

Gothenburg Research Institute



GRI-rapport 2012:1

Älska din navel!

Om illiojal maktanvändning, den offentliga lögnen och skydd för whistle-blowers

Dennis Töllborg



© Gothenburg Research Institute
All rights reserved. No part of this report
may be reproduced without the written per-
mission from the publisher.

Gothenburg Research Institute
School of Business, Economics and Law
at University of Gothenburg
P.O. Box 600
SE-405 30 Göteborg
Tel: +46 (0)31 - 786 54 13
Fax: +46 (0)31 - 786 56 19
E-post: gri@gri.gu.se

ISSN 1400-4801

Layout: Lise-Lotte Walter

Till göteborgarna.
Och till alla hederliga snutar!

Förord

Det här är tredje och sista delen i ett arbete som började med en förfrågan om att titta på internutredningsverksamheten i Sverige, och där jag i två tidigare rapporter kommit med omfattande och konkreta förslag till förändring. Denna rapport ändrar inget av vad som sagts i dessa – behovet är lika stort och förändringarna alltså lika relevanta. I denna avslutande rapport försöker jag fullfölja den grundläggande analys vi tidigt gjorde – vi behöver ta ett samlat grepp över all form av illojal maktanvändning i Sverige, inte bara den som förekommer bland polisen.

Om vi då inte gör någonting, och gör det genast, kommer landet då att falla ned i en avgrund?

Nej, knappast. Saker och ting kommer att fortsätta fungera ungefär som vanligt – illojal maktanvändning och korruption varken förstör eller ens nödvändigtvis destabiliserar ett samhälle. Förhållningssättet blir istället normalitet, ett funktionellt instrument i ett samhällsbygge som visserligen avviker från den retoriska värdegrund vi tutar i våra barn och övriga behärskade, något vi inte talar om, trött accepterar eller ser som utslag av nödvändig ”realpolitik”. Det nya sanningsbegreppet blir bara helt enkelt instrumentellt.

Så landet dör inte, och det gör inte heller Göteborg. Både land och stad överlever. Men lever de?

Några kommer således älska denna rapport, många fler hata den, de flesta fullständigt ignorera den, och ingen kommer att läsa den. Ändå kommer så många att uttala sig, och göra det med den sedvanligt överlägsna arrogans som så tydligt utmärker de vars makt står i omvänd proportion till deras kunskap. De älskar sin navel.

Finally, I am keen to thank the many people who has been so welcoming and nice towards me, answering all my questions with patience, giving and recommending me literature, opening doors, reading parts of the manuscript et cetera: Brita Bjørkelo, John Boyd, A.J. Brown, Dennis Budz, Bob Campbell, Carmel Connors, David Dixon, Stuart Farson, Stephen Firth, Andrew Goldsmith, Angela Gorta, Timothy Legrand, Melea Lewis, Simon Bronitt, Tim Prenzler, Louise Porter, Janet Ransley, Jason Saunders, Charles Sampford, Phillip Stenning, Ian Temby and Robert Wyld. I might have forgotten someone in my head, but not in my heart. Please then forgive me for taking advantage of the professors privilege to have a messy brain.

A special thank's to Melanie Davis, Luanne Mott and Tracy Wood who not only helped with fixing accomodation which was affordable, (after losing 48 % of the supposed funding going to cover the overhead for the University of Gothenburg!), but also with printing out my texts (and even in a couple of times paying for taxi) made it economically possible, in due of everything, to finally produce this report. And many thanks to professors Philip Stenning, Andrew Goldsmith and Tim Prenzler, who not only invited me down and introduced me to CEPS, PIC, CMC, CTCP, IEGLS, KCELJAG and some other acronyms, but also relieved the pain of loneliness with some jazz, the wonderful view of Sydney from the Operahouse, the surroundings of Wollongong and a couple of nice dinners – and some beers. Cheers!

Göteborg/Brisbane/Sydney/Wollongong oktober-december 2011

Innehållsförteckning

1. Inledning	9
2. Queensland, New South Wales och lärdomar av och efter The Fitzgerald Inquiry	25
3. Illojal maktanvändning	61
4. Den offentliga lögnen	83
5. Whistleblowers, Informanter och Integritetsbärare	91
6. Substans framför yta; mot en ny ordning	125
7. Göteborg	145
8. Källförteckning	147
9. Kostnadsredovisning	153
10. Bilagor	155

If I only had
an enemy bigger
than my apathy,
I could have won¹

1. Inledning

1. Livet har lärt mig att varje förslag till substantiell förändring alltid möter det allra hårdaste motstånd. Retoriken spelar mindre roll, den kan t o m vara översvallande positiv, men i praktiskt handlande får det inte finnas någon händelse eller något centralt värde som rubbar status quo. Sverige är och, har man gett sig fan på, skall förbli ett homogent land, byggt på stabilitet som mest utmärkande signum, förenande över alla politiska ideologier.

Det spelar ingen roll hur väl underbyggda förslagen är, och det spelar ingen roll vad som utlöst förändringskravet. Det spelar inte ens någon roll om förändringsförslagen på den retoriska (kanske t o m ärligt menad retorik) nivån möts av den allra största välvilja; varje förslag till förändring kommer att mötas av det allra hårdaste motstånd från de med etablerad position. Och de är oftast dessa som avgör om förändring kommer att ske – revolutionernas tid är sedan länge förbi i ett modernt autistisk gammalt land.

Resan ned till Australien innebar en övernattnig i Hong Kong – jag har blivit för gammal för att längre utan hälsorisker flyga 30 timmar, i princip i ett sträck. När jag strövade runt i en av Hong Kongs parker stannade jag fascinerad framför ett gammalt, mycket vackert, träd. Det stod i full blom. Jag har ingen aning om vilken sorts träd det var, men det som fascinerade mig var dess majestätiska grova form i kombination med dess graciösa blomning. Och – kanske framförallt – att det saknade inre kärna; hela stammen var bara ett skal av kanske tre centimeter tjock bark. Ändå var trädet, kanske tio meter högt, med en stor och vacker krona och en lång historia av kamp, nu dömt att dö. Utan inre kärna skulle det inte klara av de stormar som oundvikligen stod att vänta, och dess yttre skönhet skulle föga kompensera denna brist på inre kärna, när högtrycket till slut var över.

Väl nere i Brisbane återvände trädet plötsligt i mina tankar. Jag insåg att jag sett Sverige, och de värden jag är en produkt utav.

Förändringsmotståndet är möjligen förstäeligt, och beskrivs ofta som just mänskligt (och är också det, skulle i vart fall en utilitarist hävda). Substantiell förändring av sakernas tillstånd innefattar alltid en hotbild gentemot de med etablerad position; vad händer med mig? Ju svagare självförtroende, ju dum-

¹ Mumford and sons

mare och ju mer korrupt bakgrund till att de erhållit den makt, de privilegier och det anseende de nu en gång har, desto starkare motstånd; ja, man kan t o m tala om ju brutalare kamp, och ju mer oärliga vapen. Ett väl underbyggt, och därtill konstruktivt förslag, utgör därmed ofta det allra största hotet.

Det är möjligt att jag är för cynisk i min analys. Kanske är det som min handledare Anna Christensen en gång sa, när jag som ung doktorand första gången mötte maktens gränslösa ondska och omgivningens kompakta ignorans² och kände varje fortsatt arbetsinsats som meningslös; när väl stenen är kastad kommer vågen till slut att växa till den tsunami som kastar ut det gamla, och bereder väg för förändring. Först måste äran dock räddas på de gamla – oftast måste de i vart fall gå i pension, understundom t o m dö –, därefter kan förändringen genomföras. Anna hade i vart fall rätt när det gällde SÄPO och personalkontrollen.

Ändå Anna; risken är väl trots allt att när förändringen väl slår igenom är det för sent. De förändringar som till slut genomförs lider nu av brister i förhållande till en ny verklighet. Och nya tider har skapat nya potentater med egen etablerad position, och så kommer nya förslag att möta nytt motstånd.³ Bra blir det således aldrig! Människan är nu en gång för svag (och kanske dum) varelse för att det skall vara möjligt. Men kanske kan det åtminstone bli bättre?

2. Måndagen den 10 oktober. Det här är min första arbetsdag på projektet. Så snart jag anlände till Brisbane kastades jag nämligen rakt in i en två dagars konferens, anordnad av min värd CEPS (Centre of Excellence in Policing and Security, Griffith University), och helgen gick därför åt att översätta den dom Katarina Pahlsson avkunnade den 16 september 2011.⁴ Där ”konstaterade” hon att mottagande av en muta om 40.800, eller snarare 51.000 (eftersom privatpersoner, mutade eller omutade, inte har rätt att räkna av moms), inte kan betraktas som grovt mutbrott.⁵ Det kändes nödvändigt att översätta domen. Jag förväntar mig inte att någon här nere kommer att tro mig, om de bara har min berättelse. Sverige har i sanning ett starkt varumärke, även på detta område, både utomlands⁶ och inhemskt.

² Se Töllborg, *Sorg 2.1*

³ Töllborg, *Människa eller lort?* (under tryck, festskrift till NN, april 2012)

⁴ Hovrätten för Västra Sverige, dom den 16 september 2011, mäl nr B 2778-11.

⁵ Däremot stadgar entydig praxis från hovrätterna att *stjåla* 50.000 kronor, det är utan undantag att betrakta som *grov* stöld (se *tex* RH 25:83 och, senast, Svea Hovrätt dom 2011-09-09 B 6146-11; *200 kronor* stulna ur ryggsäck!). AD har också med brutal tydlighet klargjort att om en arbetstagare, i vart fall en arbetstagare med placering långt ned i linjehierarkin, för egen del tillgodogör sig ett belopp om så lite som 60 kronor, så utgör det hävningsgrund – dvs avskedandeskäl – och det även beträffande arbetstagare med mer än 30 års pricksfri anställning hos samma arbetsgivare (AD 1/1997, dom 1997-01-08)

⁶ Se *tex* Helen Ester. *Whistleblowing and the media – transparency the greatest casualty*

Efter en snabb löprunda på morgonkvisten börjar jag med att kolla de svenska dagstidningarna på webben. På DN Debatt skriver min kollega och vän Claes Sandgren, professor och ordförande i Institutet mot Mutor, att "inget tyder på att Sverige har blivit ett mer korrupt land". Det är inte så att han menar att Sverige sedan länge präglats av korruption, och inget blivit värre, utan hans poäng är att Sverige alltid varit och alltjämt är ett land i huvudsak utan korruption. Ett och annat rötägg har på senare tid avslöjats, men korruptionsgraden är låg, för att inte säga obefintlig, och det finns inga strukturella korruptionsfenomen i vårt land. "Hur har *myten* (min kursivering) om den ökade korruptionen kunnat slå igenom så totalt?", frågar han sig, och ger själv svaret: "Mytbildningen har också sitt ursprung i ett stort antal personers egenintresse av att överdriva korruptionens omfattning: medier, forskare, myndighetsföreträdare, oppositionspolitiker, revisorer, debattörer med flera får lättare uppmärksamhet, resurser och uppdrag, om korruptionen anses stiga."⁷

Jag mailar Claes – vi brukar ha mailkontakt – och ifrågasätter hans slutsatser. Claes uppskattar sannolikt inte mailet, även om han som vanligt svarar artigt. Han ber att få domen, som han säger sig inte känna till. Claes och jag har redan tidigare haft flera maildiskussioner om bl a just korruptionsgraden i Sverige och den feodala demokratins konsekvenser⁸, och han – tidigare ambassadör, och en del av etablissemangen – är en hederlig, hårt arbetande (och mycket trevlig), tjänsteman, liksom så många andra jag har diskuterat frågan med, inte minst lokalt i Göteborg. Ändå är de alltid lika avvisande, några av dem t o m riktigt förbannade: vi har ju inga fällande domar. I internationella undersökningar (som bygger på den empiri Claes och andra kollegor skickar in) blir vi trea i Europa på korruptionskontroll och fyra totalt av de minst korrupta länderna i världen. Det är imponerande siffror, som antas tala sitt eget tydliga språk. Men de är producerade av forskare och andra som inte har några bekymmer med att erhålla forskningsbidrag, rentav miljoner, för egen forskning och för "centers of excellence", där de med vetenskaplig pondus kan förklara att korruptionsgraden ökar ju mörkare hårfärgen blir och därmed ju längre söderut vi kommer längs breddgraderna. Vi är visserligen inte bäst – med ödmjukhet övertygar man – men bra nära.⁹ Men t o m för dessa forskare

⁷ Sandgren, DN Debatt 2011-10-10 "Inget tyder på att Sverige blivit ett mer korrupt land".

⁸ Se Andrew Macintosh. *Making independent bodies independent*, särskilt s 2. Även *The Fitzgerald Inquiry*, s 126

⁹ En klassisk sådan bild framförs i det pågående svenska korruptionsprojektet, inom ramen för "center of excellence" vid statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs Universitet där, i vart fall i de muntliga framställningar jag hört, Sverige placeras bland de i särklass bästa, dock passerad av Norge. Sådan "självkritisk ödmjukhet" stärker trovärdigheten i påståendena, men stämmer icke desto mindre med rapporter från Norge självt (kanske framdrivet av samma rationalitet), se Bjørkelo, Matthiesen & Einarsen, *Varslingens mange ansikter: en oppsummering av forskning og litteratur om varsling i arbeidslivet*, där författarna anger att Norge hamnar på jumboplats i Norden!

framstår Sandgrens fragmentariserande argumentation som besvärande, och de pekar genast i en replik på avvikelsen från internationell bestämning av korrupsionsbegreppet.¹⁰ Jag delar dessa forskares erfarenhet, och tror – för att travestera Sandgren – att det främsta skälet till myten om att Sverige är ett land i allt väsentligt fritt från korruption är den ytterligt snäva definition av begreppet korruption som vi, även i brottsklassificeringar och därmed i brottsstatistik, använder oss av.¹¹

Jag skickar Hovrättsdomen till Claes via mail, i svensk såväl som översatt version, och sänder den vidare till Transparency International och World Justice Forum, dit jag brukar bli inbjuden. Det handlar ändå om en hel helgs gratisarbete, och de måste antas vara djupt intresserade.

3. Bara dagarna innan jag lämnade Sverige kom alltså den första överrättsdomen rörande den, såsom jag förstår Claes Sandgren, ”påstådda” korrupsionsskandalen i Göteborg. I ett land som i första hand satsar på varumärke, och där allt ändock bara är ”sociala konstruktioner”, finns det anledning att citera stora delar av domen, åtminstone för att historiskt säkra empirin.¹²

”Åklagaren har godtagit det marknadsvärde som tingsrätten kommit fram till att teglet haft, dvs. 51.000 kr. När det gäller Olov Lundgrens ställning vid tiden som avses med åtalet är det, som tingsrätten angett, utrett att han som teknisk chef vid Bostads AB Poseidon (Poseidon) i och för sig tillhör den personkrets som avses i 20 kap. 2 § första stycket brottsbalken. Hovrätten konstaterar vidare att det genom Bo Weners och Lena Örtenblads uppgifter, sammantaget med framförallt den åberopade fakturan och det först i hovrätten åberopade brevet från Wienerberger till Olov Lundgren, är utrett att Olov Lundgren har fått det aktuella teglet som gåva, att faktureringen i samband med leveransen i början av år 2003 endast avsett frakten och att det endast är denna Olov Lundgren faktiskt kommit att betala. Slutligen är det klarlagt att Wienerbergers syfte med gåvan var att påverka Olov Lundgren att i egenskap av beställare för Poseidon hjälpa Wienerberger i framtida upphandlingar. Så långt gör alltså hovrätten samma bedömningar som tingsrätten.

(...)

Den betydelse uttrycket ”otillbörlig belöning” har i bestämmelsen i 20 kap. 2 § brottsbalken innebär att transaktionen i sin helhet måste anses otillbörlig för att ett mutbrott ska föreligga. Vad som är otillbörligt får avgöras på grundval av en samlad bedömning av alla för det enskilda fal-

¹⁰ Erlingsson, Linde, Rothstein och Oscarsson, DN Debatt 2011-10-12 ”Svensk korruption mer än bara repor i fasaden”

¹¹ Jfr National Integrity Systems Assessment, *Chaos or Coherence?* s 10

¹² Dom avkunnad av hovrättslagmannen Katarina Pahlsson, hovrättsrådet Jennie Mellbin, referent, tf. hovrättsassessorn Malin Stensbäck samt nämndemännen Kenneth Hallén och Gun Simonsson, Hovrätten för Västra Sverige, dom avkunnad 2011-09-16 i mål nr B 2778-11

let betydelsefulla omständigheter. En sådan omständighet är självfallet en förmåns ekonomiska värde, men domstolen måste beakta även andra faktorer. Det är givet att det bör fästas större vikt vid förmånens värde om förmånen uppgått till ett särskilt högt belopp eftersom risken för en beteendepåverkan ökar med förmånens värde. *Ett värde som i sig inte kan anses vara särskilt högt, som i det nu aktuella fallet,¹³ kan emellertid inte tas till intäkt för att det inte rört sig om en otillbörlig transaktion.*

(...)

Utredningen i målet har inte gett vid handen att det funnits någon annan relation mellan Bo Wenner eller Wienerberger och Olov Lundgren än en rent yrkesmässig. Det har inte ens påståtts att gåvan av teglet skulle vara föranledd av något annat än tjänsterelaterade skäl. Bo Wenner har till och med förklarat att avsikten från Wienerbergers sida med att skänka teglet till Olov Lundgren, var att denne som teknisk chef på Poseidon skulle kunna hjälpa Wienerberger i framtida upphandlingar. Någon annan innebörd än att Wienerberger avsåg att få en förmånligare behandling än sina konkurrenter kan alltså inte tillmätas bolagets agerande. Det står också klart, inte minst genom hans egna uppgifter, att Olov Lundgren som teknisk chef hade inflytande i Poseidons byggprojekt. Därmed är det klarlagt att gåvan av teglet i och för sig varit en otillbörlig belöning som getts Olov Lundgren för dennes tjänsteutövning på det sätt som avses i 20 kap. 2 § brottsbalken.

(...)

