att ta fram dessa arbetar man med hypotetiska risker, vilka ofta framställs som faktiska (Flyghed 2005:395). Enligt Flyghed (2005:401) finns en uppenbar risk att exceptionella hotbilder normaliseras och förstås som sanning. I Flygheds fall har det effekt för tvångsmedelsexpansionen, men är värdefullt även för denna studie. Jag tänker mig att den ad-hoc process som normalisering av det exceptionella är, också inkluderar kunskapsproduktionen på BRÅ. För att förstå varför just otillåten påverkan ett lämpligt ”problem” (Blestas 2012:40) kan även Flygheds hotbildsfunktioner användas. *Beredskaps- eller försvarsfunktionen* är konstruktionernas uttalade syfte. Mer outtalat är *legitimitetsfunktionen*, där konstruktionen av ett problem legitimerar organisationers existens och verkar för att tilldela organisationen mer resurser. Den *psykologiska funktionen* kan vara att avleda uppmärksamheten från ett känsligare problem. I BRÅs fall ska det inte nödvändigtvis förstås som ett politiskt känsligare problem. För BRÅs del skulle det istället kunna kallas den *normativa funktionen*, att ett fokus på risker kan vetenskapliggöra moraliska argument (Börjesson mfl. 2005:130, Bacchi 2009:28-29). Hoten kan också agera identitetsskapande och fostra sammanhållning och solidaritet, och benämns den *sociologiska funktionen*. Den sociologiska funktionen går ut på att man kan förmedla en tillfredsställande illusion som är mer effektiv än att förmedla den komplicerade ”verkligheten” (Flyghed 2005:395). Den *politiska funktionen* är genom att polarisera ont och gott vidmakthålla ideologi, nationalism och konsensus (Flyghed 2005:395-396).

1.5 Teoretiskt ramverk

Studiens teoretiska ramverk utgörs av ”Governmentality”, ett perspektiv i vilket antaganden om styrning och modern maktutövning förenas. Det första avsnittet presenterar studiens förståelse för begreppen styrning och problematisering, och det andra behandlar analysmodellen WPR.

1.5.1 Styrning som problematiserande aktivitet

Begreppet styrning ska ringa in en viss form av styrning och den rationalitet som utmärker den, och BRÅs material analyseras dels utifrån det styrande aktiviteterna som perspektivet ger, och dels utifrån en liberal politisk rationalitet.

I governmentality-studier är fokus på hur dagens liberala demokratier styr medborgare i en viss riktning, och liksom för Foucault (1975:195) är en central relation den mellan makt och kunskap. Styrning av medborgare antas vara möjlig på distans via statliga kunskapsunderbyggda organ (Rose 2000:158). Foucaults användning av *episteme* är värdefullt. Episteme är grunden för kunskap, men Foucault vidgade begreppet till att innefatta all kunskap, inte bara den vetenskapliga, och kan beskrivas som de mötespunkter mellan politik, vetenskap och samhällsinstitutioner som bildar en gemensam förståelse; en diskurs. Diskursen påverkar vad som är "sant" och vad som är falskt, och begränsar oss alla i tanken om vad som är möjligt eller rimligt. Vid en given tidpunkt, i en viss kultur, kan det bara finnas ett episteme som definierar villkoren för kunskap, och så hur vi ser på världen (Börjesson mfl. 2003:34-35).

Rose (2000:12) kategoriserar dagens västerländska *episteme* som en hybrid mellan en moderniserad socialdemokratisk modell och nyliberal styrningsmentalitet. Episteme kan också översättas till styrningsmentalitet, och kan vara ett sätt att betrakta maktutövning. Begreppet styrning är alla de sätt och tekniker som används i styrandet av mänskligt beteende och formandet och administrationen av människors uppförande (Rose 1995:45). Styrning ska genom vägledning rikta handlingar mot det som inom en viss styrningsmentalitet är önskvärt, och förutsätter vissa antaganden om det som ska styras. En analys av styrning kräver därför studiet av kunskap i form av de inställningar eller mentaliteter som ligger inbäddade i vissa praktiker (Wahlgren 2014:57). Styrning, liksom alla aktiviteter, är bara möjlig genom en viss beskrivning (Rose 2000:144). BRÅ erbjuder sådana beskrivningar och skapar kunskap kring vissa typer av problem. Utifrån detta perspektiv betyder det i förlängningen att de kan forma exempelvis myndighetspersoner i en viss riktning i linje med det som under rådande episteme är önskvärt.

Bacchi (2009:25) hävdar att problematiseringar är grunden för politisk styrning, och är de sätt på vilka handlingar eller annat konstrueras som ett problem. Makt är att kunna bestämma vad som är önskvärt, vad som är rätt eller fel, och vad som är ett problem, och genom detta styra hur människor uppfattar sin omvärld (Bacchi 2009:25-32). Det är problematiseringarna, och

inte ”problemet”, som är föremål för studien (Bacchi 2009:32-39). Styrning är således en problematiserande aktivitet som ska förstås i relation till både ”problem”, behovet av att styra människors beteenden, samt de antaganden som omger problemet (Miller & Rose 2008:61).

Styrning är inte bara olika sätt att framställa problem, utan att göra det på ett sätt som gör dem mottagliga för specifika åtgärder, och också sätten de omöjliggör andra. Det är centralt att se vilka lösningar som problemen står i relation till (Rose & Miller 2008:15), vilket också är en utgångspunkt för WPR-analysen (Bacchi 2009:x-xi). Rationaliteter är det sätt att problematisera som gör problemen man vill åtgärda mottagliga för specifika åtgärder, och teknologier är de redskap med vilka detta tänkandet kan omsättas i praktiken (Miller & Rose 2008:16, Dean 1999:18). Från början menat för tvångsmedlens expansionsprocess blir begreppet *intern rationalitet* värdefullt för att förstå BRÅs relation till otillåten påverkan, och är det organisationsegoistiska outtalade syftet med en viss praktik (Flyghed 2005:402-403). BRÅs avdelning för ekonomisk och organiserad brottslighet riktar sig mot nya eller outforskade brott och skapar kunskap om dessa. Interna rationaliteten går ut på att få ökat anslag genom att studera brott som berörda myndigheter vill finansiera, och den specifika teknologin som BRÅ använder inom ramen för beredskapsfunktionen är samhällsvetenskap.

Börjesson med flera (2005:28-29) har hävdad att denna moderna styrning har givit upphov till ”uppförandeexperter” som är beredda att åtgärda beteenden hos dem som inte uppfyller normen för vad som är ett önskat beteende. Samhällen behöver enligt perspektivet juridiska begrepp som kan förklara varför moraliskt tveksamma händelser sker så att individer kan hållas ansvariga för normbrytande. Normativa avvikelser gör också att staten måste disciplinera via åtgärdsprogram, vilka bland annat innehåller riskprofiler. Dessa är ofta moraliskt styrda, iklädda en ”vetenskaplig skrud”, där risktagare är de som avviker från samhällets officiella moral (Börjesson mfl. 2005:129-130). Man har i väst vetenskapliggjort moral i riskbegreppet i syfte att förhindra ett samhälleligt förfall, vilket skapar mönster av åtgärder som ska ”hjälpa” individer att återta kontrollen över sig själva (Börjesson mfl. 2005:29). Genom att studera problematiseringar och länka dem till idéer om styrning kan vi synliggöra hur vissa styrningsproblem är viktigare än andra, och varför vissa åtgärder är att föredra framför andra (Bacchi 2009:265-267). Förutom att bekämpa brott i det här fallet, finns det alternativa funktioner? En möjlig funktion som Bacchi (2009:28-29) lyfter är att åtgärder mot ”problem” fyller en funktion i att just bevara ett tillhörande normsystem.

1.5.2 "What is the problem represented to be"? (WPR)

"What is the problem represented to be" kan förstås som både diskursteori och en analysmodell och är särskilt vald för att ge stöd i den otydlighet som Tham (2015:7) påpekat för BRÅ i relation till organiserad brottslighet och för att den kan "kringgå" att ifrågasätta att hotbilder bygger på begrepp som är otydliga empiriskt och teoretiskt (Flyghed 2005:394). Med WPR ställs andra typer av frågor till materialet. Enligt Bacchi's ansats WPR (2009:33) konstruerar människor, organisationer och myndigheter med makt samma problem som de har i uppgift att lösa. "Problemen" är aldrig neutrala eller naturligt uppkomna fenomen som uppstår och behöver lösas eller hanteras av myndigheter (Bacchi 2009:33, Rose & Miller 2008:14). WPR söker kulturella värderingar, då dessa är grunden för hur makten identifierar och konstruerar problem (Bacchi 2009:5). WPR- modellen är utformad efter policy, och har en kritisk ansats till kunskap som söker ifrågasätta underliggande antaganden om "problem" (Bacchi 2009:20). All policy, handlingsplaner och förslag, innehåller på något sätt beskrivningar av vad ett "problem" antas vara (Bacchi 2009:1). Utifrån detta perspektiv är policy inte nödvändigtvis statliga myndigheters förslag till att lösa ett "problem" på bästa sätt, utan skapar istället problem och fyller dessa med särskild mening (Blestas 2012:37). Att arbeta utifrån WPR går dock *inte* ut på att synliggöra en underliggande konspiration (Blestas 2012:37), för som Flyghed (2005:404) påpekat så är olika aktörers rationaliteter och dess effekter just byggda på rationaliseringar, och ofta omedvetna och mer komplexa. Istället är målet att fokusera på utforskade antaganden och logik i problematiseringar, och hur de "omfamnar" och gör plats åt BRÅ och andra experter (Blestas 2012:37). Tanken är heller inte att studera BRÅs åtgärdsförslag mot eller beskrivningar av otillåten påverkan för att kunna utvärdera dess effektivitet, utan för möjligheten att se hur det berättar någonting om hur otillåten påverkan är värdefullt för den egna organisationen och styrning (Bacchi 2009:ix-xvii). Att framför allt "lösningar", men också beskrivningar, är nyckeln till de egentliga problemen, är en av två utgångspunkter för WPR.