Det är således utrett att Olov Lundgren, i sin egenskap av arbetstagare, för egen del tagit emot tegel värt 40 800 kr från Wienerberger utan att betala för det, att gåvan i och för sig utgjort en otillbörlig belöning samt att den haft ett sådant samband med hans tjänsteutövning som avses i bestämmelsen i 20 kap. 2 § brottsbalken. Nästa fråga hovrätten har att ta ställning till är om detta förfarande objektivt sett ska bedömas som grovt brott. (...) Domstolarna har i flera fall prövat frågan om ett mutbrott ska bedömas som grovt. Följande exempel från denna praxis är av särskilt intresse för hovrättens utgångspunkter.

I RH 1996:30 dömdes en avdelningsdirektör vid Byggnadsstyrelsen för mutbrott till åtta månaders fängelse. Han hade fått 195 000 kr av en fastighetsägare för att i sin anställning ha förmedlat tre hyreskontrakt mellan statliga myndigheter och fastighetsägaren eller av denne företrädde bolag. Hovrätten motiverade sin bedömning av mutbrottet som grovt med att brottet avsett ett betydande belopp, att avdelningsdirektören haft en befördrad tjänst och att det i hans uppgifter ingått att företräda staten vid känsliga hyresförhandlingar.

¹³ Min kursivering. Värdet överstiger med ca 25.000 kronor det bidrag staten ställt upp med för att kunna genomföra detta projekt. Detta faktum är emellertid, förstås (!), ”en annan sak”.

Hovrätten för Västra Sverige bedömde i ett relativt nyligen avgjort mål ett mutbrott som grovt där en trafikinspektör hade tagit emot penningbelopp för att i samband med uppkörningar godkänna körkortselever (hovrättens dom den 29 juni 2010 i mål B 4800-09). Vid bedömningen av brottets svårhetsgrad pekade hovrätten på att trafikinspektören var tjänsteman vid en statlig myndighet, att hon hade tagit emot mutor i sin tjänsteutövning upprepade gånger under en lång tid (25 elever under fyra år) och att det fanns en systematik i hennes handlande. Dessutom beaktades att agerandet utgjort en fara för trafiksäkerheten samt att det belopp hon mottagit, 168.000 kr, var betydande.

I RH 1997:43 dömdes en teknisk chef i en kommun för att ha tagit emot muta i form av ett fritidshusbygge till ett värde av 187.000 kr. Åklagaren gjorde gällande att brottet skulle rubriceras som grovt med hänsyn till att kostnaden för byggbolagets åtaganden uppgått till ett betydande belopp och att den tilltalade i egenskap av teknisk chef innehaft en särskilt ansvarsfull ställning. Hovrätten delade uppfattningen att mutbrottet avsett ett betydande belopp men menade att den tilltalades ställning som teknisk chef – enligt vad han själv uppgett – inte inneburit att han för kommunens räkning hade haft behörighet att utifrån lämnade anbud självständigt fatta beslut om vilket byggbolag som skulle erhålla en viss entreprenad. Hovrätten påpekade också att den tilltalades uppgifter att han inte heller i övrigt haft något avgörande inflytande på kommunens beslut i entreprenadärenden inte ifrågasatts av åklagaren och därför skulle godtas. Vid sådant förhållande var mutbrottet, trots att det avsett ett betydande belopp, inte att bedöma som grovt.¹⁴

(...)

Hovrätten gör mot bakgrund av det redovisade följande överväganden.

Av praxis framgår att inte ens otillbörliga belöningar om relativt höga belopp, särskilt där andra försvärande omständigheter saknas, behöver medföra att ett mutbrott bedöms som grovt. Värdet av den nu aktuella förmånen har uppgått till 40 800 kr. Teglets värde kan varken sägas vara obetydligt eller betydande. Värdet av den aktuella förmånen talar alltså varken i försvärande eller förmildrande riktning vid en bedömning av gärningens svårhetsgrad. När det så gäller påståendet att Olov Lundgren allvarligt missbrukat sin förtroendeställning för sin egen vinning beaktar hovrätten följande. Det förhållandet att en arbets- eller uppdragstagare missbrukar eller riskerar missbruka sin förtroendeställning för sin egen vinning är en av förutsättningarna för att ett mutbrott över huvud taget ska kunna komma ifråga. För att anses ha allvarligt missbrukat sin förtroendeställning måste det därför enligt hovrättens mening i allmänhet krävas något ytterligare såsom att det är utrett att den enskilde vidtagit eller haft en konkret avsikt att vidta en pliktstridig handling. Något sådant har inte ens påståtts i målet. Den av åklagaren

¹⁴ Hovrättsråden Gunnar Sjöblom och Susanne Möller, hovrättsassessorn Göran Kvist, referent, samt nämndemännen Eivor Granberg och Lisbeth Hällgren

här åberopade omständigheten kan därför inte i sig utgöra en grund för att mutbrottet ska bedömas som grovt. Slutligen har åklagaren gjort gällande att gärningen ska bedömas som grov eftersom avsikten med gåvan varit att rubba den fria konkurrensen i samband med framtida upphandlingar. Som framgått tidigare är ett av syftena bakom straffbestämmelsen om mutbrott just att värna den fria konkurrensen. Inte heller en sådan omständighet bör därför ensamt medföra slutsatsen att en gärning är grov. De av åklagaren särskilt angivna omständigheterna bör alltså varken var för sig eller vid en helhetsbedömning medföra att det påstådda mutbrottet ska anses grovt.

Tingsrätten har vid sin prövning av åtalet emellertid kommit fram till att Poseidons verksamhet måste anses utgöra ett centralt skyddsområde för samhället, och därmed är att betrakta som en väsentlig offentlig verksamhet, att förmånen därför måste anses ha getts i samband med annan viktig offentlig verksamhet och att Olov Lundgren i egenskap av teknisk chef på Poseidon innehaft en tjänst av beskaffenhet som krävt särskilt integritetsskydd. Även om förmånen inte getts i samband med myndighetsutövning har tingsrätten på de anförda skälen bedömt mutbrottet som grovt.

Hovrätten har som utgångspunkt att betrakta all verksamhet som de politiska församlingarna bestämt ska bedrivas i offentlig regi som angelägen. *Det är inte lika självklart att denna utgångspunkt ska gälla även verksamhet som bedrivs i form av ett kommunägt aktiebolag, vilket är fallet med Poseidon.*¹⁵ Åklagaren har inte lagt fram någon utredning och än mindre argumenterat för vilka omständigheter i Poseidons verksamhet som särskilt utmärker denna eller som skulle kunna kvalificera den som en sådan väsentlig eller viktig offentlig verksamhet som lagstiftaren ansett ska skyddas av de högsta straffsatserna. Något egentligt stöd i praxis eller förarbetsuttalanden för att göra en sådan bedömning finns inte heller. Hovrätten ansluter sig därför inte till tingsrättens överväganden och slutsatser i denna del.

Tingsrätten har vidare kommit fram till att Olov Lundgren haft en tjänst av beskaffenhet som kräver särskilt integritetsskydd. Som nämnts är redan ett av själva syftena bakom bestämmelserna om ansvar för mutbrott att skydda en tjänsts eller ett uppdrags integritet. Varje sådant behov av skydd kan därför inte medföra att en gärning ska bedömas som grov. I praxis har tjänster inom vårdverksamheten ansetts vara av beskaffenhet att de kräver särskilt integritetsskydd (se bl a rättsfallet NJA 1985 s. 477, där dock mutbrottet bedömdes vara av normalgraden). Även om Olov Lundgren i egenskap av teknisk chef i Poseidon haft möjlighet att utöva ett visst inflytande i beställarleddet i byggbranschen, har han enligt hovrättens mening inte haft en sådan ställning som lagstiftaren avsett med ett särskilt behov av integritetsskydd som medför att varje otillbörlig belöning är att bedöma som grov oavsett omständigheterna i övrigt.

¹⁵ Min kursivering

Sammanfattningsvis gör alltså hovrätten bedömningen att omständigheterna i målet inte kan medföra att det aktuella förfarandet skulle kunna bedömas som grovt brott.”

Hovrätten, dvs Katarina Pahlsson¹⁶, ”finner” alltså att när en ledande befattningshavare i ett till hundra procent ägt kommunalt bolag, därtill i byggnadsbranschen, mottager en muta till ett värde av 51.000 kronor netto, så är detta i Sverige *inte* att betrakta som ett grovt mutbrott.¹⁷ Möjligen kan detta vara en förklaring till de få mutdomar vi, enligt Sandgren, har i Sverige och inte bara det: möjligen kan detta vara förklaringen till att Sverige hamnar så högt på listan, när man talar om vilka som är världens minst korrupta länder. I vart fall säger domen, tillsammans med Sandgrens artikel, en hel del om problemets natur. Tjänst och gentjänst i denna och andra former har blivit så självklart i Sverige att det betraktas som normalitet. Därmed kan vi inte längre med någon form av trovärdighet tala om enstaka rötägg eller ruttna äpplen. Det handlar nu om en skadad kärna eller, med Zimbardo, Fitzgerald och Wood, en rutten korg.¹⁸

I Sandgrens debattartikel, liksom i den svenska diskussionen, åberopas ofta just Transparency Internationals index, där Sverige onekligen placerar sig högt (f.n. 4:a, hösten 2011), som en objektiv och av ett utomstående internationellt organ gjord värdering och därmed ett självständigt starkt bevis för att korruption är ytterst ovanligt i Sverige. Transparency International definierar emellertid såsom korruption ”abuse of public power for personal and political ends”¹⁹. Den svenska avdelningen, liksom Claes Sandgrens och därmed också Institutet som mutor, gör dock gällande att begreppet måste tolkas mycket snävare, bara omfatta tagande av (direkt pekuniär) muta och därtill bara räknas i de fall det finns en fällande dom. Med detta resonemang blir den ovan refererade Hovrättsdomen paradoxalt nog ytterligare ett bevis för att Sverige är i allt väsentligt *befriat* från korruption!

En sådan inställning avviker radikalt från den internationella synen; ”In the modern globalising world, it is increasingly recognised that official corruption is not just a problem of individual ’bad apples’ in government or busi-

¹⁶ En av de svenska domare jag följde, därtill sedan länge, har den allra största respekt för

¹⁷ De häpnade på CEPS när jag berättade detta, och tror mig först sedan de fått bekräftat översättningens korrekthet

¹⁸ Se *Uppdraget*, Polismyndigheten i Västra Götaland 2010-12-15. Det är också rätt talande att i en norsk undersökning menar bara 3 % av de tillfrågade att de sett tecken på korruption på arbetsplatsen, medan ett så högt tal som 25 % säger att de i sin yrkesverksamhet bevittnat ”klanderverdig atferd overfor pasienter/brukere, elever/kunder, trakassering/krenkende atferd mot andre, eller urettmessige fordeler til enkelte (ansatte/leverandører/kunder, illojal atferd overfor virksomheten, brudd på taushetsplikt, eller utnyttelse av stilling til personlige fordeler)” Mathiesen, Bjørkelo & Birkeland Nielsen. *Klanderverdig atferd og varsling i norsk arbeidsliv*, s 79. Bilden av vad som utgör korruption avviker så markant, i Norge såväl som i Sverige, från den internationella definitionen av begreppet, att illojal maktanvändning blivit normalitet.

¹⁹ National Integrity Systems Assessment, *Chaos or Coherence?* s 113

ness, but a systemic problem requiring systemic solutions.”²⁰ Vi ser här tydligt paradoxen med den fragmentariserade svenska bestämning av vad som utgör korruption och den årliga redovisning som Sverige gör till Transparency International av korruptionen – en redovisning varpå detta organ såvitt avser Sverige och övriga västvärlden, men inte Afrika, Asien och andra kontinenter, utan egen kritisk granskning sedan bygger sitt index på. Just med denna variant av redovisning kommer svensk redovisning i sig själv utgöra ett exempel på korruption, så som begreppet bestäms internationellt. Som Rothstein et al påpekar i sin replik till Sandgrens debattartikel är denna typ av slirande därför direkt farlig. Jag påstår att den rent utav utgör själva urtypen för den svenska formen av korruption, så internaliserad att den utgör normalitet och alltså inte ens uppfattas som korruption. Och att de whistleblowers, integritetsbärare, som förhåller sig till internationella standards för begreppet i Sverige just därför uppfattas som tramsiga sagoberättare eller, med Sandgren, oseriösa lyckosökare som bara är ute efter uppmärksamhet och egna pekuniära förmåner. På individnivå definieras de ofta som ”rättshaverister” eller betraktas i vart fall som ”besvärliga människor”.

Den svenska självbilden vilar således fast på en snäv juridisk-teknisk bestämning av bestickning istället för en öppen självkritisk granskning och redovisning av ett brett spektrum av exempel på ”frätande maktmissbruk”²¹, som man kallar det i Australien. Användande av ett sådant språkbruk som jag just nu gav exempel på är dock uteslutet i Sverige, om man vill bli tagen som seriös.

Ändå; gör man korruptionsbegreppet så snävt som Sandgrens artikel och den nyss relaterade Hovrättsdomen utgör empiriska exempel på, då förändrar man också hos makthavare liksom hos de styrda omedvetet gränserna för vad som utgör etiskt godtagbart handlande, för vad som går an och vad som inte går an, när man har att förvalta den makt man temporärt och villkorat tilldelats. En makt man tilldelats för att tjäna samhället och dess medborgare, *ett ok man har att bära*, inte en personlig rättighet att diskretionärt utöva. Fattar man inte det, och talar man dessutom i termer av associationsrättsliga metaforer, när sanningen är att det alltid är en eller flera individer som fattar beslut, då medverkar man till att skapa ett värdelöst rätts- och samhällssystem utan personligt ansvar.

4. Australien rankas efter Sverige när det gäller avsaknaden av korruption, men kommer ändå så högt upp på listan som 8:a, trots en sanslöst mycket vidare bestämning av korruptionsbegreppet än vad Sverige har valt.²² I New South Wales utgick The Wood Royal Commission nämligen från följande bestämning av vad som skall betraktas som korruption, när man genomförde den utredning som tillsammans med The Fitzgerald Inquiry är denna rapports viktigaste inspirationskälla²³:

²⁰ National Integrity Systems Assessment, *Chaos or Coherence?* s 110. Även *The Fitzgerald Inquiry*, s 173 m fl ställen

²¹ National Integrity Systems Assessment, *Chaos or Coherence?* s 10.

²² http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results

²³ Såväl Fitzgerald som Wood började sitt arbete i en granskning av misstänkt korruption och maktmissbruk *inom polisen* men insåg snart att ett helhetsgrepp var nödvändigt, och

”A. CORRUPTION DEFINED

2.1. Definitions of ‘systemic and entrenched corruption’ were provided in the Commission’s First Interim Report. No reasons has emerged for departing from the substance of those definitions save to make it clear that the definition of ‘corruption’ includes the *mala fide* exercise of police powers. Corruption has accordingly been taken to compromise deliberate unlawful conduct (whether by act or omission) on the part of a member of the Police Service, utilising his or her position, whether on or off duty, and the exercise of police powers in bad faith. It includes participation by a member of the Police Service in any arrangement or course of conduct, as an incident of which that member, or any other member:

* is expected or encouraged to neglect his or her duty, or to be improperly influenced in the exercise of his or her functions;

* fabricates or plants evidence; gives false evidence; or applies trickery, excessive force or threats or other improper tactics to procure a confession or conviction; or improperly interferes with or subverts the prosecution process;

* *conceals any form of misconduct* by another member of the Police Service, or assists that member to escape internal or criminal investigation; or

* engages himself or herself as a principal or accessory in serious criminal behaviour.

In each case, the relevant conduct is considered to be corrupt, whether motivated by an expectation of financial or personal benefit *or not, and whether successful or not.*”²⁴

lät undersökningen omfatta hela den offentliga sektorn, inklusive offentligt finansierade associationer såsom t ex kommunala sk ”bolag”. Det är möjligt att detta inte ansetts vara lika nödvändigt bara något decennium tidigare, men med new public managements genomslag, och privatiseringsvägen, under åttio- och nittitalen, och den omstrukturering av samhällets transfereringar och maktutövande som följde därav, blev detta uppenbart, National Integrity Systems Assessment, *Chaos or Coherence?* s 88. Det är med sorg i hjärtat jag därför ser hur Katarina Pålsson inte klarar av att se igenom dessa konstruktioner, utan istället för ett mycket skruvat resonemang där hon väljer att köra över tingsrätten och plötsligt se det kommunala allmännyttiga bostadsbolaget som en privat verksamhet vilken som helst. Det kan handla om insocialisering, att makt korrumpierar eller bara att ”hjärna ersatt hjärta”, som de brukar säga, jag är inte mannen att ge svaret i det individuella fallet, men det spelar trots allt mindre roll. Resultatet är detsamma, och utgör central empiri som borde stämma till eftertanke, både inom rättsväsendet och i vårt land i stort.

²⁴ *The Wood Royal Commission*, s 20. Inom ICAC och PIC används fortfarande detta vida korruptionsbegrepp. För att kunna bli straffad krävs dock att beteendet också bryter mot en straffrättslig regel eller en antagen *code of conduct*, dvs kan åtminstone disciplinärt bestraffas. Det innebär att det händer att ICAC/PIC konstaterar att korruption förekommit, men ingen disciplinär eller straffrättslig påföljd sker; ICAC/PIC saknar självständig rätt att åtala, och det är inte heller deras uppgift – de är framtidsorienterade, och fokuserar på strukturer, vilket inte hindrar att deras beslut får avgörande effekter inte bara för organisationen, utan också för individerna utpekade; ”The harm have to be spelled out”, som Angela Gorton, PIC, uttryckte det vid vårt samtal den 11 november 2011.

Kursiveringarna är mina, och är ett försök att lyfta fram hur Wood-kommissionen, i sin – skall erkännas – mycket extensiva definition av korrupcion²⁵, väljer att som ett centralt drag hos den professionelle yrkesmannen lyfta fram dennes lojalitet mot värden, framför mot person; "Integrity systems functions to ensure that power is exercised in a manner that is *true to the values ... that power is entrusted to, or held by, institutions and individual office-holders concerned.*"²⁶

För Fitzgerald och hans kollegor framstod det således som självklart att social kompetens måste vika för professionell dito. En sådan bestämning av vad som utgör professionalitet stämmer också bättre överens med Transparency Internationals bestämning, där den professionelle tjänstemannen präglas av att denne är "true to their principles and do what they say they will" och institutioner är professionella om de agerar för att verkställa de mål "that are *publicly set*". Härnere talar man om vikten av att *Walk the Talk*, inte bara *Talk the Talk*²⁷. Alltså ingen tillåten "hidden agenda", ingen accept av lojalitet mot annat än mot de värden som uttryckligen bestämts i demokratisk ordning – pragmatiskt motiverade beslut som avviker från den retorik varpå den offentliga makten utövas betecknas såsom just korrupcion.²⁸ Det är i sanning en annan ordning än den som präglad, och präglar, Sverige och svenskt beslutsfattande, även om varje land lider av sitt hyckleri, så även självklart Australien. Här skall vi dock fokusera på best practices, ta efter de lyckade försöken och försöka lära av deras misstag, för att undvika upprepa desamma.

Ett av skälen till den ökade korrupcionen i västvärlden, inte bara i Sverige, går antagligen att återföra till den new public management-våg som svepte över världen i åttio- och nittioalets thatcher- och reaganism, och vars ekonomiska konsekvenser västvärlden börjat skörda hösten 2009 och framåt. Ett centralt led i new public management var, dels att traditionellt offentlig verksamhet såldes eller lejdes ut till privata aktörer, dels att omfattande delar av den mer affärsmässiga verksamhet som kommunerna skapat som ett led i byggandet av välfärdsstaten – t ex allmännyttan, hamnverksamhet, skola samt tung infrastruktur som energisektorn m m – "bolagiserades", dvs gavs nya associationsformer där man började leka marknad. Förändringarna var, bortsett från i de fall man sålde ut verksamheten, emellertid i huvudsak endast associationsrättsliga – ägarförhållandet och uppdragen förändrades inte, inte heller ersattes ledarna i linjeorganisationen med professionella aktörer; beföringsgången behölls, men plötsligt uppfattade de alltjämt

²⁵ Det ligger naturligtvis en överlappning i de båda begreppen illojal maktanvändning respektive korrupcion, se Prenzler, *Police Corruption*, s 15ff

²⁶ National Integrity Systems Assessment, *Chaos or Coherence?* s i, min kursivering

²⁷ Vad jag i Sverige kallat "en äkta Mona Sahlinare", dvs konsten att göra något utan att riskera att något händer. Se Bengtsson & Töllborg, *En riktig Mona Sahlinare. Utvärdering av brottsförebyggarearbete i Gunnared, Rapport till stadsdelsnämnden i Gunnared 8 november 2002*. Stadsdelsnämnden beslöt att sekretessbelägga försättsbladet, med rapportens titel!

²⁸ National Integrity Systems Assessment, *Chaos or Coherence?* s 113

de facto kommunanställda sig som aktörer på den privata marknaden, och bar nya titlar såsom verkställande direktör, finanschef och annat man hämtade från privata sektorn. Fokus kom allt mer på varumärke, marknadskommunikation och konkurrensfördelar, och i kölvattnet kom cocktailpartyn, mässutställningar, internationalisering och höga löner, bonus och lojalitet mot i bästa fall verksamhetens ”affärsidé” – nämligen att generera vinst – och i värsta fall, ofta dolt under den skruvade idén att man var något annat än just kommunalanställda, en ny relation till verksamheten som uppfattades som något man själv ägde, och där man själv således gjorde vad man ville med denna ”egendom”.

Plötsligt trodde man att verksamhetens framgång var en frukt av att man själv var ett marknadens geni, och förstod inte att man faktiskt inte agerade på klassiska marknadsvillkor, utan var en frukt av ett *de facto* marknadsmonopol. Med denna förändrade självbild urholkades snabbt grundläggande juridiska begrepp, såsom t ex befordringsplikt, och efter något decennium mindes man dem inte ens längre. Inte ens inom sådana centrala nationella myndigheter som Finansinspektionen eller Konkurrensverket är detta begrepp längre bekant, och de rättsliga beslut man tar för att skydda den fria marknaden och betalningsströmmar har blivit allt mer ad hoc och känsligt för det som brukar kallas realpolitik. Allt handlade plötsligt, tänkte man, om fria val på en fri marknad. I denna hegemoniska miljö stängdes insynen, hänvisande till affärssekretess, och plötsligt stod vi där med en offentlig verksamhet ledd av människor som befordrats genom (ofta politiska) nätverk och som stod utan varje form av personligt ansvar; genom sekretessen ställde de sig utanför granskning och genom att de stod utanför verklig konkurrensutsättning saknades också ekonomiskt, åtminstone personligt, risktagande. Det är inte märkligt att det bland dessa människor snabbt – med rätta visade praxis, bekräftat så sent som genom hovrättsdomen som redovisats ovan – spred sig en självbild där integritet, lojalitet mot kommunmedlemmarna/skattebetalarna och klassisk ämbetsmannahederlighet sågs som verksamhetsfrämmande, och de som försökte stå kvar i detta betraktades som framstegsfientliga, besvärliga människor som inte förstod att världen ändrats.

5. Den här rapporten handlar om *Detournement de Pouvoir*, eller Illojal maktanvändning, om Den offentliga lögnen och om Whistleblower-skydd. Paketet hänger ihop.²⁹ Utan helhetsgrepp utesluts varje form av realistisk analys och, vad värre är, varje steg mot *substantiell förändring*.

Som vi sett ovan är samtidens fragmentarisering kanske den främsta orsaken till korruptionens utspridning och normalisering. Såväl Wood som

²⁹ Se *The Fitzgerald Inquiry*, s 300 samt *Wood Royal Commission*, s 252. Även Mathiesen, Bjørkelo & Birkeland Nielsen. *Klanderverdig atferd og varsling i norsk arbeidsliv*, s 5. De flesta integritetsbärare/whistleblowers har att berätta om dåligt ledarskap, inkompetens, slapphet i förhållande till arbetsmiljö- och andra normer. Bara i begränsad omfattning handlar det om direkta ekonomiska oegentligheter. Även *The Fitzgerald Inquiry*, s 133f

Fitzgerald insåg detta tidigt i deras utredningsarbete; det går inte att studera illojal maktanvändning som ett utslag av individuella brister hos några samhällsmedborgare, frågan måste sättas i sitt nationella och historiska sammanhang³⁰; ”not just in relation to the personal integrity of individualism but also the institutions through which most political and economic power is exercised”.³¹

Begreppet integritet, som står i ett kontradiktoriskt förhållande till korruption, hämtar sitt ursprung ur latinets *integritas*, och utgör också ordstammen för den matematiska termen *integer*, som betyder just helhet.³² Fragmentarisering, *disintegration*, (på sätt som förespråkas i Sandgrens debattartikel och som utgör den skandinaviska realismens viktigaste påverkan på det svenska juridiska systemet) är dumhetens, ignoransens och korruptionens moder; Oxford English Dictionary sammanfattar i att ”corruption is ’the destruction or spoiling of anything, especially by *disintegration*”.³³ Korruptionens största fiende är därför ett holistiskt förhållningssätt, en mångfacetterad gränsöverskridande organisationell struktur där lagstiftningen och granskningsorganen har sin roll att spela, men där krav på lojalitet mot värden som befodringsgrund är än mer central.³⁴

The Fitzgerald Report anses banbrytande, och vid sidan av Nordirlands Ombudsmannainstitution har CMC i Queensland och ICAC (tillsammans med PIC) i New South Wales ansetts vara världsledande institutionella nyskapelser för bekämpande av illojal maktanvändning, inte bara inom polisen, utan i varje skattefinansierad verksamhet – det må vara myndighet eller kommunala ”bolag” likväl som universitet, sjukvård, ”privata”, i allt väsentligt de facto skattefinansierade, dagis eller under vilka associationsrättsliga metaforer den skatte- eller avgiftsfinansierade offentliga verksamheten nu bedrivs. Granskningen inkluderar även politiker.³⁵

I Sverige handlar det om värden för 820 miljarder varje år som står utan samlad granskning. Enbart byggsektorn – en klassisk sektor med hög grad av korruption – själv står för 90 miljarder och fastighetsägarna

³⁰ Därav skälet till avslutningskapitlet i *Uppdraget: Vår tids rädsla för kvalitet*

³¹ National Integrity Systems Assessment, *Chaos or Coherence?* s 113

³² ”(A) ’whole’ number as opposed to a fraction”

³³ National Integrity Systems Assessment, *Chaos or Coherence?* s 9

³⁴ National Integrity Systems Assessment, *Chaos or Coherence?* s 14

³⁵ För fullständighetens skull skall här nämnas att såväl Queensland som New South Wales hade förekommit, och troligen inspirerats, av the Hong Kong Independent Commission to Combat Corruption, som daterar sig så långt tillbaka som till 1974 (Prenzler/ Faulkner, *Towards a model...*, s 259). Queenslands CJC, så småningom CMC, föregicks av ICAC i New South Wales, sedermera kompletterad med PIC, och har efterföljts av motsvarande organisationer i Western Australia, Tasmanien och Victoria, se Prenzler/Faulkner, *Towards a model...* Det handlar alltså om ursprungliga delstatsalternativ, som nu trycker Federationen (Commonwealth) framför sig, ett faktum som bör inspirera Göteborgs kommun, även om kommunen saknar en del av de lagstiftande möjligheter som delstatsregeringarna hade och har.

för 35 miljarder³⁶, däribland de 50.000 kronorna som den inledningsvis citerade hovrättsdomen handade om.

Jag upptäckte the Fitzgerald Report redan tidigt i det arbete jag blev ombedd att för polisens räkning göra rörande fr a den svenska internutredningsverksamheten. Tillsammans med min sekreterare Anders Månsson och den som rikspolischefen beslutat utse som ny chef för polisens internutredningsverksamhet, Lars-Göran Carlsson, lyckades vi ordna möjlighet för oss att under två veckor på olika nivåer skugga CMC (Crime and Misconduct Commission), just för att se och lära. Det hade varit oerhört betydelsefullt för internutredningsverksamheten, när den skulle nystarta, om vi i enlighet med planerna fått möjlighet ta del av denna kunskap. När maktens män och kvinnor blev nervösa, sedan vi släppt delrapporten³⁷ och visat att den svenska ordningen hade internationellt sett ytterst låg kvalitet och knappast uppfyllde minimistandard ens med svenska mått mätt, slog dock bromsarna omedelbart till, som så vanligt i Sverige utan ett ord sagt, än mindre ett skriftligt beslut. Detta går enligt min uppfattning inte an, är i sig själv ett uttryck för korruption eller, lite mindre brutalt uttryckt i ett känsligt land, en avgörande brist på integritet. Den makt de då utövade var inte den makt de tillerkänts rätten att utöva. Den var ett svek mot organisationen och mot det jobb de var tillsatta att utöva: inte att ”följa fattade beslut” så att maktens män och kvinnor inte besväräs, utan att se till att organisationen fungerar i samhällsmedborgarnas intresse. De hade helt enkelt glömt varför de en gång fått maktbefogenheterna, det hade glömt *uppdraget!*

Kanske är det nämligen så, trots allt, att även Sverige, sitt starka varumärke till trots, har något att lära från andra länder. Kanske handlar inte korruptionsskandalerna, de må vara i Göteborg eller inom andra kommuner eller verksamheter, om rötägg, utan istället om en så stark hegemoni att det som Fitzgerald och Wood benämner korruption i Sverige blivit normalitet, att användande av offentlig makt till egen och vänners – eller partiets och partikollegors – gagn betraktas som en självklar del av pragmatiskt nätverkande? Jag tror i vart fall det. De kontrollorgan vi skapat i Sverige – allt från Riksrevisionen, Konkurrensverk och Finansinspektion till JO, JK och Rikskriminalpolisens senaste satsning mot mutbrott – har fått en så stark inriktning på finansiella oegentligheter att det inte funnits något utrymme för någon form av kvalificerad diskussion för upptäckt och förebyggande av annan korruption än den som bär direkta pekuniära förtecken.³⁸ De flesta av de som arbetar inom dessa organisationer har dessutom fått sina egna arbeten genom aktivt nätverkande och följsamhet mot den politiska, juridiska och ekonomiska makten, ingen genom att ha visat hög integritet och motstånd mot det som i Sverige brukar kallas ”pragmatik”. Att bygga sociogram är därför en av de enklaste metoderna att nå förklaring på annars till synes oförklarliga händelser.³⁹ Även i Sverige bör vi därför, menar jag med viss bestämdhet,

³⁶ Mats Edman, ”Hundratals skattemiljarder omsätts utan granskning”

³⁷ *En man i grön hatt*, gratis nedladdningsbar från www.stella-bianca.se

³⁸ Det mesta av korruptionen – det som jag oftast kallar illojal maktanvändning – bär inte, i vart fall omedelbara, pekuniära förtecken, se t ex *The Wood Royal Commission*, s 288

³⁹ Se Töllborg, *Om detta må ni inte berätta*, samt Töllborg, *Värdesystemets parasiter*

med Wood-kommissionen fundera över om "the deliberate misuse of office to procure an advantage or disadvantages in matters of promotion, discipline, transfer and the like, through patronage, friendship or personal prejudice"⁴⁰ är den mest centrala orsaken till att korgen börjat ruttna, och skapat de s k rötägg som nu börjar synas? Men var hamnar vi då på den internationella skalan av världens minst korrupta länder, och vilken institution i Sverige har den inre mognaden och den demokratiska kraften att man skulle våga promota motsvarande utredningar?

Det har på senare tid blivit alldeles uppenbart att Göteborg, liksom Sverige i övrigt, ser det som centralt att staden/landet *uppfattas* som en stad, ett land, där korruption är en marginell företeelse. Varje ifrågasättande av denna bild betraktas och behandlas som illvillig, ett sätt att i egenintresse försöka svärta ned "vår fina stad – vårt fina land"; minns förre statsministern Göran Perssons beröm av stabiliteten i Kina, bara några år efter händelserna vid Himmelska Fridens Torg⁴¹ och hans tydliga varning i den svenska riksdagen till alla som var beredda att kritiskt reflektera över sakernas tillstånd; "Jag kommer, liksom den regering jag tillhör, att i alla sammanhang med kraft brännmärka dem som utomlands talar illa om Sverige".⁴² Själv har jag blivit offentligt utskälld av en av maktens män, sedan jag hävdade att "trappan sopas uppifrån" – enligt denna person innefattade detta ett påstående om att samtliga ca 48.000 anställda i Göteborgs kommun var korrupta!⁴³ Dumhet är tillsammans med nepotism korruptionens moder, och normalsvaret på krisen blir därför i Sverige stigmatisering av "tjallaren"/whistleblowern samt ytterligare ett uppdrag till kommunikationsdirektören och JKL.⁴⁴

Integritet handlar om så mycket mer än transparenta beslutssystem som ger möjlighet att identifiera beslutsfattaren/na och därefter möjlighet till utkrävande av personligt ansvar. Integritet innebär att beslutsfattaren i organisationen intuitivt agerar, *handlar* i enligt med de värden som vårt kollektiva samhällsbygge ger uttryck åt, och som återfinns i lagtextens undertext, i de filmer, böcker och i den politiska och samhällseliga retorik vi som kollektiv –

⁴⁰ Royal Commission into the New South Wales Police Service, *Final Report, Volume I: Corruption*, s 20

⁴¹ Massakern inträffade som bekant (vågar någon längre minnas eller bry sig, i en tid när pengar tydligen inte luktar) 1989, och Perssons beröm kom sju år senare, 1996, när han gjorde sitt Kinabesök

⁴² Se t.ex. Riksdagens snabbprotokoll 1994/95:120, onsdagen den 14 juni, anförande 62

⁴³ Samma man hade något år tidigare, dock kraftigt berusad, ringt till min bostad och erbjudit mig upp till 200.000 kronor, om jag bara kunde skriftligen ge svar på tre triviala juridiska frågor stadskansliet stod inför; jag förklarade att han kunde få svaren via telefon direkt och gratis, men det gick inte. Bakgrunden var att Göteborgs Energi kört sönder vårt och 12 andra hus, i anslutning till fjärrvärmeinstallationer som genomförts under vintern och utan hänsyn till (kunskap om?) om att husen stod på instabil lergrund, och nu kunde man inte ta sitt ansvar offentligt, med risk för ytterligare skadeståndsanspråk. Detta skulle ha varit en "smidig" lösning, ett exempel på den s k "göteborgsandan". Göteborgsandan svarar mot det man på PIC kallar "the continuing compromise", samtal med Angela Gorton 11 november 2011.

⁴⁴ Det är vanligt att man översätter korruption endast till pekuniära belöningar, en fullständig vilseledande uppfattning. Korruption tar sig ofta helt andra uttryck, kanske framförallt i tjänst och gentjänst, inklusive fr a, inte bara i offentligfinansierad sektor, utdelande av schyssta jobb, bonusar, styrelseuppdrag och liknande, se *The Wood Royal Commission*, s 35f

oberoende av om vi är sverigedemokrater eller r-are och allt där mittemellan, och oberoende av ålder, kön eller religion – retoriskt bekänner oss till.

Det handlar om grundläggande värden som t ex att man inte skall slå neråt, proportionalitet, att ingen skall skörda vinning av sin egen ogärning, att alla har rätt att göra fel, men att alla också har att själva rätta till dessa fel, och att nyanserna i hur långt man skall gå i krav på verkställande av dessa värden sammanhänger med att makt ger ansvar, medan maktlöshet ger ansvarsfrihet.

Integritet hos beslutsfattaren förutsätter således att denne tar den demokratiska och rättsstatliga retoriken – inte paragrafen, utan retoriken bakom stadgandet – på allvar. Och gör det i handling, *walk the talk!* Läsaren kan jämföra med en sedel – sedeln är i sig bara ett papper, ett ting, ändå genererar den trygghet genom att de flesta av oss vägrar agera som skithögar. Sedeln i sig själv är ju aldrig skyldig, ansvarig, och institutionerna garanterar inte heder hos den som du lånar ut sedeln till, utan din garanti för att få betalt ligger i att den person som du fått sedeln av inte är falskmyntare eller den person du lånat ut sedeln till så långt som står i dennes makt tänker göra rätt för sig. Graden av berättigad tilltro, *trust*, är således sist och slutligen, såväl på individuell som samhällelig nivå, beroende av den inre resning som den person har som du växlar sedeln med, att just denne – inte samhällets institutioner eller pappersbiten med det magiska symbolvärdet – har heder. På det sättet hänger institutionell och individuell heder samman, är ömsesidigt beroende och interagerar. *Sustainable trust* genereras genom vad de enskilda makthavarna inom systemet gör, aldrig genom vad de säger.