WPR-teorin utgår ifrån att vi lever i en era där problemlösning är absolut dominerande, i vilken WPR utmanar bilden av problem som statiska och okontroversiella utgångspunkter för policy (Blestas 2012:37). Det ska vara möjligt att studera hur BRÅ förstår otillåten påverkan genom föreslagna lösningar, utan att behöva ta hänsyn till eller värdera deras empiri, teoretiska förankring eller annan utvärderande praktik (Bacchi 2009:x-xi). Den andra utgångspunkten är som nämnt att problematiseringar är centrala för styrning (Bacchi 2009:ix-xiii), och utmanar idén om att otillåten påverkan eller organiserad brottslighet skulle ha en

oberoende existens som problem (Blestas 2012:39). Det är dock viktigt att understryka att WPR-ansatsen inte ska antyda att otillåten påverkan är oproblematiskt bara för att den undersöker relationen mellan otillåten påverkan, BRÅ och styrning. Men denna relation är inte naturlig eller nödvändig, utan en produkt av en representation av otillåten påverkan och ett visst sätt att utöva styrning. Otillåten påverkan är en problematisering, inte ett problem (Blestas 2012:40).

Utgångspunkten är alltså inte normativ utan analytisk. Att anlägga WPR på BRÅs kunskapsproduktion är att relatera deras representationer av otillåten påverkan till idéer om styrning (Blestas 2012:40), och särskilt synliggöra BRÅs roll som experter och samhällsvetare i processen (Bacchi 2009:ix, Blestas 2012:41). Varför är otillåten påverkan ett lämpligt problem? Vilka gynnas när otillåten påverkan konstrueras på ett visst sätt? (Blestas 2012:40). Enkelt uttryckt är relationen mellan otillåten påverkan och administrering av samhället inte opolitisk (Blestas 2012:40). WPR är ett verktyg för att analysera *antaganden* i problematiseringar för vad de kan avslöja för trender i styrning (Blestas 2012:43), då styrning som nämnt är beroende av dessa.

Från början menat för policy, så har WPR använts i flera andra fält. Nyligen har Boelskifte Skovhus och Thomsen (2017) med framgång använt WPR för att förstå kunskapsproduktion inom socialt arbete. En skillnad mellan policy och kunskapsproduktion kan vara att kunskapsproduktion framstår som tydligare i sitt sätt att sälla specifika forskningsfrågor, men som Tham (2015) redan påpekat tenderar BRÅ att vara ganska motsägelsefulla i sina beskrivningar av organiserad brottslighet, och detsamma gäller för otillåten påverkan.

1.6 Metod

I det följande kommer jag att redogöra för vetenskapsteoretiska utgångspunkter, vald metod, mitt material och urval samt begreppen reliabilitet och validitet i förhållande till studien.

1.6.1 Vetenskapsteoretiska antaganden

Den konstruktionistiska ansatsen ger att fokus ligger på hur aktörer i interaktion konstruerar positioner, regler och mening (Sohlberg&Sohlberg 2013:274). I det postmoderna

tänkandet ersätts kunskap som en spegling av verkligheten med en föreställning om verkligheten som en social konstruktion, där förståelse och tolkning ersätter ett anspråk på förklaring. Kunskap är kontextbundet och beroende av forskarens förförståelse och värderingar. Perspektivet accepterar till följd flera verkligheter och lägger stor vikt vid språkliga och sociala konstruktioner (Kvale&Brinkmann 2014:76). För studien är det specifikt både konstruktionen av, och språkanvändningen inom, diskursen om otillåten påverkan som möjliggör en viss styrning av beteenden. WPR är vidare starkt förankrad i poststrukturalismens skepsism mot att objekt existerar bestämda och oberoende (Blestas 2012:41). ”Problem” har som nämnt ingen oberoende existens, och problem ses i WPR-ansatsen som att de alltid i evighet konstitueras aktivt, och kan aldrig bli färdiga eller bestämda (Chia 1996:33,37, Blestas 2012:41,48). Det är därför inte fruktfult att försöka representera dem ”som de är” (Bacchi 2009:240-255), och analys gör sig istället bättre om den riktas mot sättet på vilka problemen konstitueras. Chia (1996:32-33) har kallat det ”the ontology of becoming”.

1.6.2 Kvalitativ innehållsanalys

Materialet har behandlats med kvalitativ innehållsanalys, som är ett sätt att beskriva meningen av kvalitativ data genom kategoriseringar på ett systematiskt sätt (Schreier 2014:170). Innehållsanalys tar stor hänsyn till språk och fokuserar på innehåll i eller den kontextuella meningen av en text (Hsieh & Shannon 2005:1278). Metoden är vald främst för möjligheten att studera ett större material i ett pilotskede än vad exempelvis diskursanalys tillåter, där diskursanalys skulle kräva ett mer drastiskt urval (Bergström&Boréus 2012:407). Det skulle även få kunskapsteoretiska konsekvenser att helt anamma ett diskursanalytiskt förhållningssätt till materialet. T. ex. skulle språk blir *helt* avgörande. För denna mer radikala konstruktionism (Bergström&Boréus 2012:378), sker allt meningsskapande diskursivt och någon extern struktur existerar inte (Bergström&Boréus 2012:356-357). När allt ses som beroende av språk, och det inte finns någonting externt att relatera diskursen till, blir meningsskapande helt frikopplat från ”fakta” (Bergström&Boréus 2012:401-402). Denna studie förstår förvisso otillåten påverkan som en konstruktion, men den utgörs av en rad spridda fenomen som inte för sig måste ifrågasättas. Målet med WPR är som nämnt inte att hävda att ”problem” inte är problematiska (Blestas 2012:40). Diskursanalys lider även av en koppling till teori och empiri som sällan är uppenbar, och har ett svagare fokus på aktörer än vad denna studie tillåter (Bergström&Boréus 2012:402-403), och för vilket innehållsanalys är bättre lämpat. Den kvalitativa innehållsanalysen ger möjligheten att förhålla oss till bredare

kategorier och tar mindre hänsyn till detaljer. Det kommer visserligen ge en förlust av information, men ger samtidigt möjligheten att istället se hur delar av materialet relaterar till eller liknar varandra (Schreier 2014:170). För denna studie blir innehållsanalysen särskilt värdefull då BRÅs material består av flera olika delar med helt olika karaktärer; allt från fiktiva berättelser, till hotbildsprofiler, bilder, kvantitativ data och metodavsnitt, vilket gör att jag måste kunna sammanfatta och kategorisera materialet. Kvalitativ innehållsanalys kan användas för att tolka fler kommunikationer än enbart en viss typ av text, och dessutom latent meningar, dvs. inte bara det som uttrycks explicit. Att använda teori och tidigare forskning har dock sina begränsningar. Min förförståelse kan sägas vara präglad av tidigare forskning, och ett teoridrivet angreppssätt ger att jag tar mig an material på ett riktat sätt och riskerar att göra mig okänslig för kontextuella aspekter (Hsieh & Shannon 2005:1283). Men kvalitativ innehållsanalys kräver en naiv genomgång av allting i ett material som är relevant för studien, och korrigerar så i någon mån de begränsningar som ges av förförståelse, antaganden och förväntningar. Vidare är kvalitativ innehållsanalys flexibel på ett sätt som tillåter både koncept- och materialdriven kategorisering. I denna studie har WPR används som en utgångspunkt, och sedan modifierats löpande för att ge en rättvis beskrivning av materialet (Schreier 2014:171).

1.6.3 Reliabilitet och validitet

Reliabiliteten kan ifrågasättas eftersom jag inte kan visa att analysen inte hade blivit annorlunda vid ett annat tillfälle eller om den gjordes av en annan person. Dock ger den deduktiva ansatsen en flexibilitet som tillåter korrigering av överlappande kategorier, och eftersom materialet är förhållandevis litet har sådana överlappningar kunnat upptäckas utan upprepade analys. Som nämnt har materialet fått tala och den ursprungliga ingången har utvärderats fortlöpande för att på ett tillräckligt sätt möta god validitet, som här kan beskrivas som i vilken utsträckning kategorier och avsnitt beskriver de koncept som berörs av studiens frågeställningar (Schreier 2014:179). Separation av data och tolkning i analysen gör det dessutom möjligt att ifrågasätta mina framställningar av materialet (Sherman Heyl 2001:377-378).

1.6.4 Material och urval

Tre BRÅ-rapporter har valts ut för pilotstudien; *Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner: Från trakasserier, hot och våld till amorös infiltration* (BRÅ 2005), *Korruption i myndighetsverige: Otillåten påverkan mot insider* (BRÅ 2014) och *Otillåten*

påverkan mot myndighetspersoner: En uppföljning (BRÅ 2016). Den första rapporten är vald för att det är den ursprungliga rapporten om otillåten påverkan och starten på en hel rapportserie, och den sista för att det är den allra senaste och så mest aktuell. Rapporterna från 2005 och 2016 ger en bred och översiktlig bild av otillåten påverkan mot myndighetspersoner. Rapporten om korruption ger extra ljus till otillbörliga erbjudanden som är det som ges minst fokus i de andra rapporterna. Det som förenar rapporterna är att organiserad brottslighet ses som en av flera påverkare. Det finns visserligen andra rapporter om otillåten påverkan som uppfyller det kriteriet, med de är antingen riktade mot en enda myndighet, som migrationsverket eller Polisen, eller mot civilsamhället i form av brottsoffer och vittnen.

1.6.5 Tillvägagångssätt

För att identifiera de underliggande kulturella värderingar som är grunden för hur makten identifierar och konstruerar problem (Bacchi 2009:5), är det utifrån WPR rimligare att gå bakvägen, dvs att studera konkreta förslag då de tydligt kommer säga någonting om vad ”problemet” antas vara (Bacchi 2009:2-4). Som exempel ges Bacchi (2009:3) att en vanlig reform i USA för att öka andelen kvinnor på högre positioner är att ge dem möjligheten att delta i träningsprogram. Följer vi logiken i WPR, så ger det konkreta förslaget träningsprogram att det är kvinnors brist på träning som antas vara problemet. Där tydliga lösningar inte finns är det lämpligt att ta sig an beskrivningar i form av karaktäristiska i hotprofiler (Börjesson mfl. 2005:28-29). Det andra steget är att särskilja och analysera antaganden som problemframställningen bygger på. Eftersom organiserad brottslighet sällan tilldelas orsaker (Tham 2015:10), blir det relevant att försöka synliggöra varför ”problemet” *tillåts* hända (Bacchi 2009:4-10). Ett sätt att söka efter underliggande antaganden om normalitet och avvikelser är genom dikotomier eller tydliga kategorier. När vi har en idé om hur otillåten påverkan *tillåts* hända, flyttas fokus åter till de antaganden som är grunden till problemframställningen, och i analys av dessa ingår att länka centrala teman till idéer om styrning (Bacchi 2009:4-10). För en fullständig WPR-analys ska även historiken till ett ”problem” studeras (Bacchi 2009:10-12), identifikation av vad som lämnas oproblematiserat bör ske (Bacchi 2009:12-14) och de bakomliggande processer som gör att ”problem” når sin tilltänkta målgrupp ska undersökas (Bacchi 2009:19). Dessa steg i WPR är alldeles för omfattande för denna studie, och skulle även kräva att studera fler aktörer än BRÅ. Tillvägagångssättet måste därför förstås som en modifierad version av WPR.

2 Resultat och analys

I det första avsnittet beskrivs Brottsförebyggande rådets uttalade syften med rapporterna om otillåten påverkan. Det är ett mer deskriptivt avsnitt och ger en bild av vad vetandet om ”problemet” antas vara. Sedan följer WPR-analysens övergripande och inledande identifiering av vad ”problemet” representeras som. I detta avsnitt ingår att identifiera mer uttalade ”problem” genom att studera lösningar och hotbildsprofiler. Detta görs i två separata avsnitt med tillhörande fördjupningar, i vilka antaganden som problemframställningar bygger på särskiljs och analyseras. Det tredje avsnittet är en sammanfattning.

2.1 Styrningsproblemet

Gemensamt för alla rapporter som utgör materialet är definitionen av otillåten påverkan (se 1.1). I otillåten påverkan ingår både brottsliga handlingar och handlingar som inte är kriminaliserade, och det är motivet bakom grundbrotten eller ”tillåtna” handlingar som gör att de faller under otillåten påverkan. Aktörer inom den ”organiserade brottsligheten” som potentiella påverkare är också någonting som förenar rapporterna. Kapacitet att utföra otillåten påverkan ingår som nämnt i BRÅs definition av organiserad brottslighet, och beskrivs som den systemhotande aspekten (BRÅ 2009:34).

Otillåten påverkan introduceras som nytt begrepp för första gången i *Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner: Från trakasserier, hot och våld till amorös infiltration* (BRÅ 2005-18). Rapporten inleds med att beskriva utopin av ett demokratiskt samhälle; bilden av myndighetssverige. Bilden säger en del om den offentliga förvaltningens självbild, och så också om styrningen av otillåten påverkan. BRÅ målar upp bilden av ett rättssamhälle där myndigheterna följer lagar, utför sitt uppdrag, kontrollerar beskattning, upptäcker brott, anmäler och utreder brott, väcker åtal, fäller eller friar. Brotts ska också sonas. BRÅ ställer frågor till läsaren som: Men vad händer om kriminella personer hotar tjänstemän, eller när den organiserade brottsligheten köper tjänstemännens passivitet? Vad händer med samhället? BRÅ konstaterar att otillåten påverkan måste tas på största allvar, eftersom ingen brottslighet är viktigare än den som riktar sig mot samhällets kärna, institutionerna som upprätthåller lag och ordning. Myndigheterna som BRÅ skriver denna rapport om har alla funktioner i ”nattväktarstaten”: ”Det handlar ytterst om vår *demokrati*” (BRÅ 2005:5). Syftet med den allra första rapporten om otillåten påverkan är att agera underlag för åtgärder. Rapporten ska förstås som en karta över ett område som det inte finns tillräckligt med kunskap om. Otillåten

påverkan beskrivs av BRÅ i linje med det Bacchi (2009:33) motsätter sig, som ett problem som kommit av sig själv för att sedan 'upptäckas' av kriminalunderrättelsetjänster (BRÅ 2005:5). Även Rose har hävdats att stat och myndigheter konstruerar områden och entiteter och sedan agerar mot dem (Rose 2000:146). BRÅ uttrycker också att "problemet" går att lösa med systematiskt och uthålligt brottsförebyggande arbete, vilket de samverkande myndigheterna nu arbetar med att ta fram (BRÅ 2005:6). Med resultaten från rapporten ska varje myndighet formulera en handlingsplan för att möta detta hot (BRÅ 2005:11). Lösningarna på "problemet" framställs alltså ligga inom ramen för BRÅs arbetsuppgifter och myndighetssamverkan.

Korruption i myndighetsverige: Otillåten påverkan mot insider, kommer ut år 2014. BRÅ gör gällande att det myndigheter fruktar mest är att personer med kopplingar till organiserad brottslighet genom otillåten påverkan ska infiltrera verksamheten. I förordet redogörs också för att BRÅ genom tidigare studier vet att tjänstemän kan utnyttjas av kriminella, vilket i förlängningen redan *skadar samhället* (Brå 2014-4:5). Det ges även kortare historisk översikt, där BRÅ ramar in sin roll genom att redogöra för hur de började studera otillåten påverkan år 2005, och att de givit ut en rad rapporter om otillåten påverkan mot myndigheter, brottsoffer, vittnen och företagare (Brå 2014:5). Redogörelsen för den kunskap som BRÅ samlat under åren om otillåten påverkan kan i linje med Ericson och Stehr (2008:8,13) förstås som att det adderar kapacitet och marknadsför det vetenskapliga sättet att ta sig an "verkligheten". BRÅ avslutar med att många myndigheter har tagit initiativ till åtgärder till följd av denna kunskap, och SÄPO har fått uppdraget att förebygga, kartlägga och motverka otillåten påverkan som organiserad brottslighet riktar mot *viktiga samhällsfunktioner* (Brå 2014-4:5). "Med tiden har otillåten påverkan blivit alltmer uppmärksammat", lämnas oproblematiserat.

Otillåten påverkan mot myndighetspersoner: En uppföljning från 2016 har samma struktur som den ursprungliga rapporten från 2005, och beskrivs som en uppföljning och utvidgning av sin föregångare (BRÅ 2016:5). Undersökningen är mycket större än år 2005, och inkluderar fler respondenter och fler myndigheter (BRÅ 2016:59). Förhoppningen är att den ska bidra med viktig *kunskap om hot mot demokratin*. (BRÅ 2016-13:3). Otillåten påverkan beskrivs fortfarande som det systemhotande inslaget i "den organiserade brottsligheten", men de vanligaste typerna av påverkare är precis som i tidigare rapporter "personer som uppfattas vara i en desperat situation eller ha en psykisk störning" och "missnöjda medborgare" (BRÅ

2016:10). Otillåten påverkan från aktörer inom organiserad brottslighet beskrivs som ovanliga, men ”ändå viktiga påverkare” (BRÅ 2016:121).

Otillåten påverkan antas likt ovan på den mest övergripande nivån vara ett *demokratiproblem* (BRÅ 2005-18:5, 2014-4:5, 2016-13:3). Som Simon (2007:259, 263-264) föreslagit motiveras den nya satsningen mot otillåten påverkan med hot mot samhällets säkerhet, t. ex. att kriminaliteten kan infektera statliga organ och göra att de förlorar kraft som i rapporten om korruption. Den yttersta konsekvensen är ett samhälleligt förfall, och utifrån Garland (2001:121) är det också rimligt att se ett stort fokus på myndighetssamarbete och konsekvenser av brott i relation till organiserad brottslighet. Trots att organiserad brottslighet inte är den vanligaste påverkaren ges den som enda påverkare plats i inledningar. En stor del av rapporterna om otillåten påverkan handlar om helt andra påverkare, såsom personer med upplevd psykisk störning, missbrukare, människor i en desperat situation och rättshaverister (se t. ex. BRÅ 2016:10). Som Tham (2015:12) påpekat uppgraderas ”problemet” otillåten påverkan genom hänvisningar till organiserad brottslighet. Det är utmärkande att BRÅ använder sig av ett mer moraliskt laddat språk i vissa avsnitt, för att sedan vetenskapliggöra moral med riskbegreppet i andra (Börjesson mfl. 2005:28-29).