Min ambition i detta arbete, som kompletterar och avslutar det arbete jag presenterade i de två utredningarna för polisen under 2010, är därför att, inspirerad av och med starka intryck från framförallt Fitzgerald- och Woodkommissionerna, men också från Churchcommittee och Knapp-, McDonald- och Lundkommissionerna, försöka skapa mekanismer för att få de individer som arbetar inom offentligt finansierade institutioner tar beslut som svarar upp mot de värden den offentliga retoriken bygger på. T ex inser att den som i sin tjänsteutövning mottager ”gåvor” av ett värde som uppgår till 40.800 exklusive moms, eller 51.000 inklusive moms, för att i sin tjänsteutövning ge fördelar åt givaren, gjort sig skyldig till *grovt* mutbrott! Rätt svar på tentan måste nämligen också vara rätt svar i praktiken; finns det någon som tror att någon enda riksdagsman som var med och fattade beslutet om mutbrott i brottsbalken vid tillfället för beslutet (eller före eller ens efter) skulle vara beredd att offentligt säga att avsikten var just att bara mutor långt över detta belopp skulle betraktas som grov muta?

”Det är inte du utan jag och DO som kommer att behöva försvara beslutet i Ekot. Jag vill därför inte ha det där ärendet på mitt bord!”⁴⁵

”Handelshögskolans fakultetsnämnd bistår institutionen för juridik med 10.000 kronor för att avtacka professor Svante O Johansson med externa gäster av betydelse för hela Handelshögskolan.”⁴⁶

2. Queensland, New South Wales och lärdomar av och efter The Fitzgerald Inquiry⁴⁷

1. Såväl The Fitzgerald Inquiry som The Wood Royal Commission utmärks av att de bar sådan intensitet, gick så djupt och var så professionella och öppna att båda utredningarna ledde fram till bestående radikala förändringar av hela den offentliga maktutövningen, inte bara deras ursprungligt primära undersökningsobjekt, dvs polisen och illojal maktanvändning inom denna. Den illojala maktanvändning som upptäcktes inom polisen sattes i kontext, och fokus hamnade på strukturer, inte på individer. The Fitzgerald Inquiry liksom the Wood Royal Commission slog effektivt undan benen på alla maktens försök att trivialisera vad som framkom som begränsat till individer och förekomsten av ”ruttna äpplen/rötägg” – dessa var en produkt av en kultur.⁴⁸ Just för att utredningarna gick utöver direktiven och pressade gränserna när maktens män och kvinnor försökte att bakbinda dem genom begränsande direktiv, just därför att de tog sitt uppdrag på allvar hellre än att satsa på sig själva och behaga makten, blev utredningarna något helt annat än de miss-

⁴⁵ Naiti del Sante, *Dragkampen om värdesystemet*

⁴⁶ Handelshögskolan, Självständigt dekanusbeslut av Per Cramér, *Beslut B1 1803/10*. Det framgår inte av beslutet vilka dessa externa gäster ”av betydelse för hela Handelshögskolan” var.

⁴⁷ De två utredningarna som detta kapitel huvudsakligen bygger på heter officiellt Report of a Commission of Inquiry Pursuant to Orders in Council, dated (i) 26 May 1987 (ii) 24 June 1987 (iii) 25 August 1988 (iv) 29 June 1989 (de som i texten refereras till som The Fitzgerald Inquiry) samt Royal Commission into the New South Wales Police Service (samtliga volymer refereras i löpande text till som The Wood Royal Commission)

⁴⁸ *The Fitzgerald Inquiry*, bl a s 208. Även *The Wood Royal Commission*, bl a s 21f

lyckanden som föregått dem. The Fitzgerald Inquiry och the Wood Royal Commission kom att medföra bestående förändringar, de satte helt enkelt en ny standard för offentlig maktutövning.⁴⁹

2. Fitzgerald var en i allt väsentlig helt okänd, inte bara för allmänheten, domare när han våren 1987 fick uppdraget att genomföra en undersökning av påståenden om fem namngivna personers inblandning i korruption i Queensland, särskilt kopplat till Brisbane och Gold Coast. Ministern bedömde att uppdraget skulle vara avklarat inom sex veckor – i sin avhandling talar Ransley om att man rentav hoppats på att allt skulle var avklarat inom 3 veckor!⁵⁰ Bilden hos allmänheten, media och även inom rättsväsendet var då att korruption och illojal maktanvändning inte var särskilt frekvent förekommande – tvärtom var den förhärskande bilden att delstaten var i huvudsak befriad från sådant.⁵¹

Sedan Fitzgerald successivt tilltvingat sig och utredningen allt större befogenheter och obegränsade ekonomiska resurser, och efter att ha genomfört 339 förhör, de flesta offentliga och med plikt att tala sanning för de som förhördes, efter användande av telefonavlyssning och infiltratörer, och efter att ha mottagit och granskat 2.304 olika skriftliga bevis, presenterades utredningen 25 månader senare, i juli 1989. Det lagrade utredningsmaterialet omfattar 250 hyllmeter. Den enda motgång Fitzgerald mötte i sina krav på ständigt utökade mandat var ett avslag på kravet att självständigt ha rätt att ansöka om och genomföra telefonavlyssningar – en rätt som CMC numera har.⁵²

Utredningen har satt en ny standard för utredningar inte bara i Australien utan över större delen av världen: "No commission of inquiry in Australia has been more remarkable in its outcome than that conducted by Mr Fitzgerald QC, as he then was."⁵³ Fitzgerald föregick Transparency Internationals korruptionsindex liksom World Justice Forum med dess olika index. I Sverige har vi ännu inte tagit intryck av de mer generaliserbara resonemang som förs i Fitzgerald Inquiry – liksom vi inte heller påverkats av Churchcommittee eller Knapp-, McDonald- eller Lundkommissionerna – och tanken på en motsvarande utredning i Sverige är närmast axiomatiskt utesluten. Det finns anledning att fråga sig vad detta faktum är svaret på!

⁴⁹ Se Janet Ransley, *Inquisitorial Royal Commissions and the Investigation of Political Wrongdoing*

⁵⁰ Ransley, *Inquisitorial Royal Commissions and the Investigation of Political Wrongdoing*, s 191

⁵¹ "According to a public opinion survey conducted by the CJC in mid-1999, very few members of the public had any direct knowledge of serious improper behaviour by public sector employees in Queensland in the preceding five years. Out of a sample of 1500 people, only one person (0.1%) claimed to know of a state or public official taking a bribe. Overall, only about 1 % of respondents reported any knowledge of possible illegal behaviour." Queensland Criminal Justice Commission. *Improving Standards of Integrity in the Public Sector: The Queensland Experience*, s 8

⁵² CMC i hearingen den 3 november 2011

⁵³ Gibbs, Foreword. Ur Hede, Prasser & Neylan (red), *Keeping them honest: Democratic reform in Queensland*, citerat från *The Fitzgerald Legacy*, s 1

Det arbete, de utredningsinsatser som gjordes och den historiska betydelse The Fitzgerald Inquiry kom att få, både i Queensland, Australien och även i en rad andra länder, måste kopplas till Fitzgeralds person. Som framgår av den fortsatta redovisningen vägrade Fitzgerald att begränsa utredningen till den typ av klassiskt avgränsande undersökning som bl a utmärker moderna svenska offentliga utredningar, där varje form av avsteg från utredningsdirektiven – ofta formulerade så att endast det politiskt önskvärda resultatet av undersökningen är möjligt – är utesluten. Svenska utredningar befolkas därtill traditionellt av individer som ängslas över varje reflektion som kan störa makten män och kvinnor, och som istället ser utredningen som en möjlighet att personligen göra karriär.⁵⁴ Fitzgerald gick en annan väg; han vägrade att bara fokusera på frågan ”hur?” utan tog sig mandat som gick utöver utredningsdirektiven, drev med hjälp av media och allmänhet den ansvariga ministern till att ge utredningen allt bredare mandat, mer och mer resurser och allt bredare rättigheter att använda tvångsmedel för att genomföra utredningen. Fitzgerald tvingade t o m den politiska makten över alla partigränser att redan innan utredningen presenterades, och de fått ta del av alla utredningsresultat och rekommendationer, ställa sig bakom utredningen, och lova att genomföra förslagen i dess helhet! De hade helt enkelt till slut inget val, sedan Fitzgerald tidigt och ytterst genomtänkt beslutat att sätta frågan om korruption och annan misskötsamhet inom polisen i kontext och låta empirin man med alla medel tvingade fram, momentant och fortlöpande genom media och offentliga hearings, studsa mot frågan ”vad är detta svaret på?” när man utformade sina förslag.

Just denna envishet, den ”agressiva paranoia” denna besvärliga människa dag ut och dag in genom ledarskap fick med hela utredningsorganisationen i, var ett, tillsammans med kravet på professionalitet och lojalitet mot värden, nödvändigt personligt drag hos Fitzgerald. Det var detta karaktärsdrag som tvingade fram både de fakta och de förändringar tidigare utredningar gång på gång misslyckats med. Sir Harry Gibbs, med bakgrund som ordförande i såväl Queenslands som Australiens Högsta Domstol, och som lett en tidigare utredning på samma tema men då inte fått fram särskilt mycket ny empiri och inte lyckats åstadkomma någon förändring – något som liksom i Sverige så småningom tvingade fram ständigt nya, lika misslyckade, utredningar i

⁵⁴ Fokus kommer på historia, aldrig på samtid och framtid, jfr den sk Säkerhetstjänstkommissionen. Aldrig har väl heller någon svensk utredning ö h t övervägt att kräva de befogenheter som anses nödvändiga, *a conditio sine qua non*, för att kunna genomföra en seriös utredning rörande polis eller andra myndigheter, inte ens när dessa utlösts – såsom Säkerhetstjänstkommissionen – av en skandal (då Leanderakten). Bland dessa absolut nödvändiga villkor framhåller t ex Wood ”Power to demand answers to questions (with criminal sanctions for not answering of for providing misleading answers)” samt ”Capacity to ’turn’ corrupt officers to become witnesses, usually through offers of indemnities from prosecution”, se Prenzler, *Police Corruption*, s 48f. Tänk själv tanken att jag, eller någon annan, skulle ange att sådana befogenheter är nödvändiga för att den Granskningskommission, som skall tillsättas i Göteborg rörande göteborgskorruption, ö h t skall kunna presentera något av kvalité i sin rapport.

ambitionen att få bort problemen från den politiska dagordningen – är tydlig när han i beundrande ordalag 1992 förklarar varför Fitzgerald lyckades, där han och alla tidigare utredningar misslyckats: "The transformation of the inquiry, from an investigation of alleged crime and corruption involving five suspected criminals into an examination of almost every aspect of the system in Queensland, and the general acceptance of the inquiry and its recommendations, were made possible only by the ability and determination of Mr Fitzgerald himself, and by the constant attention which the media gave to the issues which he raised."⁵⁵

3. The Fitzgerald Report hade alltså, som så vanligt, föregåtts av en rad utredningar på samma tema – oegentligheter inom polisen och påståenden om korruption och misskötsamhet – under mer än 25 års tid; 1963-64 i den s k National Hotel Royal Commission, ledd just av Gibb, 1975 i en utredning av två från Scotland Yard hämtade kriminalare, 1976 i den s k Lucas Inquiry som var en uppföljning av Scotland Yard-utredningen och 1985 i den s k Sturgess Inquiry. Inga av utredningar hade påverkat sakernas tillstånd. Trots många och väl motiverade förslag förblev dessa förslag i allt väsentligt aldrig implementerade, sändande ett tydligt budskap så snart utredningarna avslutats att "damagecontrol" återigen hade lyckats, att det var grönt ljus för "business as usual".⁵⁶ Därmed fanns det emellertid också utrymme för nya avslöjanden, nya skandaler att "avslöjas" av Australiens motsvarigheter till Uppdrag Granskning, Kalla Fakta, Insider och motsvarande, och nya initiativ av politiker av visa handlingskraft genom att tillsätta nya (och pålitliga) utredningar, för att distansera sig, avskilja sig eget ansvar och få lite lugn och ro. Jurister i karriären bistår gärna och ofta i sådana arbeten, eftersom det i Sverige är en central del i karriärsgången, förutsatt att man visar att man har "omdöme".⁵⁷

⁵⁵ Gibbs, H. *Foreword*. I Hede, Prasser och Neylan (red.), *Keeping them honest: Democratic Reform in Queensland* (1992)

⁵⁶ Se Ransley, *Inquisitorial Royal Commissions and the Investigation of Political Wrongdoing*. Jfr även våra utredningar *En man i grön hatt* respektive *Uppdraget* och alla de utredningar som föregått dessa, funnit samma problem och föreslagit samma sak: händelseorientering vid polisens internutredningar. Detta är också den internationella erfarenheten, jfr t ex Jayne McPeherson. *Police Accountability – Independent or Internal Oversight?*, s 2

⁵⁷ Jämför å ena sidan Svante O. Johansson, den förste domare i Sverige som erhållit tjänsten som justitieråd efter sökförfarande, men först efter att ha hållit föredömligt låg profil vid Grundlagsutredningens hearing i andra kammaren, då jag till närvarande justitie/regeringsråds högljudda missnöje kritiserade det feodala utnämningssystemet. Se också Handelshögskolan, Beslut B1 1803/10 *Beslut att bistå institutionen för juridik med 10.000 kronor till ett evenemang med externa gäster av betydelse för Handelshögskolan*. Å andra sidan måste nämnas Kerstin Wigzell som väl får anses sakna sådant omdöme, efter att ha tvingat regeringen in i en återvändsgränd genom att vara konkret i sina förslag (rörande 250.000 kronor i ersättning till de vanvårdade barnen) – man kan väl anta att hon därmed skapade sitt eget glastak. Motsvarigheten drabbade ju Carl Anton Spak och Jan Öhman, sedan de försatt regeringen i en sådan position att de hemliga tillämpningsföreskrifter som styr svensk åsiktsregistrering inte längre var politiskt möjliga att hålla just hemliga. Och, som så vanligt,

Som så vanligt, och förutsägbart, var det således även i Queensland en skandal, driven fram av media, som utgjorde katalysatorn till The Fitzgerald Inquiry. I den nationella kanalen Australian Broadcasting Commission (ABC) lyfte 1987 den i Australien väl kände journalisten Christopher Masters i deras motsvarighet till Uppdrag Granskning, Four Corner, åter fram anklagelser om kopplingar mellan Queenslandspolisen och den organiserade brottsligheten i delstaten. Programmet kallades The Moonlight State.⁵⁸ Dåvarande premiärministern Sir Johannes (kallad Joh) Bjelke-Petersen, som sedermera skulle ställas inför en åtalsjury som en direkt följd av The Fitzgerald Inquiry, var vid tillfället på tjänsteresa, och det blev vice premiärministern, tillika polisministern, Bill Gunn som fick den heta potatisen på sitt bord. Gunn beslutade tillsätta en utredning, men nu inträffade det ovanliga att även ledande jurister i Queensland motsatte sig hans förslag till ordförande.⁵⁹ Motståndet hade sin bakgrund i tidigare utredningars fatala misslyckande, och vid tidpunkten för programmet hade det bara gått ett par år sedan den senaste utredningen. Enough fick vara enough; alla tidigare utredningar hade bara utgjort ett spel för galleriet, hävdade man från tungt juridiskt håll, och krävde nu en obelastad ordförande. Det var i det läget Bill Gunn föreslog Gerald Edward (kallad Tony) Fitzgerald.

Fitzgerald accepterade uppdraget, men bara på villkor att han fick ett brett utredningsmandat, de resurser han vid varje tillfälle ansåg nödvändiga samt garantier att inte bli störd eller hindrad av byråkratiskt motiverade regelverk och regelfetishister.⁶⁰ Och att han skulle beredas möjlighet att erbjuda infor-

visade det ju sig att dessa, trots att de av såväl ansvariga politiker som rättsvärdande organ ansågs vara av synnerlig betydelse för rikets säkerhet, inte hade ett smack med rikets säkerhet att göra. Registernämnden, där Spak var ordförande och Öhman vice ordförande, lades så snart möjligt också ned, och ersattes med Säkerhets- och Integritetsskyddsnämnden, nu dominerad av politiker och ledd av tidigare chefen för Säkerhetspolisen, Anders Eriksson. Som jag sagt så många gånger förut: inte ens Stalin hade ansett att en sådan konstruktion varit möjlig att nå legitimitet för. Men i Sverige gick det alldeles utmärkt, inte ens en stilla bris. Se *The Fitzgerald Inquiry*, s 130

⁵⁸ Se *The Fitzgerald Inquiry*, s 69f

⁵⁹ Jfr *The Thick of It* – berätta för mig vem som skall bli ordförande, och vilka som skall ingå i utredningen, så skall jag också berätta vilket resultat utredningen kommer att komma fram till. Gunn, som inte själv var jurist, tänkte först tillsätta den så pålitliga HD-domaren Pratt, som lett den tandlösa internutredningsverksamhet som gällt fram till Fitzgerald Inquiry började läcka sina resultat och bjöd in media att momentant följa undersökningen (jfr Björn Ericsson och den svenska internutredningsverksamheten). När media och många framstående jurister tydliggjorde att man saknade varje form av förtroende för Pratt, rådde Gunns senior advisor – ungefär motsvarande statssekreterare – honom att backa tillbaka, och föreslog istället den för Gunn helt okända Fitzgerald, en domare som valt att hoppa av och istället syssla med affärsjuridik, dvs som stod helt utanför policing. Bjelke-Pedersen var inte särskilt lycklig över beslutet, och knappast Gunn heller senare – inte minst sedan Pratt själv blev en av de som kom att utsättas för särskild granskning i The Fitzgerald Inquiry, därtill på goda grunder.

⁶⁰ Jfr Ransley, *Inquisitorial Royal Commissions and the Investigation of Political Wrongdoing*, s 192

manter åtalseftergift och vittnesskydd, förutsatt att de vittnade.⁶¹ Fitzgerald förstod att smida när järnet var varmt – premiärministern Bjelke-Pedersen skulle aldrig släppa till sådana rättigheter, och det gällde att säkra dem innan han återvände från sin utlandsvistelse. Väl hemkommen försökte också Bjelke-Pedersen stoppa utredningen, men tåget hade då redan börjat rulla.⁶²

När Fitzgerald den 26 maj 1987 kunde starta kommissionsarbetet hade han inte bara tillförsäkrat sig dessa rättigheter, han tilltvingade sig så snart han fått uppdraget också makten att, vid risk av straffrättsliga påföljder om de inte lydde order, tvinga människor att inställa sig för förhör av kommissionen. Ursprungligen avsåg denna rätt bara förhör rörande frågor som sammanhänge med eventuella kopplingar mellan Queenslands polismakt och den organiserade brottsligheten, och i dessa bara rörande frågor om illegalt spel, prostitution och narkotikahandel. Fitzgerald insåg dock snart att det var omöjligt att med någon heder stanna vid de fragmentariserade frågeställningar som ministern angivit i utredningsdirektiven, bad och erhöll något år senare om utökade befogenheter samtidigt som undersökningsområdet vidgades både i tiden och till sitt innehåll. I augusti 1988 ändrades lagstiftningen så att offentliganställda nu befriades från sin tystnadsplikt i förhållande till Kommissionen. Under det fortsatta utredningsarbetet begärde Fitzgerald vid ytterligare tre tillfällen att lagstiftningen skulle ändras, så att Kommissionen kunde tvinga fram mer material. Vid samtliga tillfällen tillgodosågs hans krav. Fitzgerald drev begävat och högst medvetet den politiska makten mot allt mer utökade möjligheter att fingranska det nät av informella kontakter och ”realpolitik” som utgjorde grogrunden till den omfattande illojala maktanvändning som blivit normalitet. The Fitzgerald Inquiry blev, med Finn, hela delstatsapparatusens egen patolog.⁶³ Queenslands egen ”göteborgsanda” blev föremålet för dissekering.⁶⁴

⁶¹ David Dixon (samtal 10 november 2011) förefaller framhålla just möjligheten att kunna erbjuda *plea-bargain*, åtalseftergift mot att de talar, talar sanning och berättar allt, som det viktigaste instrumentet för såväl Fitzgeralds som Woods framgångar. Mot den bakgrunden finns det anledning att noga överväga en motsvarighet även i Sverige, så småningom generellt men redan nu definitivt och inledningsvis som ett test, för den motsvarande svenska utredning som jag föreslår bör tillsättas (se kapitel 6)

⁶² Samtal med Janet Ransley den 20 oktober 2011. Ett av skälen till skillnaden i strategi mellan Fitzgerald och Wood går säkert att återföra till att Fitzgerald trycktes fram ur en folklig opinion, stödd av media, och det därför för Fitzgerald var viktigt att snabbt starta öppna hearings, väl medveten om att Nationalistpartiet och Bjelke-Pedersen hade majoritet i parlamentet och skulle stoppa utredningen eller skapa direktiv som försäkrade att det blev en ”vanlig” utredning, dvs ambitions- och substanslös. Wood tillsattes av en parlamentsmajoritet, och visste därför att han hade ett säkert mandat att arbeta utifrån, utan att det var omedelbart nödvändigt att skapa ett yttre tryck, se nedan om the Wood Royal Commission.

⁶³ P. Finn, *The significance of the Fitzgerald and the WA Inc Commission*. I Weller (red), *Royal Commissions and the making of public policy*, sidorn 32-39 (1994)

⁶⁴ Se Lewis, Ransley & Homel, *The Fitzgerald Legacy*, s 15: ”a striking feature of Queensland pre-Fitzgerald is how intertwined the problems were – how widely and deeply the institutional cancer had spread”

När kommissionen den 3 juli 1989 presenterade sin slutrapport var hela Queenslands makthierarki vänd på ända. Fitzgeralds strategi, såsom den beskrevs inledningsvis av Sir Harry Gibbs, hade tvingat fram extraordinära rättsliga möjligheter och avsaknaden av ekonomiskt tak för utredningen.

I sin bestämdhet att gå till botten använde sig Fitzgerald i första hand av möjligheten att medge åtalseftergift och vittnesskydd för att få fram information. Polismannen Herbert, en av de med central information som tidigt flytt till England, lockades tillbaka till Australien med löften om åtalseftergift och vittnesskydd. Han kunde offentligt berätta om mycket allvarliga brott, där även Commissioner Lewis, Bjelke-Pedersens förtrogne och av densamma utsedd till chef för Queensland polis, personligen var en av huvudaktörerna. Herberts vittnesmål, och att Fitzgerald kunde säkra åtalseftergift och vittnesskydd för denne, öppnade dörrarna för andra, som nu också trädde fram. Efter en rad offentliga hearings, mediesända i realtid, med polismän som tillförsäkrats skydd, behövde Fitzgerald inte skräda med orden när han beskrev den fram till dess gällande internutredningsverksamheten såsom "grossly ineffective forms of police accountability...best described as shameful failures... no more than an 'artifice'; a disastrous failure, inept, inefficient and grossly biased in favour of the police".⁶⁵

Metoderna gav resultat, både på tjänstemanna- och politisk nivå. Terence Lewis, som arbetat som chef från 1976 fram till 1989, då utredningen släpptes, och fått sin tjänst genom ett maktspel⁶⁶ ihop med premiärministern Bjelke-Petersen, dömdes i augusti 1991 till 14 års fängelse för korruptionsbrott. Lewis blev också fråntagen alla sina ordnar och det riddarskap (kighthood) han tidigare tilldelats.⁶⁷ Fyra ministrar i delstatsregeringen kom senare att åtalas och fällas, och t.o.m Bjelke-Petersen blev ställd inför åtal. Han hade då

⁶⁵ *The Fitzgerald Legacy*, s 6f. Se även *The Fitzgerald Inquiry*, s 81 och 289. Även *The Wood Royal Commission* riktar förödande kritik mot den dittillsvarande internutredningen inom polisen fram till skapandet av PIC, se *The Wood Royal Commission*, s 161ff och 307ff. Jfr fö den pinsamt låga kvalitén hos den svenska polisens internutredningsverksamhet. Jag har alltså för egen del, efter drygt ett års arbete där jag följt den svenska internutredningsverksamheten, inga som helst problem med att sätta samma omdöme om den svenska IU:s kvaliteter

⁶⁶ Jfr från Sverige inte bara spelet bakom tillsättningen av "kapten klänning", där Thomas Bodström var ansvarig justitieminister och hade sitt avgörande finger med i spelet, utan också spelet bakom tillsättandet av nuvarande rikspolischefen och den därmed sammanhängande vägran att åtminstone försöka få någorlunda stil på den svenska internutredningsordningen, ett spel där den konservativa justitieministern Beatrice Ask är ytterst ansvarig. Båda fallen har det gemensamt att de å ena sidan tydliggör hur föga övertygande "förbudet mot ministerstyre" är, å andra sidan allvarligt skadar gajsten hos hederligt och hårt arbetande polismän (och andra ämbetsmän). Å andra sidan förefaller det inte vara något särskilt svenskt att regeringarna har svårt att hålla polisen på mattan, när det gäller tillskapandet av fungerande internutredningar; se Colleen Lewis. *Police, civilians and democratic accountability*, s 2 "Governments in Australia and in other democracies have often found it difficult to resist police demands and this has been particularly evident in relation to the complaints against police process".

⁶⁷ Jfr alla hederstitlar Hans Corell tvingat till sig efter lögnerna i Europadomstolen. Se också riddarskapet som tilldelades den korrupte polischefen i Queensland, *The Fitzgerald Inquiry*, s 85. Även Sir Lyons, *ibid*, s 96. Det är äckligt, just *äckligt!*

redan, som en följd av en maktkamp inom partiet, avgått i december 1987, efter 19 år som ledare och premiärminister i Queensland. 1991 ställdes Bjelke-Petersen inför en åtalsjury, anklagad för korruption och för att ha begått mened inför The Fitzgerald Inquiry.

Juryn kunde aldrig enas om ett utslag. På den tiden krävdes det en enig åtalsjury, och en av jurymedlemmarna motsatte sig bestämt åtal. När det något år senare visade sig att denne jurymedlem hade koppling till Bjelke-Petersen och Nationalistpartiet, ansågs Bjelke-Petersen för gammal (81) för att åtalet skulle återupptas till prövning, något han enligt the Crown Solicitor⁶⁸ Conrad Lohe borde skatta sig lycklig över. Den 7 december 1989, i efterdyningarna av The Fitzgerald Inquiry, förlorade Nationalisterna valet efter 21 års makttinnehav, och kom, med undantag för en 16 månader lång period med början februari 1996, aldrig att riktigt återhämta sig. 2008 fusionerade det med Liberalerna, och bildade the Liberal National Party.

4. Fitzgerald sammanfattar själv utredningen i det inledande kapitlet. Jag har valt att låta honom, och utredningen, tala själv. Såväl valet av undersökningsobjekt, kraften med vilken undersökningen genomfördes, det ursinne över sakernas tillstånd som driver fram den och det språkbruk, den tydlighet och därmed den kvalitet The Fitzgerald Inquiry representerar avviker så markerat från vad som blivit konvention i svenska undersökningar att den måste få tala sitt eget språk.⁶⁹

”1.1 THE SETTING UP OF THIS INQUIRY

(...)

During December and January 1987, the "Courier Mail" newspaper published a series of articles concerning vice and police inactivity which were written by a young journalist, Mr. Philip John Dickie.

There was nothing particularly unusual in this. Similar controversies had surfaced and subsided from time to time for many years. The spokesmen for the Police Department routinely ground out stereotyped denials and hit back at critics.

(...)

However, on 11 May 1987, the Australian Broadcasting Corporation's

⁶⁸ En åklagare utsedd av regeringen med uppdrag som ligger någonstans mellan motsvarande vår justitiekanslers respektive riksåklagares uppgifter

⁶⁹ Se även *The Wood Royal Commission*, hela kapitel 6, s 153ff. Hade jag ens kommit i närheten av att vara så tydlig, hade definitivt ingen ens övervägt att läsa rapporten – om nu någon gjort det ändå. "Kan du inte ha slips", som de vädjade till mig i HSFR:s forskningsprojekt efter Leanderaktens avslöjande, dvs kan du inte sälja din själ åtminstone lite, så får du inte så mycket pisk.

Den mest omedelbara fördel jag själv har av Fitzgeralds (och Woods) tydlighet är att då, möjligen måste jag nog reservera, slipper jag kanske åtminstone denna gång att bli föremål för den irritation från maktens män och kvinnor, liksom från DN:s ledarskribent, som vi fick ta del av under arbetet med vår utredning 2010. Skäll inte på mig, skäll på Fitzgerald. Eller påstå att vad han skriver saknar relevans för oss.

'Four Corners' programme telecast the 'Moonlight State', a television documentary compiled by another investigative journalist, Mr. Christopher Masters. Events which had been filmed raised the possibility that the Police Force was lying or incompetent or both.

(...)

Sturgess' report came to many of the same conclusions about brothel ownership as were arrived at by Dickie and Masters, and were later corroborated by evidence at this Inquiry. However, like the findings of an earlier Inquiry presided over by the Honourable Mr. Justice Geoffrey Arthur George Lucas (of which Sturgess had been a member) Sturgess' report was largely ignored.

On the day following the 'Moonlight State' telecast, the Acting Premier, Gunn, announced that there would be an inquiry.

The general expectation was that the inquiry would be brief and ineffectual, and was primarily a device to ease the political pressure on the Government.

(...)

The Justice Department and the Police Department did not intend to lose control...Privilege, confidentiality and sensitivity were appealed to and warnings were issued about the dire (but still-awaited) consequences to the public interest of providing unvetted Police Department and other Government material to the Commission.

Of course, if individuals or organizations under investigation are allowed to censor what the investigators see, an inquiry is almost certain to fail.⁷⁰ Even where there is no impropriety, human nature makes it inevitable that vague tests of confidentiality and sensitivity will be broadly construed by those people whose conduct is in question.

(...)

During the six or seven weeks between the appointment of the Commission and the beginning of substantive public hearings on 27 July 1987, vital steps were taken which had a critical influence on the rest of the Inquiry

The Commission asked for and was eventually given access to all police and Government documents. No exception was made.

The State Government agreed to fund the Queensland Police Union of Employees and the Queensland Police Officers' Union on condition that they supported the Inquiry in a search for truth.

The Commission was given staff, premises and equipment

(...)

The Commonwealth Government co-operated by amending, amongst other things, the Income Tax Assessment Act 1936, the Royal Commissions Act 1902 and the Telecommunications (Interception) Act 1979 to help the Inquiry obtain information.

(...)

⁷⁰ Jfr Carin Ewald, Anders Månsson och Erik Siverbo i referensgruppen; "man måste följa fattade beslut"

1.2 PROGRESSIVE SOCIAL CHANGE

This Commission of Inquiry commenced with a very limited terms of reference which expanded greatly.

(...)

The shock, panic and anger which follow an Inquiry such as this can produce over-reactions which unnecessarily disturb traditional systems and values, including civil rights. Great care needs to be taken to avoid such overreaction. *On the other hand, vested interest can respond with superficial, piecemeal measures which are worse than futile because they achieve nothing but a deceptive appearance of change. They help vested interests to avoid and subvert real reform while creating a new, attractive but hollow facade to hide the continuing misuse of power and misconduct.*⁷¹

(...)

This can only be prevented if the public insist on real change. Public opinion, and vigilant scrutiny of the pace, methods and form of change must bolster the present political commitment.

(...)

This report endeavours to identify the major problems. It refers to issues which show the need for the introduction of new structures and systems

(...)

Where there is no opportunity for external appraisal and criticism, either because of a lack of suitable mechanisms or an absence of information, the possession of authority can result in a self-fulfilling cynicism. This cynicism both causes and, in turn, is magnified by misconduct. Institutions become corrupt or inefficient because of the attitudes of those who work within them, and the corruption and inefficiency are factors which cause such attitudes to persist.

Innovations will be sterile and impotent if attitudes do not change. *If the community is complacent, future leaders will revert to former practices.*⁷²

(...)

It must be remembered that not all the people who make up the institutions or groups which have been investigated are guilty or responsible for what has occurred.

(...)

...the whole of the document should be read with this in mind. At no point is it intended to imply that all members of an organization are responsible for its collective faults.

(...)

There are many ways in which the agenda for reform could be delayed or subverted by political or bureaucratic opponents. This has happened previously. *If such people are allowed to form committees of review, to draft or introduce superficially innocuous changes to the necessary legislation, or to select those who must carry out the subsequent stages of what is recommended,*

⁷¹ Min kursivering, jfr Beatrice Ask och påståendena om den ”nya” Internutredningsverksamheten

⁷² Min kursivering

*then the process of reform will undoubtedly falter, especially once the hubbub dies down.*⁷³

...The need for independent people, drawn from outside the existing bureaucracy, is plain.

1.3 GUILT AND INNOCENCE

(...)

Where misconduct is institutionalized, guilt and innocence are not a matter of black and white. There are infinite shades of grey. Some people have been merely incompetent, or the victims or inertia (whether through disinterest or self-interest). People have been involved in misconduct to varying degrees. The shadows fall differently depending on one's point of view, and in some cases, the memories of those who wish to settle scores or recontest old battles.

(...)

However, the most important thing about the evidence, and the purpose of the summary of it contained in this report, is not the truth or falsity of particular allegations, but the pattern, nature and scope of the misconduct which has occurred.

(...)

Many of those who have been involved, and whose misconduct is continuing, will never be detected or punished even by a permanent body, but they are less important than the pattern of which they form part, and which now must be changed.

(...)

1.4 THE CONDUCT OF THE INQUIRY

1.4.1 Openness

(...)

This Inquiry began as a journey into the unknown, along a path filled with obstructions...

Previous inquiries on law enforcement in Queensland in the last quarter of a century had failed despite skill and endeavour. Their terms of reference were limited and their recommendations largely ignored or lost in political posturing and bureaucratic obfuscation. Honest police and others with important information were afraid to come forward for fear that nothing would be done. Their fears became self-fulfilling.

(...)

This Inquiry could not have proceeded without public confidence, cooperation and support.

(...)

One of the most effective pieces of false propaganda used against the Inquiry, perpetrated by the media, the accused and some lawyers who

⁷³ Jfr Leanderaktens offentliggörande, den i anledning därav skapade Säkerhetstjänstkommissionen, och resultatet därav; fördubblad telefonavlyssning, Bergenstrand Säpo-chef, Registernämnden nedlagd och ersatt av en nämnd där förre Säpo-chefen Anders Eriksson tillsätts som ordförande, antalet registerkontroller och utlämnanden ökar direkt, egyptienavvisningarna genomförs o s v. Allt medan 68-vänstern gläds åt att läsa om sig själva.

should have known better, was that 'most' or 'much' of its evidence was 'hearsay'.

(...)

1.4.2 Use of Powers

(...)

The extensive powers held and exercised by this Commission included: the power to summons persons to appear before the Commissions; the power to compel witnesses to answer questions on oath and produce documents, even though the evidence was self-incriminating; the power to issue search warrants and seize property; the power to use listening devices, subject of judicial authorization, and the power to punish for contempt.

(...)

1.4.3 Use of Indemnities

...A community which has been misused feels justifiable anger and expects the punishment of those responsible. It is unhealthy if frustration are increased by criminals' escape from what they deserve.

(...)

It was less important to punish all who had been involved in the past than to identify them, remove them from their positions of influence, punish as many as possible, and, most importantly, gain knowledge needed to arrive at improvements for the future.

(...)

1.5 THE JOB AHEAD

1.5.1 Why the Inquiry's Hearings Ended When They Did

(...)

As time passed without solutions being presented and implemented, those under scrutiny would merely have adapted to the new environment and developed new methods of misconduct.

(...)

...misconduct in the Police Force was not isolated, but a part of a wider malaise to do with attitudes to public office and public duty.

(...)

Attempts at reform, including the internal reorganization of the Police Department, have been ad hoc and often directed to window dressing. Innovations such as the Police Complaints Tribunal lack proper foundation for their tasks.

There is no purpose in piecemeal solutions, which only serve to conceal rather than cure the defects in the existing system. Sooner or later there must be a major overhaul and the longer it is postponed the more drastic and expensive it will be, both in terms of money and in terms of social disruption and loss of community standards and freedoms.⁷⁴

1.5.1 Limits on Recommendations

(...)

There is a need for on-going objective research, analysis and inquiry.