2.2 Beskrivningar; hotbildsprofiler och karaktäristiska

Konkreta åtgärder är ovanligt för både den inledande rapporten från 2005 och den senaste rapporten från 2016, och man får istället se till beskrivningar i form av karaktäristiska och riskprofiler. Bakomliggande motiv till otillåten påverkan inleds 2005 med en diskussion om terrorism, ”en form av kriminalitet som är kopplad till rikets säkerhet” (BRÅ 2005:21). En rimlig förklaring till att BRÅ inkluderar terrorism i analysmodellen är att ”politisk terrorism har ofta blivit associerad med vänsterorienterad brottslighet” och ”Terrorism förekommer också på högerkanten”. Vänster- och högeraktivism anges nämligen som potentiella påverkare, och att koppla aktivism till terrorism genom ideologi, politiska ambitioner eller religion kan förstås som att uppgradera hotet (Tham 2015:12). Det kan enligt BRÅ gälla enskilda grupper eller personer med inslag av ”rasism, antisemitism, vit makt, religiös fundamentalism, vänsterorientering” och liknande. Dessa motiv har starka kopplingar till hatbrott, och även om hatbrott är ett brott som riktas mot personer med ”annan hudfärg, etnicitet, religion, sexuell läggning etc.”, kan de enligt BRÅ ha viss relevans eftersom myndigheter är tydliga grupper i samhället. Bakom hatbrott menar BRÅ att det finns rörelser,

”hatgrupper”, som skapar en stödjande roll till hatbrott. Det bidrar till ett klimat som kännetecknas av ”missförstånd, inskränkthet och misstänksamhet”, och drivs av önskan om ett politiskt genomslag. Vissa hatgrupper tar enligt BRÅ en mer subtil form, och kan dra till sig personer som är trötta på höga skatter, är ruinerade småföretagare eller arbetslösa (BRÅ 2005:22). Bakomliggande motiv framställs som stark irritation eller vrede och besvikelse mot myndigheter. Hatbrottsteorier, likt terrorism, gör att de påverkare som inte kan klassas som kriminella, som istället är missnöjda medborgare och utgör den större delen av de som utövar otillåten påverkan, får större relevans. Det möter också rapportens uttalade syfte att lösa ett demokratiproblem (BRÅ 2005:5) på ett bättre sätt. Man använder på ett liknande sätt utländsk organiserad brottslighet för att uppgradera allvaret i Sverige (BRÅ 2005:24, Tham 2015:12).

Konceptualiseringar riktar sig likt von Lampe (2008:2) föreslagit mot vissa drag och relationer i olika konstellationer, och det är svårt att skilja organiserad brottslighet från andra aktörer. ”Intressenter med kriminell inriktning lever ett kriminellt liv och till följd av detta använder de olika metoder för otillåten påverkan ” (BRÅ 2005:27). Basen för förtroende inom kriminella grupperingen sägs vara att komma från samma land, religion eller stad, att man växt upp tillsammans, är släkt, eller har gemensamma intressen. BRÅ knyter an till en psykologisk diskurs i inledningen, där ungdoms- och förortsgäng baserade i storstädernas förorter beskrivs som den narcissistiska typen som utövar otillåten påverkan. Ungdomarna framställs som mycket fientligt inställda till samhällets institutioner, och otillåten påverkan ger dem respekt inom den egna grupperingen. Dessa ungdoms- och förortsgäng sägs också vara en ”rekryteringsbas för organiserad brottslighet” (BRÅ 2005:27). Fängelsegång framställs som att de rör sig i samma områden och har samma bakgrund, men hävdas vara mer avancerade. Det finns också enligt BRÅ etniskt sammansatta nätverk, och nätverk inriktade på smuggling. Organiserad brottslighet framställs skilja sig från andra brottslingar genom attityd, och är villiga att gå längre än andra (BRÅ 2005:28), och utgör därför ett hot mot samhället (BRÅ 2005:27). Det är likt von Lampe föreslagit bara på en kognitiv och lingvistisk nivå som begreppet får betydelse (von Lampe 2008:2). Utifrån ovan anförda drar BRÅ en slutsats om att organiserad brottslighet har förmågan att neutralisera formell kontroll som utförs av myndigheter, och att de kan använda otillåten påverkan för att skydda sin verksamhet. Kapaciteten att skydda verksamheten från formell kontroll innebär att trakasserier, hot, våld och korruption riktat mot myndighetspersoner ingår som centralt element i den organiserade brottsligheten (BRÅ 2005:28), bl. a tack vare starka ekonomiska resurser (BRÅ 2016:154). Även utomlands menar BRÅ att bilden är att organiserad

brottslighet är ”välorganiserad, synnerligen resursstark, närmast allsmäktig, och i stånd till det mesta” (BRÅ 2005:30). Styrning genom otillåten påverkan blir uppenbart möjlig med en sådan beskrivning (Rose 2000:144).

De vanligaste typerna av påverkare år 2016 är likt elva år tidigare personer som uppfattas ha en psykiskt störning eller befinna sig i en desperat situation. De båda kategorierna upplevs använda otillåten påverkan för att förbättra sin situation, exempelvis genom att hota med att ta sitt liv. Upprörda medborgare, familj, vänner och vittnen försöker oftast påverka utgången i någon annans ärende genom trakasserier, exempelvis med okvädningsord. Rättshaverister, aktivister och extremister drivs enligt BRÅ av sakförhållanden och vill ha rätt, den förstnämnda genom att vara krävande och använda systematiska metoder, och de två senare genom att rikta sig mot hela myndigheter och vara mer benägna att använda skadegörelse (BRÅ 2016:10). Som von Lampe (2008:2) också uppmärksammat karaktäriseras organiserad brottslighet istället av kontinuitet och rationalitet (se t. ex. BRÅ 2016 122-123). En antydning om åtgärd görs genom att redogöra för hur det är viktigt för myndigheternas säkerhetsfunktioner att ha kunskap om påverkare för att de ska kunna förebygga och hantera otillåten påverkan. BRÅ ges en tydlig roll och möter kunskapsproblemet med en handlingstypologi, som är en kategorisering av påverkare utifrån beteenden (BRÅ 2016:101).

Personer inom organiserad brottslighet faller i rapporten under ”mindre vanliga, men ändå viktiga påverkare” (BRÅ 2016:122). I gruppen organiserad brottslighet ryms personer med anknytning till grov organiserad brottslighet, mc-gäng, släktbaserade nätverk och ospecificerad övrig typ av organiserad brottslighet och de beskrivs samlat som målrationella (2016:122-123). Hotbildsprofilen för organiserad brottslighet utgörs huvudsakligen av kompetens, markering, stök och personfokusering (BRÅ 2016:123). De kan enligt BRÅ använda alla typer av påverkansformer men väljer oftast de som inte är straffvärda eller de som är svåra att bevisa (BRÅ 2016:121). Personerna inom organiserad brottslighet framställs som att de använder alla strategier och metoder för påverkan, och det finns en utarbetad plan i upplägget. De använder enligt BRÅ deras kriminella CV, hotfullt kroppsspråk som skrämsekapital och kriminella kopplingar. De skräms också genom att vara många till antalet. Mötet med mc-gäng utgör sällan något problem eftersom de inte gör motstånd (BRÅ 2016:122), är lugna och sansade. De vet vart gränsen går för acceptabelt beteende och håller låg profil för att vinna fördelar. Undergrupperna däremot uppvisar ett mer provokativt beteende, där de hävdar sig och stör ordningen, exempelvis genom att stå i vägen eller skrika

(BRÅ 2016:123). Vidare menar BRÅ att personer inom organiserad brottslighet besitter juridisk kunskap om hur de ska utföra påverkansförsök som inte har något straffvärde eller som inte går att bevisa, och de formulerar sig på ett sätt som inte kan missgynna dem. De har ett personligt bemötande som är trevligt och ibland smickrande. De kan undersöka om en tjänsteman är mottaglig för samarbete och ser stort värde i en insider (BRÅ 2016:123). De gör anspelningar på tjänstemäns privatliv utan att framföra direkta hot, och de markerar mot tjänstemän genom att exempelvis stå utanför tjänstemannens hem eller utanför arbetsplatsen och dokumentera bilar (BRÅ 2016:123-124). Markeringen är att visa upp sig på ett obehagligt sätt. De kan också störa tjänsteutövningen genom att vara stökiga och skrika skällsord (BRÅ 2016:124). Som Tham (2015:7) antyder går det att säga i princip vad som helst om organiserad brottslighet i mildare ordalag.

Hotbildsprofilerna kan förstås som en konceptualisering av vad som ska anses särskilt farligt (Rose 2000:144-145), och utifrån denna är det mer uttalade antagandet den organiserade brottslighetens kapacitet och rationalitet, och det mer outtalade att tjänstemän potentiellt är mottagliga för samarbete genom smicker, rädsla eller manipulation.