⁷⁴ Min kursivering

1.6 BEHIND THE SCENES

(...)

As at the end of June 1989, the total personnel of the Commission was a Commissioner, two Deputies to the Commission, one Senior Counsel, four other members of the private Bar, six lawyers engaged on contract (formerly public servants or prosecutors within the office of the Director of Prosecutions), one lawyer from the public service, four accountants, five research consultants and assistants, a Clerk to the Commission, the Secretary to the Commission and five administrative support staff, three investigative support officers, five information retrieval officers, two computer system officers, a receptionist, twenty-two secretarial/keyboard staff, and seventy-five police officers.

1.6.1 Political Neutrality

(...)

The multi-partisan support which they provided was essential to a serious attempt to expose the deterioration which had occurred in critical aspects of public life in this state.

(...)

...Former minister for Transport Mr. Donald Fredrick Lane...had not believed his behaviour improper because his activities accorded with the custom of his Ministerial colleagues

(...)

This report concentrates upon the future, not the past.

1.6.2 Political Donations

(...)

1.6.3 Government Liaison

At a quite early stage, it became apparent that the Commission's task was mammoth and would require substantially more personnel and other resources than were initially provided. It followed that a considerable amount of public money would need to be spent.

(...)

His calm and unflappable guidance and support has aided immeasurably in dealing with politicians and bureaucrats, and his familiarity with the traps and ruses employed in such circles has been important in combating intransigence, secrecy and obstruction.

If he can be persuaded, Forster should be appointed to co-ordinate the initial moves toward the implementation of this report, and provided for that purpose with direct access to the Premier and the Minister for Police.

1.6.4 Police Officers Seconded to the Commission

(...)

Six of the original seven, who undoubtedly risked their future careers and perhaps more, are still with the Commission, ...

(...)

1.6.5 Police Department Co-operation

(...)

1.6.6 Reporting of this Commission

(...)

The media not only heard the evidence, but was allowed to inspect almost every exhibit. Journalists were given a special section of the hearing room, and so far as was in the Commission's powers, their requests for facilities were met.

(...)

..., there is no doubt that the Commission could not have achieved its task in secret.

1.6.7 Liaison with Law Enforcement Agencies and other Major Institutions

(...)

1.6.8 Information Systems

(...)

As more and more information is received, connections appear and more and more complex patterns begin to emerge.

(...)

There is plainly no need – as police often claim – for the identity of an informant or details of all contacts to be confined solely to each individual police officer. What are required are structures, procedures and controls which are calculated to satisfy persons with information, who often have legitimate cause for anxiety, that they can trust the organization to which they provide information and the members of the organization with them they are required to deal or who will or may become aware of what has transpired.

1.6.9 Planning and Priorities

(...)

Investigative activities are extremely labour intensive.

1.6.10 Commission Staff

This report cannot adequately acknowledge the dedication and devotion to duty of Commission staff. The demands made on them were immense. The pressures of the job made great inroads into family life and leisure time, and the sacrifice of both staff and their families is recognized and appreciated.

(...)

..., these people have earned the right to consideration in the selection of suitable appointees to the new organisation which is later recommended, and to conditions of engagement which genuinely reflect the special efforts and stresses associated with the work which will be called for if that body is to succeed.

1.6.11 The Special Prosecutor

(...)

1.6.12 Continuing Commission Activities

(...)

Additionally, the Commission has information of one kind or another, not all detailed or necessarily meriting full investigation, with respect to misconduct by politicians, bureaucrats, police and officials of local and

statutory authorities. Some of the allegations are extremely serious, and include reference to major corruption in some sections and geographic areas of the Police Force.

In short, there is undoubtedly much which remains to be done, and the task is far beyond the existing criminal justice system based on the present Police Force.”⁷⁵

Det finns, menar jag, inte ett ord, inte en slutsats, såvitt avser metod, resultat och strukturer, i detta långa citat som inte är översättbart till såväl Göteborg som Sverige i övrigt, och som jag inte skulle vara beredd, *mutatis mutandis*, att själv sätta min namnteckning under.

5. The Fitzgerald Inquiry gick så långt att man även föreslog förändringar i valsystemet, och en särskild valgranskningskommission. Dessa förslag har mindre relevans i Sverige, så jag bortser i redovisning av förslagen från dessa och koncentrerar mig på det som har betydelse för att komma till rätta med illojal maktutövning.

Det mest centrala i Fitzgeralds förslag var inrättandet av en särskild och självständig myndighet med omfattande resurser för bekämpande av och *pro-aktiv* granskning av illojal maktanvändning, inte bara av och inom polisväsendet utan inom hela den offentliga sektorn.⁷⁶ En Criminal Justice Commission (CJC) skulle omedelbart inrättas, ta över det material som the Fitzgerald Inquiry hade samlat in och ännu inte bearbetat samt permanentas som myndighetsorgan. CJC:s huvuduppgift skulle vara att övervaka, utvärdera, koordinera och initiera reformer på internutredningsområdet inom hela den offentliga sektorn och det på en permanent basis,⁷⁷ samt ta över ansvaret för för den särskilda internutredningsverksamhet som utredningen så tydligt visat inte lämpade sig att hanteras av polis och åklagare självt.

CJC⁷⁸ skulle inte bara ha övervakande och initierande uppgifter, de skulle ha självständig rätt att använda sig av hela arsenalen av tvångsmedel i sitt

⁷⁵ *The Fitzgerald Inquiry*, s 2 ff. Det är inte utan att man frågar sig vad Kia Andreasson och Peter Eriksson (mp), givet Fitzgeralds nu citerade redovisning, känner sig stolta över i deras hantering av den pågående göteborgskorruptionen, se *Skattefinansierade jobb ska ha meddelarfrihet*, GP Debatt den 16 november 2011. Det hör till saken att nere i Australien – och även därefter – har deras nya språkrör Gustav Fridolin vid upprepade tillfällen varit i mailkontakt med mig, frågande om Andreasson eller Valter Mutt ännu tagit kontakt med mig. Svaret har (naturligtvis?) varit nekande (Mutt tog till slut kontakt, den 29 november, efter ytterligare kontakter mellan mig och Fridolin), men så förstår jag ju mig inte riktigt på varken ”politik” eller ”hur en kommun fungerar”. Känns som en kvalité, märkligt nog.

⁷⁶ En sådan fanns då redan i New South Wales i form av ICAC, som just höll på att börja sin verksamhet. Och i Hong Kong fanns redan sedan början av sjuttioalet en antikorrupsionsenhet. Ian Temby hävdar att Hong Kong-modellen hade obetydligt inflytande på konstruktionen av ICAC, samtal den 11 november 2011

⁷⁷ Queensland Criminal Justice Commission. *Improving Standards of Integrity in the Public Sector: The Queensland Experience*, s 3

⁷⁸ CJC beskrevs på sin tid som en av de ”most powerful oversight agencies in the world”, se Webbe, Williams & Grayson. *Simple. Effective. Transparent. Strong. An independent review of the Queensland police complaints, discipline and misconduct system*, kapitel 4, s 14

arbete. För offentliganställda skulle införas sanningsplikt, dvs de uttalade sig alltid under straffansvar så snart de agerade i egenskap av tjänsteman. När det gällde polisen stannade inte Fitzgerald Inquiry bara vid rekommendationer för framtida kontrollmekanismer och nya befordringsregler, utan hade också synpunkter på allmän polisstrategi. Närpolisverksamhet – ”community policing” – skulle vara polisens primära strategi, med återuppbyggnad av kontakter med lokalområdets boende. Polisens fokus måste, enligt Fitzgerald, flyttas från ett centraliserat, väsentligen reaktivt, förhållningssätt med fokus på kvantitativa mål och klassisk repressivt reaktivt arbete till ett mer proaktivt förhållningssätt där lokalsamhällets medborgare lärde känna polisen och kunde känna sig delaktiga i arbetet att minimera brottslighet, där polisen kunde upprätthålla lokal ordning och koncentrera sina insatser på de i lokalsamhället upplevda problemen.

Involvering blir ett nyckelord i Fitzgeralds syn på det goda polisarbetet, och återspeglas även i övrigt på utredningens syn på de offentligfinansierade institutionernas roll i samhällsbygget.⁷⁹ Medborgarna blir just *medborgare*, och tjänstemännen åter just *tjänstemän*. I så måtto hamnade Fitzgeralds rekommendationer, såsom jag läser dem, i stark konflikt med New Public Management-teorin, som han menade var en av de starkaste grogrunderna för korruption inom offentligfinansierad verksamhet, och argumenterade utifrån ett mer klassiskt socialkonservativt förhållningssätt; klassiska dygder som ämbetsmannahederlighet, lojalitet mot värden och stolthet över att vara samhällets tjänare ställs i centrum.⁸⁰

The Fitzgerald Inquiry hade, som redovisats ovan, sin bakgrund i ihärdiga rykten om en korrupt poliskår och en patetisk internutredning. I sina rekommendationer ägnas också särskild möda åt förändringar inom polisen. Först och främst föreslog utredningen, utan reservationer och med omedelbar verkan, att den dåvarande internutredningsverksamheten helt enkelt avskaffas, och ersätts av CJC. Polislagen måste också förändras i grund och botten, innebärande *bland annat*

⁷⁹ Översatt till Göteborg blir stadsjuristens viktigaste klient kommunmedlemmarna, inte de associationsrättsliga metaforer varunder de kommunalanställda tjänstemännen utövar sin verksamhet.

⁸⁰ Se *The Fitzgerald Inquiry*, s 209 och med vilket förakt Fitzgerald ser på de som är socialt kompetenta, som de kallar det, och istället för att vara professionellt kompetenta och vara lojala mot värden väljer lojalitet mot (egen) person – Fitzgerald kallar det ”pervert”, perverst, och jag delar helt både omdömet och hans förakt. Janet Ransley delar min analys och påpekar att mycket av den kritik som framfördes mot The Fitzgerald Inquiry när den presenterades, var att han inte förstätt den nya moderna offentliga förvaltningen. Vi lever kanske i en ny värld. ”Det är en revolution” för att citera min egen tidigare chef (och doktorand) Mats Glavå, när han skulle försöka förklara för mig hur rätt och riktigt det var att ”follow the money” även inom universitetsvärlden, ja t.o.m. sälja professors titel till hugade spekulanter inom juristetablissemangen. Jag förstod fan inte det heller – inte ”politik”, inte ”hur en kommun måste fungera”, inte ”den moderna pragmatiska forskningen”. Kanske inte så konstigt att man har svårt att finna finansiering.

- att det omgäende infördes straff- och civilrättsliga förpliktelser omfattande samtliga anställda inom polisen att rapportera varje klagomål och varje misstanke om att någon *inom polisen* gjort sig skyldig till oegentligheter eller på annat sätt misskött sitt arbete;
- att det infördes regler som innebar att polisanställda som var under utredning för påstådda oegentligheter omedelbart avskiljdes från varje form av tjänsteutövning som gav dem rätt att i förhållande till civila utöva de maktbefogenheter som följer med anställningen som polis och att de, under utredningen, placeras i tjänst som uteslöt kontakt med allmänheten och utövande av de beslutsbefogenheter som normalt följer med rätt att utöva polismans befallning;
- att det inom polisen infördes regler om disciplinär bestraffning av polismän som trakasserade eller på annat sätt agerade negativt gentemot kollegor som rapporterat oegentligheter eller inkompetent beteende inom polisen, och utvecklades även i övrigt regler till skydd för interna vittnen, populärt kallade whistleblowers⁸¹;
- att för polisanställda skulle, vid internutredning, rätten att vägra svara på frågor som innefattade *self-incrimination*, dvs att man själv kunde gjort sig skyldig till brott,

⁸¹ Bakgrunden är beskriven bl a i Queensland Criminal Justice Commission *Improving Standards of Integrity in the Public Sector: The Queensland Experience*, s 11f, men omfattar inte bara poliser, utan hela den offentliga sektorn. Inom Queenslands Police Service inrättades ett särskilt "Internal Witness Support Program", för att effektivt försöka bryta igenom the code of silence. Å andra sidan gav själva lagstiftningen inte s k meddelarskydd, dvs skyddade inte de som spred kunskapen vidare till media. En senare utvärderande utredning inom Queensland av 1994 års Public Disclosure Act var inte heller den beredd att föreslå sådant skydd (se *Review of the Whistleblowers Protection Act 1994*, Office of Public Service Commissioners, s iv). Utredningen utsattes emellertid för kraftig kritik för denna inställning. Ett sådant skydd hade nämligen redan införts i New South Wales – där dock bara i den utsträckning medialäcken utgjort "sist möjligheten" för integritetsbäraren, och informationen var "substantially true" (se A J Brown, *Flying Foxes and Freedom of Speech: Statutory Recognition of Public Whistleblowing in Australia*).

1998 fick man i Storbritannien lagskydd för whistleblowers, innefattande skydd för det fall integritetsbäraren vänt sig till media, och 2007 infördes en motsvarande modell för Commonwealth (dvs australiensisk federal nivå), båda lagstiftningarna med namnet Public Interest Disclosure Act. I september 2010 reviderades slutligen även lagstiftningen i Queensland, och skyddet utsträcktes även till läckor till media, samtidigt som författningen fick samma namn som den federala och Storbritanniens. Alltjämt är det dock en lång väg att gå för att nå upp till det svenska meddelarskyddet; för skydd enligt Queenslands lagstiftning krävs att man först vänt sig till den egna myndigheten (eller CMC) och att myndigheten har (i) "decided not to investigate or deal with the disclosure", eller (ii) "investigated the disclosure but did not recommend the taking of any action" eller (iii) "did not notify the person, within 6 months [of the disclosure], whether or not the disclosure was to be investigated or dealt with."

avskaffas; processen skulle vara inkvisitorisk och traditionella beviskrav inte gälla. Denna regel är alltså i kraft, och innebär å andra sidan att vad som framkommer vid en sådan utredning inte senare får användas mot polismannen i en straffrättslig prövning. För svensk del är f n, dvs utan riksdagens medverkan, en sådan ordning omöjlig – vi har (officiellt) ingen *plea-bargaining* i vårt land. Ändå borde man ju kunna hävda att polismän med selektivt dålig syn och minne inte är lämpliga att fungera som polismän, just eftersom de ofta har att fungera som vittnen och brottsutredare, och lika självklart bör vara att polismän (liksom andra som utövar myndighet) som vägrar berätta sanningen, eller far med osanning, inför sin chef eller ett rättsvärdande organ, därmed visat att de är uppenbart olämpliga att inneha den typ av anställning som innefattar rätt att utöva makt utöver andra människor.⁸² Den svenska arbetsdomstolen tycks dock vara av annan uppfattning

- att den nuvarande internutredningen skulle avskaffas och den personal som jobbat där omplaceras till andra arbetsuppgifter – de hade, liksom i Sverige, övertygande visat att de var såväl inkompetenta som ambitionslösa
- att vid rekrytering av en interimistisk polischef (den dåvarande kom att i utredningens slutskede åtalas och senare dömas till ett långvarigt fängelsestraff) skulle kandidaterna genomgå personalkontroll utförd av kriminalinspektören O'Sullivan, en av de drivande utredarna i The Fitzgerald Inquiry. O'Sullivan blev själv senare Commissioner, dvs chef för Queenslands polis. Man hade helt enkelt svårt att finna någon annan som inte var belastad.⁸³

The Fitzgerald Inquiry rekommendationer krävde revolutionerande förändringar inom hela den offentligt finansierade sektorn. Man föreslog förändringar i valsystemet (12 övergripande förslag vartill kom 33 preciserade detaljregleringar); inrättande av ett kontrollorgan, CJC, med självständig rätt till användande av samtliga tvångsmedel och omfattande hela den offentligt finansierade sektorn (sammantaget 37 övergripade förslag, inklusive inrättandet av CJC, kompletterat med 92 detaljregleringar); radikala förändringar av polislagen, polisens uppgifter och inriktning (39 övergripande förändringsförslag med 48 detaljregleringar) och helt ny internutredningsverksamhet (13

⁸² *The Fitzgerald Inquiry*, s 294. Även Webbe, Williams & Grayson. *Simple. Effective. Transparent. Strong. An independent review of the Queensland police complaints, discipline and misconduct system*, kap 5, s 94

⁸³ Jag måste medge att jag tyvärr ser samma svårigheter i Sverige

förslag, inkluderande ett omedelbart avskaffande av den nuvarande IU, jämte 15 detaljregleringar).⁸⁴ The Fitzgerald Inquiry lade sig också vinn om hur förslagen skulle implementeras och hur man under en period skulle organisera implementeringsprocessen, inklusive föreslog en namngiven medlem i The Fitzgerald Inquiry, O'Sullivan, som skulle få ansvaret för att se till att implementering genomfördes i alla delar på sätt som föreslagits (här med totalt 13 övergripande anvisningar, kompletterat med 14 detaljregleringar, för denna implementeringsfunktion).⁸⁵ Innan utredningen offentliggjordes hade Fitzgerald, som tidigare nämnts, försäkrat sig om att samtliga partier i parlamentet, redan innan de fått ta del av utredningen och utredningens förslag, offentligt förband sig att följa utredningsförslaget.⁸⁶

The Fitzgerald Inquiry betraktas med rätta som banbrytande. Den bröt också mark för The Wood Royal Commission i New South Wales (liksom i andra australienska delstater och t o m andra länder), en annan nyckelutredning som även den saknar varje form av motsvarighet i Sverige. Jag återkommer strax till denna utredning, men först något om vad som hände se'n – varje land lider ju att sitt hyckleri.