2.2.1 Rationalitet och funktion

Hot är som nämnt reella eller upplevda faror som framkallar oro och rädsla, och det finns både faktiska och potentiella hot. Utifrån dessa typer konstrueras hotbilder av hypotetiska risker, vilka ofta framställs som faktiska (Flyghed 2005:395). Hotbildsprofilerna ovan är en typologi som ska möta frånvarandet av kunskap om hotet faktiska omfattning, dvs. kunskap om de som utövar otillåten påverkan. Beredskapsfunktionens brist på kunskap motiverar legitimitetsfunktionen, där hotbilden skapar en tydlig plats för BRÅ. Den sociologiska funktionen förmedlar en tillfredställande illusion i en förenklad fiendebild, där man också tydligt placerar påverkare utanför det som kan vara nationens identitet i form av det korrekta medborgarskapet som föreslaget av både Flyghed (2005:395) och Börjesson mfl. (2005:129). Hoten kan förstås som att de ska fungera identitetsskapande och fostra sammanhållning i delad rädsla för den organiserade brottslighetens kapacitet att rämna samhällssystemet. Tätt sammankopplat med den sociologiska enigheten är den politiska och polariseringen av gott och ont, vilket görs diskursivt t. ex. genom att ge brottslighet vissa geografier eller ”de andra” särskilda beteenden. Till sin spets skulle hotbildsprofilerna även kunna tolkas med hjälp av den psykologiska funktionen, att ett känsligare problem är att missnöjda medborgare med låg kapacitet förmår sig att utöva otillåten påverkan mot staten, vilket är mer aktuellt år 2005 där

BRÅ vill förklara det förhållandet med hatbrottsteori. Det är dock mer rimligt utifrån BRÅs interna rationalitet att förstå hotbildsprofilerna som att de har en normativ funktion, att ett fokus på risker och en tillfredsställande illusion kan vetenskapliggöra moraliska argument och bevara ett visst normsystem (Börjesson mfl. 2005:130, Bacchi 2009:28-29). BRÅ är beroende av att studera brott som berörda myndigheter vill finansiera. Genom att producera kunskap om otillåten påverkan möjliggör BRÅ också att styra genom brott. De skapar antaganden om det som ska styras och kan sedan vägleda handlingar i önskad riktning (Wahlgren 2014:7).

Börjesson, Palmblad och Wahl (2005:28-29) har beskrivit riskprofiler som just moraliskt styrda i en vetenskaplig skepnad, och profilen ovan rymmer en del förslag på hur BRÅ tycker att man bör bete sig. Detta blir särskilt tydligt i relation till föreslagna åtgärder.

2.3 "Lösningar"

I rapporterna om otillåten påverkan återfinns som nämnt fler beskrivningar än konkreta lösningar. Dock formulerar BRÅ en del förslag på åtgärder, främst för otillbörliga erbjudanden och korruption men även i den ursprungliga rapporten från 2005.

I rapporten från 2005 talar åtgärderna för fyra mer outtalade "problem". Dessa är att den utsatta medarbetarens effektivitet är lägre under och efter påverkansförsöket; att alla former av trakasserier inte är kriminaliserade; en brist på kunskap; och för låg grad av myndighetssamverkan. BRÅs bedömningar av resultaten från 2005 inleds med "Det är värre än vi trodde" och "Vi måste därför ta problemen på större allvar" (BRÅ 2005:155). En av åtgärderna är att se till att medarbetare som är eller känner sig utsatta för otillåten påverkan känner stöd ifrån myndigheten för att kunna "gå vidare och upprätthålla effektivitet". Här blir det tydligt att man inom ramen för satsningen mot organiserad brottslighet kan expandera med uppgifter som inte är direkt brottsbekämpande genom att påverka hur andra myndigheter på detaljnivå arbetar mot otillåten påverkan. BRÅ har också rapporten igenom skiljt på händelser som påverkat arbetsmiljön och otillåten påverkan. Ett förslag är att förkasta uppdelningen mellan otillåten påverkan och exempelvis "en vanlig fyllegrej" eftersom en spridningseffekt gör att arbetsmiljön även påverkar myndighetsutövningen. Enligt WPR är således det "egentliga problemet" att en myndighetsperson kan tänkas hålla en lägre grad effektivitet vid otillåten påverkan, och att otillåten påverkan riskerar att ses som ett arbetsmiljöproblem. "Vi talar om en viktig arbetsmiljö- och demokratifråga" (BRÅ

2005:155), vilket legitimerar otillåten påverkan som ett problem som samtliga myndigheter bör agera mot. Även i rapporten för 2016 görs försök att vidga begreppet till att innefatta handlingar som inte har motivet att påverka tjänsteutövningen men som kan tänkas ha den effekten (BRÅ 2016:97). Relaterat till arbetsmiljö kan ytterligare ett antagande synliggöras. BRÅ har visat hur trakasserier inte tas på allvar inom myndigheterna, i kontrast till våld och hot (BRÅ 2016:156). Även formellt ”tillåtna” gärningar är otillåten påverkan, och utgör en del av rapporterade fall där motivet upplevts vara att påverka tjänsteutövningen. Ett uttalat ”problem” i relation till att trakasserier måste tas på större allvar i förhållande till andra påverkansformer är att vissa handlingar inte är kriminaliserade. Det går i linje med Börjessons mfl. redogörelse för hur samhällen behöver juridiska begrepp som kan förklara varför moraliskt tveksamma händelser sker (Börjesson mfl. 2005:130). ”Saken förvärras av att trakasserier inte minst används av den organiserade brottsligheten” (BRÅ 2005:156).

Det måste också enligt BRÅ ske en förbättring i överföringen av kunskap myndigheterna mellan. Civila yrkesgrupper måste lära sig att kompensera frånvaron av uniform och de uniformerade måste bli bättre på att hantera och bearbeta otillåten påverkan (BRÅ 2005:157). Mer myndighetsöverskridande arbete ger också att ett egentligt ”problem” är en för låg grad av samarbete mellan myndigheter, ett väntat antagande i linje med Garland (2001:121). En annan väntad åtgärd är att följa området otillåten påverkan genom fördjupade studier och uppföljning, ”om förslagsvis fem år”, där BRÅ uttryckligen skapar arbete åt sig själva (se Rose 2000:145). Förutom det arbete som sker inom myndigheterna, ges BRÅ en tydlig roll i att lösa ett övergripande kunskapsproblem.

De flesta och resterande konkreta förslag på åtgärder mot otillåten påverkan återfinns i rapporten om korruption och otillbörliga erbjudanden (BRÅ 2014), och de är också väldigt detaljerade. Som det första avsnittet visade antas problemet vara den organiserade brottslighetens potentiella infiltration av myndighetssverige. Åtgärderna talar dock för att det uttalade ”problemet” är vissa tjänstemäns låga integritet och moral. Lösningar föreslår, *inter alia*, att förebygga att tjänstemän är naiva; att det finns myndighetspersoner som är mottagliga för påverkansförsök; för låg kompetens, kunskapsbrist eller för lite myndighetssamverkan; personer med låg integritet; sårbara privatliv; missnöjda medarbetare; man tar inte jobbet på allvar; inte tillräckligt fostrade i tjänstemannarollen; medarbetare saknar rätt egenskaper; medarbetare har ett bekräftelsebehov; man följer inte regler; man fördömer inte regelbrott på ett tillfredställande sätt; folk har icke önskvärda bisysslor; missbruk; låg vaksamhet och

kontroll; bra rutiner med dåligt genomslag; skenet kan bedra; man kan inte använda tvångsmedel hur som helst; vänskap med fel person; disciplinering hindras, med flera. Motsatsen till dessa tillkortakommanden är den gode tjänstemannen som utför det goda myndighetsarbetet, som BRÅ fick måla upp i det första avsnittet. BRÅ blir här ”uppförandeexperter”, beredda att åtgärda beteenden hos dem som avviker från det önskade sättet att vara och arbeta (Börjesson mfl. 2005:29).

Rapporten varnar för att vara naiv inför att korruption förekommer i Sverige (Brå 2014:118), och anledningen till att man inte ser det är för att man inte aktivt letar efter det. Vad som beskrivs som ett glädjande besked är att medvetenheten om korruption ökat, även om det finns utrymme för förbättringar (BRÅ 2014:119). Till att börja med är det enligt BRÅ nödvändigt att höja myndighetspersoners integritet. Eftersom de utsätts för potentiella påverkare både i och utanför tjänsten riskerar myndighetspersoner att ”förvandlas” till en insider (BRÅ 2014:119). Men alla myndighetspersoner är inte lika sårbara. Förutom att i högre grad exponeras för påverkare hävdar BRÅ att vissa tjänstemän är mer mottagliga på grund av personliga egenskaper, som låg moral, personliga problem, bekräftelsebehov, avvikande beteenden och naivitet. Ett första steg menar BRÅ är att se över anställningsprocessen så att man reducerar potentiella insiders i ett tidigt skede, genom exempelvis säkerhetsprövning och referenstagning (BRÅ 2014:123,127-128). Här blir det igen tydligt hur BRÅ, genom skapa kunskap om brott, kan styra och rikta arbetet i andra myndigheter. Trots att det är ovanligt att en anställd på en myndighet har en otillbörlig relation som föregår anställning är anställningsfasen viktigast av alla åtgärder. ”För att skapa en insiderfri myndighet måste man bevaka anställning av personal” (BRÅ 2014:123). Säkerhetsprövningar ska enligt BRÅ fungera som en påminnelse om betydelsen av den arbetssökandes funktion som myndighetsperson, avskräcka personer från att söka tjänsten och synliggöra omständigheter i personers privatliv som gör denne sårbar för otillåten påverkan (BRÅ 2014:124). Man kan dock inte förlita sig på säkerhetsprövning vid anställningstillfället, och en övertro kan skapa en falsk trygghet enligt BRÅ. Säkerhetsklassning, exempelvis för myndighetspersoner som jobbar mot organiserad brottslighet (BRÅ 2014:124), menar BRÅ gör personer mer attraktiva som insiders. Det kan ske förändringar i alla anställdas liv som ökar sårbarheten för otillåten påverkan, och uppföljning senare under anställningstiden är därför en viktig åtgärd. Kriminella kan även försöka placera en insider på en myndighet, och säkerhetsintervjuer ska förutom att reda ut integritet hos den sökande undersöka hur relationen till eventuella kriminella ser ut (BRÅ 2014:125). Sårbarheter som kan upptäckas

under dessa kontrollåtgärder är missbruk, hög frånvaro och personliga problem eller missnöje med arbetsgivaren (BRÅ 2014:125). En annan åtgärd som BRÅ föreslår är att bli mer noggrann i referenstagning även vid internrekrytering. Man måste enligt BRÅ se till att arbetsökande inte har misskött sig tidigare eftersom det är en varningsklocka. ”Problemet” är alltså fortfarande arbetsökande eller arbetsaktivitas potentiellt låga integritet eller avvikande beteenden. Utnyttjande av provanställning är ytterligare ett steg i samma led, vilket ger möjlighet att bygga förtroende och utöva kontroll över personen på arbetsplatsen (BRÅ 2014:127-128).

En annan form av kontroll är att vara vaksam på situationer som gör att ett professionellt förhållande kan gå över i en otillbörlig relation (BRÅ 2014:133), och här ska man enligt BRÅ använda sig av riskbeteenden. Dessa är exempelvis att missköta sitt arbete, ha ett missbruk, dubbla lojaliteter eller en överdådig konsumtion. Det är ”långt ifrån en indikation på förekomster av en insiderproblematik”, men man ska ta tag i det oavsett för att reducera potentiella insiders och förebygga uppkomsten av otillbörliga relationer. Ett bristande arbetsmiljöansvar menar BRÅ kan göra att personer med exempelvis missbruk utvecklar ett hat mot arbetsplatsen och blir insider för att hämnas (BRÅ 2014:133-134). Man har även med framgång kunnat fatta misstankar om medarbetare genom att studera deras bisysslor. Det anses problematiskt att godkända bisysslor är en arena för att skapa otillbörliga relationer (BRÅ 2014:133). Dessa lösningar talar återigen för att det outtalade ”problemet” är tjänstemäns eventuella missbruk eller andra avvikande beteenden. Även bekräftelsebehov problematiseras då en föreslagen åtgärd är att chefer måste bekräfta medarbetare så att dessa inte söker den hos påverkare istället (BRÅ 2014:130). Även ”vanliga” vänskapsrelationer kan spåra ur och bli otillbörliga, och måste enligt BRÅ förebyggas genom att bredda riskprofilen på myndigheter, som följaktligen är för smal (2014:140, BRÅs citering).

En stor utmaning för myndigheterna är enligt BRÅ att upptäcka och avbryta otillbörliga relationer (BRÅ 2005:120). Både insider och kollegor måste rapportera till chefer enligt regler, och särskilt svårt är det att få medarbetare att rapportera när det finns ett skrämsekäpplighet i bilden, som med organiserad brottslighet (BRÅ 2014:120). Man behöver tydliggöra rutiner och regler på myndigheterna för att minska otillbörliga relationer, då vissa har dålig regelefterlevnad. Ett lika allvarligt problem är att medarbetare inte förstår reglerna, eftersom en åtgärd är att förklara varför vissa saker är otillåtet (BRÅ 2014:131). Regelverket måste enligt BRÅ uttryckas i praktiken. Att ha tillgång till rationaliseringar som ”alla gör det”

eller ”jag menade bara väl” i förhållande till att exempelvis öka effektivitet genom att bryta regler, skapar enligt BRÅ en subkultur som tillåter korruption (BRÅ 2014:132). Ledningar måste bli mer lyhörda för felbeteenden. ”Problemet” som hör ihop med den här åtgärden är att myndighetspersoner kan bortförklara dåligt beteende och komma undan. Man bör enligt BRÅ även satsa på särskilda riskgrupper, t. ex. medarbetare i pensionsåldern. Det händer att man efter ett långt liv i ”rikets tjänst” hamnar i en otillbörlig relation, och det måste anses särskilt tragiskt när någon ”förlorar fotfästet” och får lämna yrket i aktningvärd ålder (BRÅ 2014:137). Genom att försöka påverka hur myndigheter arbetar mot otillåten påverkan styr BRÅ handlingar som inom en viss styrningsmentalitet är önskvärd, och bidrar med de nödvändiga antaganden som krävs genom att hänvisa till organiserad brottslighet. Med konkreta förslag skapas ett mönster av individualistiska åtgärder som ska hjälpa individer att återta kontroll (Börjesson mfl. 2005:29).

Få åtgärder är riktade mot påverkarna, som tar mest plats i det förmodade demokratiproblemet i form av den organiserade brottsligheten. De strategiska påverkarna, som beskrivet ett drag hos organiserad brottslighet i rapporterna, är de man vill ringa in som enda påverkare i åtgärdena. Här är bilden väldigt otydlig likt Tham (2015:7) varnat för. De strategiska påverkarna beskrivs som ovanliga och samtidigt ”ett ständigt problem” (BRÅ 2014:120). De kan göra stor skada genom att manipulera myndighetspersoner som är mottagliga för påverkansförsök. Det finns även en utarbetad struktur i myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet som ska användas i detta avseende, och problematiskt får man då anta är att så inte görs (BRÅ 2014:120). Att ändå rikta en del av sökarljuset mot påverkarna är rimligt eftersom de är betydligt färre än myndighetspersonerna. Påverkare med koppling till organiserad brottslighet har redan ögonen på sig av brottsbekämpande myndigheter vilket BRÅ anser värdefullt. De kartläggs av underrättelsetjänster och är föremål för hemliga tvångsmedel och spaning (BRÅ 2014:139). Polisen ger ibland tips till samverkande myndigheter som tyvärr sällan håller för att inleda förundersökning, eftersom brottsmisstanken mot insider sällan utgörs av ett så allvarligt brott att det är tillräckligt för beslut om att använda tvångsmedel. Påverkaren är dock oftare misstänkt för grövre brott där man kan använda sig av tvångsmedel, och i bästa fall kan man använda överskottsinformation mot insider (BRÅ 2014:140). Som resonemanget är formulerat är det uttalade ”problemet” är att man inte kan använda tvångsmedel hur som helst. Trots att brottsmisstanken sällan är av allvarlig karaktär, bör myndigheterna implementera samtliga åtgärder som BRÅ föreslagit.

Styrning är tydligt inte bara att formulera problem, utan också att göra det på ett sätt som gör dem mottagliga för specifika åtgärder och omöjliggör andra (se Rose & Miller 2008:15).

Statens disciplinerande funktioner aktiveras i linje med den teoretiska ramen när någon avviker från den norm som fostras (Börjesson mfl 2005-28-29). Dessa är i relation till otillbörliga erbjudanden avsked, uppsägning, erinran, löneavdrag och åtalsanmälan, och ska ha en avskräckande effekt (BRÅ 2014:143). Myndighetspersoner avviker trots regler från ett korrekt sätt att utföra sitt uppdrag, och när ärenden läggs ner kan uppfattningen om att oegentligheter inte får några konsekvenser enligt BRÅ spridas (BRÅ 2014:144). En proaktiv åtgärd föreslås, att dokumentera information på ett sätt som håller i personalansvarsnämnden, och ett outtalat ”problem” är så att disciplinåtgärder inte används i en tillfredställande utsträckning p.g.a. brister i dokumentationen. Flertalet åtgärder berättar för oss genom WPR-logiken att det är myndighetspersoner som inte uppträder korrekt som problematiseras, vare sig det gäller personliga egenskaper, beteenden, eller regelefterföljande. Man måste t. ex. enligt BRÅ fostras in i statstjänstemannarollen genom att diskutera etik och värdegrund. När den nyanställde *förstår*, kommer denne uppskatta statsanställdas vision om respekt och likhet inför lagen, och vilja ”agera korrekt och lagenligt utan ovidkommande hänsyn” (BRÅ 2014:128). En åklagare ges plats för att ge en bild av integritetens centrala roll: ”Det finns inte på kartan att vi skulle hjälpa kriminella” (BRÅ 2014:129). Handledare för den nyanställde på myndigheter bör enligt BRÅ avhjälpa felbeteenden genom att visa denne rätt väg i rollen som tjänsteman. Om man tydligt markerar att man inte är mottaglig för ”samarbete” så får man heller inte förslag från påverkare (BRÅs citering, 2014:129).

Ingen av lösningarna föreslår att BRÅ försöker lösa ett demokratiproblem, utan åtgärderna riktar sig i första hand mot att fostra moral (Bacchi 2009::28-29), och addera kapacitet med kunskap (Ericson&Stehr 2000:8). De hade även ett kriminaliserande inslag, om än med moraliska och rationella förtecken. Utifrån flera lösningar är tolkningen att BRÅ kan styra andra myndigheters interna arbete genom otillåten påverkan rimlig.