6. 20 år efter The Fitzgerald Inquiry publicerades sammanfattade Tim Prenzler, verksam vid ett av de forskningsinstitut som startades på initiativ av The Fitzgerald Inquiry – Centre for Excellence in Policing and Security, CEPS – i en lärorik, om än något deprimerande, granskning den långsamma men tydliga återgången till ”maktutövningens normalläge”.⁸⁷ Fitzgerald öppnade för något alldeles extra-ordinärt, kanske framförallt genom att lyfta fram korruptionen som en konsekvens av svågerpolitik, nepotism och annan bias i befordringsgången inom offentligfinansierad verksamhet. Den typ av feodal demokrati som av tradition präglar det svenska karriärsystemet utgjorde i sig den kanske viktigaste grogrunden till inkompetens, illojal maktanvändning och korruption; ”One of the most insidious and damaging forms of corruption in the public sector is cronyism and favouritism in the selection and promotion process. In addition to the destructive effects which such practices can have on organisational morale, they contribute to the misuse of human resources and help perpetrate a culture in which the giving and receiving of ‘favours’ is the norm.”⁸⁸

Korruption och annat maktmissbruk inom polisen var i sig en produkt av ett skadat offentligt system, där ”politik” var svaret man erhöLL, t o m från statsvetare, vid varje avvikelse från de värden som annars samhället, och makten män och kvinnor, höll som etisk standard i sin retorik. Transparens på alla nivåer och i alla frågor var, förklarade Fitzgerald, enda möjligheten att

⁸⁴ Se *The Fitzgerald Inquiry*, s 369ff

⁸⁵ Se *The Fitzgerald Inquiry*, s 387ff

⁸⁶ Queensland Criminal Justice Commission. *Improving Standards of Integrity in the Public Sector: The Queensland Experience*, s 3f

⁸⁷ Jfr John Boyds klocka, se nedan

⁸⁸ Queensland Criminal Justice Commission. *Improving Standards of Integrity in the Public Sector: The Queensland Experience*, s 14. Även *The Fitzgerald Inquiry*, s 126

effektivt bekämpa illojal maktanvändning; ”In an atmosphere of secrecy... corruption flourishes”.⁸⁹

CJC misslyckades rätt snart med sin huvuduppgift – man släppte snart den proaktiva roll de förväntades spela och fokuserade allt mer på ruttna äpplen och mindre på strukturer. Nepotismen fick därmed snart åter fäste, och med den kom pragmatik och nätverk återigen att bli centralt i beslutsfattande. Kanske var det inte så konstigt – redan några år efter The Fitzgerald report började motståndet mot nyordningen växa, och där förenades politiker över partigränser, polisfacket och svaga polisledare i sina respektive ambitioner att försvara och förstärka etablerad position.

Vändningen kom när maktens män och kvinnor blev övermodiga och tog steget att helt försöka lägga ned CJC. Inför parlamentsvalet slöt det efter The Fitzgerald Inquiry svårt sargade Nationalistpartiet ett hemligt avtal med polisfacket. Det mäktiga polisfacket lovade att stödja nationalistpartiet mot att detta lovade, om det kom i maktställning, genast tillsätta en utredning rörande CJC, och i denna utredning se till att rätten att vägra svara med hänvisning till *self-incrimination* skulle återinföras.⁹⁰ Med en sådan förändring skulle CJC's verksamhet, i vart fall såvitt avsåg polisen, omedelbart undergrävas. Planerna var framgångsrika såtillvida att Nationalistpartiet med stöd av polisfacket vann valet, och genast tillsatte en utredning med detta direktiv – the Connolly-Ryan Inquiry – men blev snart en backlash när företrädare för polisförbundet började tala vid mun, och skröt om sin framgång.

CJC startade en motoffensiv, och tillsatte en utredning under ledning av en domare från Högsta domstolen i en annan delstat. Han tillerkändes alla tvångsmedel på sätt som en gång The Fitzgerald Inquiry hade försäkrat sig om. Mellan de båda utredningarna uppstod omedelbart en maktkamp, där den av CJC tillsatte domaren till slut avgick då han inte längre ansåg sig kunna arbeta helt oberoende. Slutresultatet blev dock att Queenslands Högsta Domstol ”shut down” den av Nationalistpartiet utsedda utredningen med hänvisning till att den bara skapats för att ge formell legitimitet åt ett redan på förhand bestämt resultat, just den ”hemliga” överenskommelse som ingåtts före valet. Nationalistpartiet tappade återigen makten redan efter knappa två års maktinnehav, och Labor tog över.

Liksom i Sverige är polisfacket mycket starkt i Queensland, och liksom i Sverige har det starka band till Labor (minns att det *inte* var Labor som tillsatt The Fitzgerald Inquiry, utan Nationalistpartiet). Polisfacket var inte särskilt förtjusta i utvecklingen,⁹¹ efter att deras försök att desaouvera CJC misslyckats,

⁸⁹ *The Fitzgerald Inquiry*, s 124

⁹⁰ Jfr den pågående (30 november 2010) tillsättningen av ”granskningskommissionen” i Göteborg. Dess mandat och sammansättning kommer att tydliggöra maktens förväntningar på kommissionens resultat, jfr *The Thick of it* – eller varför inte den svenska sk Säkerhetstjänstkommissionen

⁹¹ Det svarar ju väl mot polisfackets agerande omedelbart efter vi släppte vår delrapport, och de belöningar som rikspolischefen delade ut till fackets representanter (jfr rikspolischef Bengts

men hade Queensland socialdemokratiska polisministers öra. CJC ersattes av CMC, Criminal and Misconduct Commission, som fick sitt mandat kraftigt begränsat; det omfattade inte längre förtroendevalda politiker, bortsett från när de begått kriminella gärningar, och omfattade inte heller offentligfinansierade ”bolag” – liksom i Göteborg undandrog man därmed genom bolagisering kontroll över centrala delar av maktutövningen.⁹² Medan CJC inledningsvis hade, med Dennis Budz, chef för CMC:s forskningsavdelning, intagit en aggressiv position syftande till radikala förändringar, ändrades agendan från ”changes” till ”improvement”, och som ett led i detta decentraliserades (”the devolution process”) granskningen av anmälningar ned till överordnad chef i linjeorganisationen, inom polisen ända ned till förman. Inom CMC är det idag egentligen bara ca 20 av ca 350 anställda som aktivt leder självständiga CMC-utredningar, om än med stöd av kvarstående rätt till allt från buggning, telefonavlyssning och husrannsakan till sanningsplikt för de förhörda, eget kriminaltekniskt laboratorium och alla operationer genomförda i samarbete med forskningsavdelningen.⁹³

10 år efter CMC ersatte CJC granskas bara ca 2 % av de ca 3.500 anmälningar man årligen erhåller, och det trots en budget på ca 250 miljoner kronor och 350 anställda.⁹⁴ En del av orsakerna står att återfinna i det misslyckade

Svenssons ”gåva” till före fackordföranden Jan Karlsen, se *Jan Karlsen kände till nytt jobb*). Jan Karlsen promotade på sin tid med kraft Bengt Svensson som ny rikspolischef. Agerandet kan lätt uppfattas som en ”normal” reaktion från starka polisfack, när frågan om internutredningsverksamheten kommer på tal. Även om polisfacket i Queensland alltså förhåller sig starkt kritisk till delar av CMC:s verksamhet, har man emellertid med kraft numera markerat att man står bakom den nya ordningen, och tycker det är centralt med extern granskning (hearing den 4 november. Även The Queensland Police Union of Employees, *Response 8 July 2011, Independent review of the Queensland police complaint discipline and misconduct system*). Samma utveckling kunde vi se i Danmark, där polisfacket vänt från att vara negativ till att numera inta en grundläggande positiv inställning. I en undersökning bland polisen i England från 1991 visade sig 30 % av poliskåren vara positiva till en externt fristående granskning, och 18 % till en kombination av extern och intern granskning – en majoritet ställde sig alltså dock *då* negativa (Prenzler, *Stakeholders perspective...*, s 97, även Prenzler, *Police Corruption*, s 140). Det förefaller emellertid vara en internationell trend att polisfacken, efter initialt motstånd, välkomnar förändringen när den väl är genomförd. Senare undersökningar (1997) visar att 85 % av den engelska poliskåren ansåg att externa oberoende granskningsorgan ökar allmänhetens förtroende för polisen, inte minskar. Prenzler/Faulkner pekar också på att i de fall det finns ett organ som omfattar all offentligfinansierad verksamhet, inte bara polisen, så ställer sig polisfacket mycket mer positiv, jfr *Towards a model...*, s 257. Det återstår att se om det svenska polisfacket under den nye ordföranden är beredd att ta en mer aktiv roll i arbetet till stöd för de polismän som är lojala mot uppdraget. Agerandet hitintills har inte övertygat.

⁹² Senare har dessa emellertid åter kommit att omfattas av CMC:s kontroll, jfr not 101

⁹³ Möte med Dennis Budz på CMC den 27 oktober 2011. Även Queensland Criminal Justice Commission, *Improving Standards of Integrity in the Public Sector: The Queensland Experience*, s 6

⁹⁴ Webbe, Williams & Grayson. *Simple. Effective. Transparent. Strong. An independent review of the Queensland police complaints, discipline and misconduct system*, kapitel 4, s 19. Vid mötet med Dennis Budz den 27 oktober 2011 uppgav denne att man inom CMC numera bara handlägger de mer allvarliga ärendena. Ca hälften av alla anmälningar, eller ungefär 2.500 årligen, riktar sig mot polisen, och den andra hälften andra offentliga myndigheter inom

försöket att placera huvudansvaret för utredningarna inom myndigheterna, på närmast överordnade chef. Tanken är god; en god ämbetsmannakultur kan bara växa organiskt, nedifrån, och följer med gott ledarskap, men sist och slutligen är det trots allt svårt att med kraft agera mot de som är ens närmaste arbetskamrater, och vars arbetsinsatser ger de resultat som ens närmast överordnade chef kan se, dvs mäta.

Just denna ”process of devolution”, decentralisering av utrednings- och beslutsfattandet, där CJC tidigare självständigt utredde polisen men CMC närmast bara har kvar en övervakande roll och inte heller kan överpröva det lokalt fattade beslutet, bara anmäla sitt missnöje därmed, står i centrum för den utvärdering som när detta skrivs (oktober 2011) pågår. CMC har redan anmält att man vill återta en mer aktiv roll i dessa utredningar, särskilt när det gäller frågor om illojal maktanvändning inom polisen; lite drygt hälften, någon har gett siffran 60 %, av anmälningarna avser polisen, resten övriga myndigheters påstådda illojala maktanvändning, och i flera medialt uppmärksammade fall har CMC anmält starkt missnöje när i ärendet beslutsfattande ledare inom polisen valt att fria de utredda poliserna.

Delstatsregeringen beslöt redan i augusti, dvs redan innan den slutliga treåriga hearingen med PCMP – det parlamentariska organ som har att kritiskt följa och granska CMC:s verksamhet – att följa CMCs rekommendationer, och de ytterligare rekommendationer som föreslogs av en särskilt utsett granskningsgrupp.⁹⁵ Ett av de mer centrala beslut man tog var att inom en tvåårsperiod, senast 2013 alltså, skall en ny ordning inrättas, innebärande att

Queenslands federativa självstyre (däribland universiteten, som faktiskt står för en stor andel anmälningar, och också stor andel substantiellt motiverade sådana). Medan klagomålen mot polisen normalt handlar om dåligt uppförande, är klagomålen mot andra myndigheter oftast av allvarigare karaktär såsom mutbrott, nepotism och annat otillbörligt favoriserande och leder oftare till åtgärder från CMC:s sida än anmälningar mot polisen. Då utreds ändå alltid varje dödsfall i anslutning till polisingripande eller vid fängsligt förvar med presumtionen att fråga är om mord eller dråp! (Webbe, Williams & Grayson. *Simple. Effective. Transparent. Strong. An independent review of the Queensland police complaints, discipline and misconduct system*, kapitel 5, s 67). Inom myndigheterna själva handläggs kanske ca 4.000 ärenden årligen, normalt rörande mindre allvarligt felbeteende. Budz ger exempel som att någon varit otrevlig, t ex en polisman log när han skrev ut böterna.

Queensland har ca 4 miljoner invånare och poliskåren omfattar ca 10.500 anställda, vartill kommer knappt 4.500 civilanställda och aspiranter, Crime and Misconduct Commission (CMC). *Setting the standard. A review of current processes for the management of police discipline and misconduct matters*, s 20. Till skillnad från systemet i New South Wales, där frågan om illojal maktanvändning inom polisen granskas av ett särskilt externt organ, skilt från ICAC (motsvarigheten till CMC) och polisen, kallat PIC, kan poliser och tidigare poliser anställas inom CMC. När detta skrivs arbetar ca 80 poliser inom CMC, motsvarande knappt 25 % av hela personalstyrkan. I princip alla chefspositioner är dock besatta med personer som saknar tidigare anställning inom polisen, Queensland Criminal Justice Commission, *Improving Standards of Integrity in the Public Sector: The Queensland Experience*, s 6

⁹⁵ Se Queensland Government, *Governments response to the independent review of the Queensland police complaints, discipline and misconduct system*

inga poliser eller tidigare poliser, anställda inom CMC, får granska klagomål mot polisen. Sådana ärenden skall, liksom för PIC, skötas av civila eller, men då bara i begränsad utsträckning, av poliser som hämtats från andra delstater eller den federala polisen.⁹⁶ Devolution, dvs den princip som inneburit att en stor del av ärendena återförts till polisen för intern utredning och åtgärder under överseende av CMC, skall för framtiden bara få ske i den utsträckning det inte påverkar allmänhetens förtroende för utredningarna, och CMC kommer att ges rätten att ändra polismyndighetens beslut.⁹⁷ Nödvändiga lagändringar kommer att ske senast i slutet av 2012. På sätt vi föreslog i våra utredningar uppställs tydliga tidsramar.⁹⁸

Ett av de centrala problemen med decentraliseringen av utredandet är den fragmentarisering av granskningen som därmed riskeras. Jag återkommer till denna komplikation i kapitel sex, där jag diskuterar för- och nackdelar med de olika organisationsformer som Queensland med sitt CMC och New South Wales med ICAC och PIC kommit att välja, där CMC är delvis beroende av utredningar av polisen som utförs av polisen själv, medan ICAC är skilt från granskning av polisverksamheten som istället sköts självständigt av PIC, om än i samarbete med ICAC och ombudsmannainstitutionen i New South Wales.⁹⁹ PIC är förbjudet att anställa poliser eller tidigare poliser¹⁰⁰ – gemensamt för båda organisationsformerna är dock

att fokus sätts på illojal maktutövning; abuse of trusted power for private gain, pecuniary or not – inte bara inom polisen utan i all offentligt finansierad verksamhet,¹⁰¹

⁹⁶ Queenslands advokatsamfund ville gå längre, och ändra systemet så att det motsvarande systemet i New South Wales, alltså en särskild, från CMC, fristående myndighet med ansvar för polisen, Queensland Law Society, Remissvar 15 July 2011 (on) *Independent review of the Queensland police complaint discipline and misconduct system*, opaginerad.

⁹⁷ *Governments response to the independent review of the Queensland police complaints, discipline and misconduct system*, s 5

⁹⁸ *Governments response to the independent review of the Queensland police complaints, discipline and misconduct system*, t ex s 13. Se våra tidigare rapporter; *En man i grön hatt* respektive *Uppdraget*

⁹⁹ I New South Wales avsåg ca 70 % av de anmälningar som kom till ICAC 1994 (dvs innan PIC skapats och ICAC hade ansvar även för polisen) *andra* offentligfinansierade myndigheter är polisen, *The Wood Royal Commission*, s 116

¹⁰⁰ Prenzler, *The evolution...*, s 287 med referens till Police Integrity Commission Act 1996, s. 10 (5)

¹⁰¹ CMC jurisdiction applies to 'units of public administration'.

Section 20 of the Crime and Misconduct Act 2001 defines the meaning of a 'unit of public administration'

(a) the Legislative Assembly, and the parliamentary service;

(b) the Executive Council;

(c) a department;

(d) the police service;

(da) a local government;

(e) a corporate entity established by an Act or that is of a description of a corporate entity provided for by an Act which, in either case, collects revenues or raises funds under the authority of an Act;

att granskningen inte bara avser brott, och

att organisationerna är utrustade med självständig rätt att använda tvångsmedel, skall agera inte bara reaktivt utan också proaktivt samt har omfattande ekonomiska och personella resurser till sitt förfogande.

PIC, liksom CMC, är *i sin reaktiva verksamhet*, såsom vi föreslog när det gäller den svenska internutredningsverksamheten, händelseorienterad, dvs "factfinding".¹⁰² Och CMC har fortfarande rätt att hålla förhör under sanningsplikt, utan rätt för den förhörde att vägra svara under åberopande av skydd mot *self-incrimination*. Å andra sidan är det lagfäst att vad polismannen medger i dessa förhör, där beslutet inte heller är beroende av straffrättsliga beviskrav ("ställt utom rimligt tvivel") utan lägre krav på bevisningens styrka, inte får användas av åklagarmyndigheten i en följande straffrättslig prövning.¹⁰³ Just denna, jämfört med Sverige närmast paradigmatiske, skillnad är å ena sidan ett av de viktigaste instrumenten CMC (och PIC och ICAC i New South Wales) har till sitt förfogande, men är å andra sidan under överskådbar tid antagligen omöjligt att införa i svensk rättstradition. Däremot är det naturligtvis möjlighet att i alla andra avseenden förändra den svenska ordningen så att den inte bara resursmässigt utan också kvalitativt åtminstone har ambitionen att nå upp till dessa minimikrav på professionell standard.¹⁰⁴

-
- (f) a noncorporate entity, established or maintained under an Act, that—
(i) is funded to any extent with State moneys; or
(ii) is financially assisted by the State;
(g) a State court, of whatever jurisdiction, and its registry and other administrative offices;
(h) another entity prescribed under a regulation.

¹⁰² Queensland Criminal Justice Commission. *Improving Standards of Integrity in the Public Sector: The Queensland Experience*, s 5. Även Crime and Misconduct Commission (CMC). *Setting the standard. A review of current processes for the management of police discipline and misconduct matters*, s 13. Därför kan man inte, såsom i Sverige, ha åklagare inblandade i själva utredningsfasen, ibid s 14 – det skadar utredningen, och blir kontraproduktivt. Se t ex Prenzler hänvisande till vad redan kunde konstateras på sjuttioalet i The Knapp Commission, Prenzler, *Police Corruption*, s 155

¹⁰³ Detta gällde också under själva utredningarna, se t ex *The Wood Royal Commission*, s A 44

¹⁰⁴ För en sammanfattande kritisk utvärdering av PIC:s respektive CJC:s (CMC:s föregångare) första arbetsår, se Prenzler, *Stakeholders perspectives...*, s 92f. ICAC, CMC och PIC åtnjuter alltså ett högt förtroende hos allmänheten, se Prenzler, *The evolution...*, s 288, något som är relativt ovanligt. Klassiskt sett åtnjuter polisen, oavsett samhällssystem, högt förtroende hos den egna nationens medborgare, medan kontrollorganen typiskt sett har klart lägre förtroendekapital. CMC, med dess beroende av QPS, Queenslands Police Service, och den "devolution"process, dvs den decentralisering av utredningarna tillbaka in i polisverksamheten såvitt inte handlar om allvarigare brott, har under åren tappat mer i förtroende och utsatts för allt mer kritik, se Prenzler, *The evolution...*, s 290f. Se även, för en långtgående utvärdering av CMC, Webbe, Williams & Grayson. *Simple. Effective. Transparent. Strong. An independent review of the Queensland police complaints, discipline and misconduct system*. Man bryter nu alltså därför med denna process, och CMC återtar allt större del av utredningsverksamheten även rörande anmälningar mot poliser. Alltjämt är ca 25 % av de anställda i CMC poliser eller f d poliser.