2.3.1 Episteme och kulturella värderingar

Lösningarna uppvisar mönster eller gestalter av problem som enligt Bacchi (2009:6) beror av de rationaliteter som blir rimliga inom ett visst episteme. Utifrån hotbildbeskrivningarna var BRÅs interna rationalitet starkast kopplad till en normativ och en legitimerande funktion, och mönstren i lösningarna visar liknande centrala teman av problematiseringar som är tydligare

än andra: kunskaps- och/eller samarbetsproblem och moralproblem. Det sistnämnda utgörs av en dikotomi mellan den goda och den bristfälliga tjänstemannen. Det finns också en motsättning mellan otillåten påverkan som arbetsmiljöproblem och otillåten påverkan som systemhotande brottslighet. Mönstret till följd av BRÅ som ”uppförandeexperter”, är lösningar som ska avhjälpa att individer avviker från myndigheternas officiella moral (Börjesson mfl. 2005:29,129).

Vissa lösningar syftar till att öka kunskapen inom myndigheter och öka samarbeten. Garland har hävdad att ett fokus på konsekvenser av brott snarare än dess orsaker är rimligt i vår tid (2001:121), och i försök att möta kritiken mot att inte kunna hantera exempelvis organiserad brottslighet omorganiserar statliga organ mot brott. De flesta myndigheterna som studeras av BRÅ i relation till otillåten har traditionellt inte brottsförebyggande uppgifter (Garland 2001:126) och ingår redan i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet. Organiserad brottslighet är också den enda påverkaren som tas hänsyn till i åtgärderna, trots att andra grupper är vanligare. Genom att fokusera på organiserad brottslighet och utelämna andra påverkare från lösningar omöjliggörs också otillåten påverkan som ett arbetsmiljöproblem. Det finns som nämnt en tydlig motsättning mellan just en syn på otillåten påverkan som ett arbetsmiljöproblem och otillåten påverkan som lämpar sig för brottsbekämpande myndigheter, vilket tydligast exemplifieras med viljan att vidga begreppet både år 2005 och år 2016. Kunskapsproblemet ger också BRÅ en tydlig roll, och legitimitetsfunktionen syns till och med uttryckligen genom yrkan på uppföljning (BRÅ 2005:157).

Dikotomin mellan ett bra och ett dåligt myndighetsarbete är det mest framträdande, och synliggör hur ”problemet” istället kan förstås som medarbetare med låg integritet. Det korrekta medborgarskapet, eller tjänstemannaskapet i det här fallet, är att leva efter myndigheternas officiella moral (Börjesson mfl. 2005:129). I det inledande avsnittet syns tydligt vad bilden av den goda förvaltningen och ”nattväktarstaten” är, och det är även framträdande i lösningarna. Att fokusera på ansökandes eller medarbetares låga integritet fyller flera funktioner. Dels har det en sociologisk funktion, och skapar sammanhållning i ett korrekt sätt att uppträda, dels tilldelas myndigheterna värdefulla egenskaper genom att andrafiera avvikande medarbetare och konstruera dem som potentiella insiders. Det gynnar också myndigheterna att ta avstånd från dessa beteenden och agera proaktivt för att slippa anklagas i efterhand vid en eventuell korruptionsskandal (Ericson 2007:146).

Det finns också liksom Bacchi (2009:28-29, 265-267) hävdad sätt att argumentera för varför vissa lösningar måste prioriteras framför andra. Dessa är också i huvudsak på moraliska grunder. Till exempel riskerar ”smidiga” lösningar som utköp av insider att ha en demoraliserande effekt på medarbetare. Även att betala ut lön till någon som inte arbetar har enligt BRÅ denna effekt. En lösning som bygger på idén om att problemet är löst om insidern försvinner (BRÅ 2014:147) är alltså inte att föredra eftersom det rämnar det tillhörande normsystemet (Bacchi 2009:28-29). Även om det skulle vara effektivt för myndighetens uppdrag att snabbt bli av med en sådan person, kan man inte aktivera statens disciplinerande åtgärder eftersom det kräver att personen fortfarande är anställd (BRÅ 2014:147). Det visar en stor tilltro till statens disciplinerande förmåga, och förstärks och reproduceras genom kunskapsproduktionen om den goda och dåliga myndighetsutövningen.

2.4 Demokratiproblem?

Sammanfattat är det svårt att utifrån både beskrivningar och lösningarna se att BRÅ försöker lösa ett demokratiproblem, istället skapar man ett. Den mest framträdande problematiseringen utgörs av myndighetspersoner som inte kan anses leva upp till det korrekta tjänstemannaskapet, och i andra hand av en kunskapsbrist som BRÅ och andra aktörer kan lösa inom ramen för det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet. Organiserad brottslighet som potentiell påverkare omöjliggör att separera otillåten påverkan som arbetsmiljöproblem och formellt tillåtna handlingar från grundbrott, och gynnar BRÅ i att formulera nya brott att verka mot (Bacchi 2009:33, Rose 2000:145). Minskat fokus på konstruktioner som arbete och ett ökat fokus på ett mer aktuellt politiskt objekt ger BRÅ ökade resurser (Ericson&Stehr 2000:13). Otillåten påverkan som systemhotande kan förstås som en dominerande eller hegemonisk diskurs som givetvis involverar flera aktörer (Tham 2015:10), och gör det möjligt att styra mot det korrekta myndighetsutövningen genom brott (Simon 2007:4). Otillåten påverkan som demokratiproblem blir sant genom att knytas till teknologier som statlig finansiering och samhällsvetenskap (Rose 2000:146). Representationen av otillåten påverkan i dessa rapporter är lättare att förstå som en diskursiv ”sanning” om organiserad brottslighet (Foucault 2000:131), som väl lämpad för BRÅs interna rationalitet (Flyghed 2005:402), och som en funktion i skapandet av den goda förvaltningen som en styrningsteknik. Utifrån WPR är det följaktligen svårare att identifiera ett demokratiproblem. Fokus riktas istället mot hur problemen formuleras, vilken kunskap det

bygger på och hur intervention av BRÅ i andras myndighetsutövning legitimeras. BRÅ styr här i huvudsak genom en moralisk dikotomi mellan god och dålig myndighetsutövning.

3 Slutsatser och avslutande diskussion

Studiens syfte var att synliggöra hur otillåten påverkan är mer än det som omfattas av den systemhotande diskursen, och specifikt sökte studien visa hur otillåten påverkan fyller en funktion i skapandet av den goda förvaltningen som en styrningsteknik. Det gjordes genom WPR-analys av BRÅs problemformuleringar i delar av rapportserien om otillåten påverkan, och genom att länka dem till idéer om styrning. Jag upplever liksom Tham (2015:7) att motsägelsefullheten i BRÅs material gör slutsatser svåra. Bedömningar av hot varvar mellan ett samhälleligt förfall och väldigt återhållsamma beskrivningar, och WPR-modellen underlättar den här problematiken. Policy tenderar att formulera tydliga lösningar medan kunskapsproduktion söker svar på konkreta frågor, och BRÅs material är i många fall en hybrid mellan dessa två texttyper. Det var dock möjligt att med WPR studera hur BRÅ förstår otillåten påverkan genom föreslagna lösningar och hotbildsprofiler, utan att behöva ta hänsyn till eller värdera deras empiri, teoretiska förankring eller annan utvärderande praktik (Bacchi 2009:x-xi). En begränsning med studien är att WPR-analysen är menad att ge en mer tillräcklig bild än vad som kan ges här. För en fullständig WPR-analys ska även historiken till ett ”problem” studeras (Bacchi 2009:10-12), identifikation av vad som lämnas oproblematiserat bör ske i mycket högre omfattning (Bacchi 2009:12-14) och de bakomliggande processer som gör att ”problem” når sin tilltänkta målgrupp ska undersökas (Bacchi 2009:19). Dessa steg i WPR är alldeles för omfattande för denna studie, och skulle kräva att undersöka flera aktörer än BRÅ, inte minst media. Framtida studier kan med fördel använda sig av ett mer omfattande material och inkludera samtliga aktörer som Tham (2015) ansett betydande för att på ett mer tillräckligt sätt se hur BRÅ är en del i ett större interinstitutionellt fält, som påverkar konstruktionen av brott med följder för lagstiftning, människors rädsla, och rättsväsende (Tham 2015:1).

I våran samtid är styrning sammanflätad med sanningsregimer innefattar uttalanden av ”sanningsexperter”, vars funktion är konceptualiseringar av vad som är ”farligt”. Staten agerar inte bara mot redan existerande ”problem”, utan konstituerar områden inom vilka staten kan värka och entiteter de kan agera mot (Rose 2000:145). För styrning genom brott

(Simon 2007:4-5) krävs att man först konceptualiserar vissa processer och vissa relationer (Rose 2000:147-148), som organiserad brottslighet och dess kapacitet att utöva otillåten påverkan. Otillåten påverkan som ett demokratiproblem kan förstås som en hegemonisk diskurs eller ”sanningsdiskurs” (Tham 2015:10, Foucault 2000:131), och BRÅ kan genom att definiera vad som är ”farligt” styra andra myndighetspersoners beteenden genom att erbjuda sin expertis och skapa kunskap om otillåten påverkan. Genom att agera ”uppförandexperter” styr BRÅ mot det goda myndighetsarbetet, och de som avviker från denna norm erbjuds att återta kontrollen över sig själva genom ett mönster av åtgärder (Börjesson mfl. 2005:29). BRÅ formar och administrerar människors uppförande (Rose 1995:45), och diskursen är således inte isolerad eller passiv, utan produktiv (Foucault 2000:131).

Otillåten påverkan ska inte bagatelliseras, och studien föreslår inte att de handlingar som faller under begreppet inte borde vara föremål för BRÅ att studera alls. Ett ifrågasättande av problemets oberoende inte är samma sak som att hävda att det inte existerar eller inte har någon bäring (Blestas 2012:40-41). Vi kan ifrågasätta otillåten påverkan som ett demokratiproblem utan att hävda att det är oproblematiskt (Blestas 2012:42). Självklart har otillåten påverkan effekt för drabbade, och ”den organiserade brottslighetens” skada ska inte helt förringas även om både beskrivningar och reaktioner är överdrivna (Tham 2017:13). Men min tolkning av Flyghed (2005:395) är att konstruktionen av dåligt underbyggda hotbilder många gånger är ett större hot mot demokratin än det påstådda hotet. Utifrån denna studie skulle det vara möjligt att istället lyfta och problematisera omöjliggörandet av otillåten påverkan som arbetsmiljöproblem, eller grundbrotten för sig. Bacchi (2009:12) refererar till Foucault när hon hävdar att man inte behöver erbjuda en bättre lösning för att ge kritik, och denna ansats kan istället erbjuda en grund för diskussioner om den offentliga kunskapsproduktion som omger otillåten påverkan och organiserad brottslighet som politiska objekt. Som Tham (2015:1) påpekat kan inte brottslighetens allvar och omfattning härledas ur offentlig debatt om kriminalpolitik eftersom variationen i vilken brottstyp som är mest central inte nödvändigtvis har att göra med förändring i problembilden. Variationen i problembilden exempelvis mellan otillåten påverkan som arbetsmiljöproblem till den systemhotande brottsligheten reflekterar istället en förändring i styrningslogik (Blestas 2012:47). Enligt de idéer om styrning som använts i denna studie är otillåten påverkan på flera sätt lämpat i en tid där statliga myndigheter upplever press, kritik och missnöje. Sedan BRÅ myntade begreppet otillåten påverkan år 2005 har 12 publikationer om fenomenet släppts under en elvaårsperiod, och utifrån denna studie är det rimligt att tolka BRÅs stora

fokus på otillåten påverkan som ett sätt att styra andra myndigheters interna arbete i en viss riktning genom ett problem som de själva skapat. Samhällsvetenskaplig metod är en teknologi som ordnar otillåten påverkan i ett vetenskapligt sammanhang och ger problemet legitimitet. Kunskapsproduktionen och spridningen av BRÅs kunskap om otillåten påverkan får effekten att särskilt de myndigheter som ingår i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet tvingas att arbeta mot otillåten påverkan. De måste lyfta problemet, ta fram handlingsplaner, handleda och internutbilda, vilket också influerar människors beteenden eftersom expertisen synliggör vem som ska styras och varför. BRÅ bidrar dessutom med det nödvändiga antagandet om kopplingen mellan enskilda påverkansförsök till hotet mot samhället genom att hänvisa till organiserad brottslighet, vilket gör det svårt för aktörer att ifrågasätta allvaret och omöjliggör otillåten påverkan som ett arbetsmiljöproblem.

4 Referenser

4.1 Litteratur

Bacchi, C. (2009). *Analysing policy: What's the problem represented to be?* Frenchs Forest, NSW: Pearson Australia.

Bergström, G. & Boréus, K. (2012). "Diskursanalys" I: Bergström, G. & Boréus, K. (2012)(red) *Textens mening och makt: Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys* 3e upplagan Lund: Studentlitteratur

Blestas, A. (2012). "Spaces between: Elaborating the theoretical underpinnings of the 'WPR' approach and its significance for contemporary scholarship" In: Blestas, A. & Beasley, C. (2012)(red.) *Engaging with Carol Bacchi: Strategic Interventions and Exchanges* AU: University of Adelaide Press s. 37-52

Boelskifte Skovhus, R. & Thomsen, R. (2017). Popular problem. *British Journal of guidance & counselling* vol 45 nr.1 s.112-131

Börjesson, M., Palmblad, E., & Wahl, T. (2005). *I skötsamhetens utmarker: berättelser om välfärdsstatens sociala optik*. Stockholm:Stehag.

- Chia, R. (1996). 'The Problem of Reflexivity in Organizational Research: Towards a postmodern science of organization', *Organization* 3 (1): 31-59.
- Dean, M.(1999) *Governmentality: Power and rule in modern society* CA:Thousand Oaks
- Ericson, R. V. & Stehr, N. (2000). "The Ungovernability of Modern Societies: States, Democracies, Markets, Participation, and Citizens" I: Ericson, R. V. & Stehr, N. (2000) *Governing Modern Societies* s. 3-25 Toronto: University of Toronto Press
- Ericson, R V (2007) *Crime in an Insecure World*. Cambridge: Polity Press
- Flyghed, J. (2005) Kriminalitetskontroll eller mänskliga rättigheter *Nordisk tidsskrift for menneskerettigheter* Vol. 23 Nr. 4 s. 391-405
- Flyghed, J. (2007) Kriminalitetskontroll- baserat på tro eller vetande? *Svensk Juristtidning* Vol. 92 s.59-68
- Foucault, M. (1975/2003) *Övervakning och straff: Fängelsets födelse*, Fjärde upplagan, Lund: Arkiv förlag
- Foucault, M. (2000). "Truth and power", Faubion In: James D. (red.), *Power. Essential works of Foucault, 1954-1984*. Vol. 3 (New York 2000).
- Garland, D (2001) *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press
- Hsieh, H-F. & Shannon, S. H. (2005) "Three Approaches to Qualitative Content Analysis" *Qualitative Health Research* 2005:15 s.1277-1288
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2014) *Den kvalitativa forskningsintervjun* Lund: Studentlitteratur
- Reiner, R. (2006) "Neo-liberalism, Crime and Criminal Justice" *Renewal* Vol.1 No.3 2006 s.10-22

Rose, N. (2000) "Governing Liberty" I: Ericson, R. V. & Stehr, N. (2000) *Governing Modern Societies* s. 141-176 Toronto: University of Toronto Press

Rose, N. (1995) "Politisk styrning, auktoritet och expertis i den avancerade liberalismen" I: Hultqvist, Kenneth & Petersson, Kenneth (red.), Foucault: namnet på en modern vetenskaplig och filosofisk problematik: texter om maktens mentaliteter, pedagogik, psykologi, medicinsk sociologi, feminism och bio-politik (Stockholm 1995).

Sherman Heyl, B. (2001) "Ethnographic Interviewing" I: Atkinson, P., Coffey, A., Delamont, S., Lofland, J. & Lofland, L. (red.)(2001) *Handbook of Ethnography* s.369-383 UK: SAGE Publications

Schreier, M. (2014) "Qualitative Content Analysis" I: Flick, U. (2014) *The SAGE Handbook of Qualitative Research* s. 170-184 London: SAGE Publications

Simon, J (2007) *Governing Through Crime*. New York: Oxford University Press

Sohlberg, P. & Sohlberg, B-M. (2013) *Kunskapens former: Vetenskapsteori och forskningsmetod* Upplaga 3:1 Stockholm: Liber

Tham, H. (2015) "Den svenska förståelsen av organiserad brottslighet" I: Festskrift til Per Ole Johansen. Institutt for kriminologi og rettssosiologi Oslo 2015

Tham, H., 2011, Brottsoffrets uppkomst och utveckling som offentlig fråga i Sverige, i Lernestedt, C. & Tham, H. (red.), *Brottsoffret och kriminalpolitiken*, s. 24-49. Stockholm: Norstedts Juridik.

von Lampe, K. (2008) "Organised Crime in Europe: Conceptions and Realities" *Policing: A Journal of Policy and Practice* 2(1) 2008 s.7-17

Wahlgren, P. (2014). De laglydiga. Om skolans brottsförebyggande fostran. Stockholm: Kriminologiska institutionens avhandlingsserie, rapport Nr. 35

4.2 Rapporter och offentligt tryck

Brå (2005). *Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner: Från trakasserier, hot och våld till amorös infiltration*. Brottsförebyggande rådet, Rapport 2005:18. Stockholm, Fritzes

Brå (2009). *Polisens satsning mot organiserad brottslighet. En utvärdering av 43 projekt*. Brottsförebyggande rådet, Rapport 2009:19. Stockholm, Fritzes

Brå (2014). *Korruption i myndighetssverige: Otillåten påverkan mot insider*. Brottsförebyggande rådet, Rapport 2014:4. Stockholm, Fritzes

Brå (2016) *Otillåten påverkan mot myndighetspersoner: En uppföljning* Brottsförebyggande rådet, Rapport 2016:13. Stockholm, Fritzes

Direktiv 2013:19, Skärpta straffrättsliga åtgärder mot organiserad brottslighet. Stockholm: Justitiedepartementet.

Ds 2008:38, Nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten -överväganden och förslag. Stockholm: Fritzes.

Polismyndigheten (2015) ”Polisens rapport om organiserad brottslighet 2015”
Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, Maj 2015

SOU 2014:63, Organiserad brottslighet – förfälts- och underlåtelsehetsansvar, kvalifikationsgrunder m.m. Statens offentliga utredningar. Stockholm: Fritzes.

4.3 Länkar

Om BRÅs verksamhet

<http://www.bra.se/om-bra/organisation.html>

Senast uppdaterad 2017-05-08

Kriminologiska institutionen, Remissvar på SOU 2014:63, Organiserad brottslighet –

förfälts- och underlåtelsehetsansvar, kvalifikationsgrunder m.m.

http://www.criminology.su.se/polopoly_fs/1.211669.1416932655!/menu/standard/file/SOU%202014-63.pdf.

von Lampes sammanställning av definitioner

<http://www.organized-crime.de/organizedcrimedefinitions.htm>

Hämtad senast 2017-05-24