ICAC, PIC och CMC arbetar också proaktivt. Det är en central del av deras verksamhet, inte bara i meningen att man har egen underrättelseavdelning utan, kanske framförallt, genom att inom organisationerna har man aktivt medverkande forskningsavdelningar som bidrar i undersökningarna genom att leta mönster, bredda perspektiv, och som också aktivt arbetar in mot den offentligfinansierade verksamheten i respektive delstat med spridande av ”learning the lessons”, utveckling av ledarskap och annan kunskapsspridning. ”The CJC has developed several measures for monitoring cultural and attitudinal change over time in the Queensland Police Service. These measures included complaints statistics, regular ethics surveys of rank and file police officers, public attitude surveys and surveys of people who have been arrested by police. Overall, the data show that in recent years the incidence of police misuse of powers has reduced and the willingness of police to report misconduct by fellow officers has increased.”¹⁰⁵

7. The Fitzgerald Inquiry lyckades tvinga fram radikala förändringar som påverkade hela offentliga sektorn. Det är inget som skapar vänner bland de med etablerad position, och som plötsligt finner denna hotad. När Fitzgerald väl släppt sin utredning blev det tydligt kyligt runt honom hos maktens män och kvinnor. Han flyttade till New South Wales och höll sig undan offentligheten i 20 år. Först den 28 juli 2009 framträdde han igen, då på Griffiths University när han introducerade Arthur Cascalon inför dennes installationsföreläsning som ”Tony Fitzgerald lecturer”. Fitzgerald talade återigen klarspråk: ”Social capital is easily dissipated. Principled leadership is essential to preserve our confidence in and support for each other and social cohesion.”¹⁰⁶ Illojal maktanvändning hämtar, nu som då, sin näring ur svagt ledarskap – trappan måste alltid sopas uppifrån, oberoende av hur många furirer som blir lagförda;¹⁰⁷ ”oversight is not about bad cops, but about good government.”¹⁰⁸

8. The Wood Royal Commission i New South Wales växte fram i ljuset av the Fitzgerald Inquiry. Mönstret var detsamma; det handlade om korruption, det handlade om polisen, det handlade om kontrollmekanismer som var svaga

¹⁰⁵ Queensland Criminal Justice Commission. *Improving Standards of Integrity in the Public Sector: The Queensland Experience*, s 7

¹⁰⁶ Lewis, Ransley & Homel (red), *The Fitzgerald Legacy*, s xi

¹⁰⁷ Jfr Queensland Criminal Justice Commission *Improving Standards of Integrity in the Public Sector: The Queensland Experience*, s 19. Även Webbe, Williams & Grayson. *Simple. Effective. Transparent. Strong. An independent review of the Queensland police complaints, discipline and misconduct system*, s 6. Även Crime and Misconduct Commission (CMC). *Setting the standard. A review of current processes for the management of police discipline and misconduct matters*, s 10

¹⁰⁸ Attard, *Oversight of Law Enforcement is Beneficial and Needed – Both Inside and Out*, citerat från Webbe, Williams & Grayson. *Simple. Effective. Transparent. Strong. An independent review of the Queensland police complaints, discipline and misconduct system*, kapitel 6, s 113. Även *The Fitzgerald Inquiry*, s 133ff m fl ställen

och vars väsentliga roll i praktiken blev att cover up, lugna media och allmänhet och fungera som maktens kommunikationsdirektörer. Återigen handlade det om icke fungerande ledarskap inom såväl polisen, politiken som i övrig förvaltning.

Alltjämt placerade sig, The Fitzgerald Inquiry och incitamentet till the Wood Royal Commission till trots, Australien högt på listan över icke korrupta länder på Transparency Internationals korruptionsindex, en trend som genomgående gällt alla västländer oberoende av vilken empiri som växer fram, för Australiens del med marginella skillnader mellan 1980 – dvs då korruptionen dominerade Queensland och New South Wales, liksom nu i Sverige närmast institutionaliserat och därmed normaliserat – 1990, trots att resultaten av The Fitzgerald Inquiry släppts med alla dess konsekvenser, 2000 i post-Fitzgerald/Wood-eran och 2010 då kritiken åter börja växa. Något säger det oss, något som inte sprider glans och ära över Transparency International.

Wood Royal Commission tillsattes sedan en oberoende parlamentsledamot, John Hatton, lagt en motion i delstatsparlamentet, med krav på ytterligare en granskning av The New South Wales (NSW) Police Service. Till skillnad från i Queensland tvingades alltså Wood-kommissionen fram av parlamentet, men bakgrunden var densamma: återkommande påståenden om illojal maktanvändning, inkompetens och korruption inom polisen, i New South Wales kryddat med en omfattande pedofelihärva. Frågorna hade utretts gång på gång i utredning efter utredning, och bara något decennium tidigare hade den senaste utredningen, the Lusher Royal Commission, föreslagit och fått genomdrivet en omfattande reformering av polisen i NSW, däribland inrättandet av ett särskilt kontrollorgan för polisen, en förstärkning av Ombudsmannens rättigheter när det gällde granskning av polisen, förändringar i polisutbildningen, en plattare beslutsstruktur och en modernisering av polisens inriktning och metoder med starkare fokus på ”community policing”, motsvarande vad vi kallar närpolisverksamhet. I New South Wales fanns det alltså redan, efter Luschers förslag, sedan 1988/89 inrättat en central myndighet för bekämpande av illojal maktanvändning, Independent Commission Against Corruption, ICAC. Den borgerliga koalitionsregeringen motsatte sig också motionen, men med stöd av socialdemokraterna (Labor) och övriga oberoende parlamentsledamöter drevs kravet på en ny utredning igenom.

Motståndet mot en ny utredning var klassiskt. Delstatens polisminister såg motionen som ett ogrundat angrepp på en nu väl fungerande polisverksamhet, ett angrepp som ”may ultimately jeopardise the future of policing in New South Wales”, och där motionären istället ”should be acclaiming the service as one of the finest in the world. He should be thankful for the law and order it provides to him and the community”. Kraven på ytterligare utredning betraktades som insinuanta, drivna av ett allmänt vänsterpräglat förakt för lag och ordning; ”in today’s Police Service, institutionalised corruption does not exist”, fastslog NSW:s dåvarande polischef Lauer kategoriskt. Även om Lau-

er och polisministern senare skulle få anledning av ångra de hårda orden, och möjligen förbanna sin naivitet, var deras inställning begriplig. En omfattande utredning hade skett bara drygt ett decennium tidigare, och med utredningen som underlag hade skett radikala organisatoriska förändringar inom polisen. De kontrollorgan som inrättats då hade inte funnit något som gav anledning att rikta kritik mot polisen. Tvärtom, polisen i NSW hade när motionen lades ett så starkt självförtroende att man efter en första utvärdering av reformerna Lusher föreslagit, och deras implementering, inte tvekade att föreslå sig själv att tilldelas the Australian Quality Award, för att ha skapat ”professional, accountable, responsible and innovative police officers”, en poliskår som stod ”at the fore-front of implementing Community-based policing worldwide and so are trail blazing...providing leadership in the community”.¹⁰⁹

Lushers utredning hade varit av klassisk modell, motsvarande traditionella svenska utredningar, med mer allmänna studiebesök, granskning av skrivna policydokument, fokus på historiska tillbakablickar istället för samtid och framtid och som arbetsmetod i första hand en rad artiga samtal med makthavare som hade koppling till polisen. Förväntningarna på Wood Royal Commission var desamma, och efter ett år av tystnad från Woodkommissionen var skeptikerna eniga och såg fram mot ytterligare en klassisk utredning. Förslagen skulle mest vara symboliska och avleda uppmärksamheten från grundläggande problem, promotande utredningsledamöternas egna karriär efter att dessa skulle ha behagat makten med att presentera ”balanserade” resultat och förslag som inte skulle hota etablerad position.

Skeptikerna skulle komma att överraskas.

Wood hade naturligtvis inte bara uppmärksammat The Fitzgerald Inquiry, och läst den, utan hade också kunnat se med vilken kraft olika politiska och polisiära fraktioner försökt undergräva dennes arbete.¹¹⁰ Bland Woods första beslut var därför att rekrytera Gary Crooke från The Fitzgerald Inquiry som huvudrådgivare¹¹¹ och att etablera kontakt med The Mollen Commission, som utrett och avslöjat omfattande korruption i NYPD, New York Police Department.

¹⁰⁹ Cit från Dixon, *A Culture of Corruption*, s 2. Jämför med Björn Ericson och dennes yrande om ”den skandinaviska modellen” och alla påståenden från denne och andra med etablerad position om den nuvarande internutredningens kvaliteter.

¹¹⁰ Wood var liksom Fitzgerald domare. Det är också vanligt i svenska utredningar. Sedan upphör likheterna, ty även om domartjänsten är ett regeringsbeslut, så är detta bara formellt; i praktiken plockas domarna bland framstående barristers (den typ av jurist som sköter själva ”processandet”) och beslutet styrs av referenser och förslag från den professionella juristkåren, vilket utesluter departementstjänstemän på olika nivåer, dvs den kategori där domare traditionellt hämtas i Sverige. Dixon berättar att innan beslut tas är det vanligt att man tillfrågar framstående rättsvetenskapsmän om deras uppfattning. I den utsträckning något sådant ö h t förekommit i Sverige, så skulle det varit på en privat middag eller ett cocktailparty, högst informellt och definitivt förnekas, eftersom det så tydliggjort den svenska varianten av ministerstyre.

¹¹¹ *The Wood Royal Commission*, s A1

Fitzgerald hade som strategi valt att tidigt öppna för media och allmänhet, med öppna hearings och momentan rapportering – det blev i stort sett dagliga rapporteringar i media, och på så sätt drev han makthavarna framför sig, och tvingade fram resultat. Wood valde motsatt strategi. Först i juni 1995 avslöjades strategin. Istället för att använda tiden till att granska historien hade man i all hemlighet kastat sig in i sin samtid, och lyckats vända några av de inblandade inom polisen till infiltratörer. Trevor Haken, en polisman själv inblandad i korruption, hade accepterat att få en kamera installerad i sin bil, och i videospelningar kunde Kommissionen i bild och ljud visa hur korruptionen inte bara var systematisk, utan sträckte sig ända upp i den högsta polisedningen.¹¹²

Med ett år kvar tills Wood enligt direktiven skulle presentera utredningen, visade Wood i handling både att han var beredd att gå till botten i de frågor som utlöst utredningen, och att han inte lät sig styras av begränsande direktiv.¹¹³ Det var ett strategiskt skickligt, för att inte säga avgörande, beslut att släppa videon, som sändes gång på gång i media.¹¹⁴ Med videon visade Wood i handling såväl allmänhet som polis beslutsamheten hos utredningen, och visade samtidigt makthavarna att man inte kände sig bunden av direktivens begränsningar eller ens till konventionella arbetsmetoder. I denna konkretion visade man att man menade allvar och byggde därigenom upp ett starkt momentum både bland utredarna och hos allmänheten för ytterligare avslöjanden och slog samtidigt undan benen för var och en som ville förminska utredningsresultaten till en diskussion om enstaka ”ruttna äpplen”. Man hade gett en försmak av vad som komma skulle, och många både inom och utom polisen som uppfattat sig som ”untouchable” var skakade. Trevor Haken fick efterföljare som nu var beredda att inför kommissionen vittna om egen och andras inblandning i illojal maktanvändning.¹¹⁵

I det fortsatta arbetet använde sig Woodkommissionen av ytterligare infiltratörer, hemliga kameror, buggning och telefonavlyssning.¹¹⁶ Kommissionen fick i princip obegränsade ekonomiska resurser och fri tillgång till tvångs-

¹¹² Operationen beskriven i *The Wood Royal Commission*, bl a s 84ff, 108ff och, framförallt, s 132ff

¹¹³ Jfr Ransley, *Inquisitorial Royal Commissions and the Investigation of Political Wrongdoing*, s 200

¹¹⁴ Det var ett medvetet beslut att fram till dess de släppte bomben hålla en låg mediaprofil. Från dagen bomben släpps arbetade man lika öppet mot media som Fitzgerald, och bedömer det som ”extremely important”, *The Wood Royal Commission*, s A12

¹¹⁵ Wood använder genomgående begreppet *korruption*, och ger det samma betydelseinnehåll som Transparent International. I Sverige har vi en mycket mer försiktig användning av begreppet, varför jag här och fortsättningsvis i huvudsak väljer att tala om illojal maktanvändning, för att täcka in de individuella och strukturella oegentligheter som Woodkommissionen kom att påvisa.

¹¹⁶ Man fick dock inte självständig rätt att utföra telefonavlyssning, utan det krävde domstols tillstånd och utfördes av ordinarie polisen, något Wood kritiserade skarpt och påpekade försvårade för utredningen, *The Wood Royal Commission*, s 17f

medel. Och det infördes vittnesplikt. Vägran att vittna innebar möjlighet för kommissionen att begära att dessa sattes i häkte på obestämd tid, dvs fram till dess de vittnade! Kommissionen utnyttjade denna rätt. Under utredningen sattes fyra personer i häkte på obestämd tid för att de vägrat vittna, däribland höga polischefer; den som satt längst satt i 2 år och tre månader sedan det tidsbestämda straffet till slut, sedan utredningen slutförts, omvandlats till ett tidsbestämt straff!¹¹⁷

Avslöjandena av Trevor Haken tvingade också fram rätt för kommissionen att erbjuda amnesti för polismän och andra som var beredda att vittna för kommissionen, med den förutsättningen att de med omedelbar verkan också lämnade sin tjänst efter vittnesmålet. Ett meddelande gick ut till samtliga polismän och annonserades också publikt, med dessa villkor angivna och med reservation för "avskvärda" brott¹¹⁸, jämte ett sista datum för utnyttjande av amnestin, den 9 februari.¹¹⁹ Att lämna denna möjlighet strax före jul, att låta erbjudandet gälla en begränsad tid och sätta ett definitivt sista datum tillsammans med villkoret att man berättade allt, var ett kanske brutalt, men skulle det visa sig effektivt, sätt att efter chocken med Trevor Haken's medverkan som infiltrator bryta sönder the *code of silence*.¹²⁰ Wood själv tog fullständig kontroll, och avgjorde personligen varje ansökan om amnesti. Ett krav för att beviljas amnesti och, vilket klargjordes tydligt, *inte senare få denna beviljan undanröjd*, var att man berättade allt, precis allt. Och det gjorde man, nu väl medveten om Woodkommissionens obegränsade resurser och avsaknad av betänkligheter när det gällde att tvinga fram sanningen.¹²¹

I februari 1996, samma månad som tiden för att begära amnesti gick ut, presenterades första delrapporten. I denna fastslog man att det hittillsvarande kontrollsystemet, inklusive ICAC, "has been shown to be seriously inadequate" och i behov av "substantial reform", samt att utredningen så långt funnit tydliga tecken på systematisk och inom organisationen etablerad korruption (i meningen illojal maktanvändning). Det omedelbara resultatet av den första delrapporten var tillskapandet av ett helt nytt organ, Police Integrity Commission PIC (1996), en självständig, från ICAC och polisen skild, internutredningsverksamhet med egen tillgång till samtliga tvångsmedel och med fokus på illojal maktanvändning inom NSW-polisen, inklusive utbildning och ledarskapsfrågor.¹²² Poliser och tidigare anställda inom polisen fick inte lov att anställas i detta organ. Vidare förlängdes utredningstiden.

¹¹⁷ *The Wood Royal Commission*, Appendix 18 & 19

¹¹⁸ "Heinous". Fr a hade man nog pedofilbrott i bakhuvudet

¹¹⁹ *The Wood Royal Commission*, Appendix 13

¹²⁰ Jfr Ransley, *Inquisitorial Royal Commissions and the Investigation of Political Wrongdoing*, s 200

¹²¹ Liksom the Fitzgerald Inquiry hade Wood Royal Commission i det närmaste obegränsade resurser.

¹²² Prenzler, *Stakeholders perspective...*, s 91. Även *The Wood Royal Commission*, s 5

Efter ytterligare en delrapport, redovisad i november samma år, presenterades slutrapporten den 15 maj 1997. Utredningen hade då pågått i 3 år, man hade haft 419 dagars förhör där man – utöver de som hördes i pedofilhärvan – hört 694 vittnen under sanningplikt och hot om häktning om de vägrade svara, mottagit hundratals skriftliga vittnesmål, hört experter från hela världen inklusive via videolänk.¹²³ 92 poliser tvingades avgå, antingen på eget initiativ eller efter avsked, och till slut kände sig t o m polischefen själv tvingad avgå. Inte för att det fanns några tecken på att han varit inblandad, utan just för att han varit så blind för problemen i sin egna organisation och hade heder nog att ta ledarskapsansvar framför att göra en pudel.

I utredningen hade utöver Wood arbetat 263 personer. New South Wales hade vid tillfället knappt 6 miljoner invånare, och en polisstyrka om ca 14.000 poliser.¹²⁴

9. Premiärministern, polisministern och delstatsregeringen i New South Wales hade motsatt sig den utredning parlamentet tvingat fram. ”In today’s Police Service, institutionalised corruption does not exist”, hade han fastslagit, och anklagat kritikerna för att grundlöst försöka svärta ned en av världens finaste poliskårer. Det finns inget skäl att misstänka att medlemmarna i den konservativa regeringen pratade mot bättre vetande, den bild han hade var säkert ärlig och hans indignation uppriktig. Kunskap lyckliggör inte nödvändigtvis människor, och ärliga kunskapsbärare levererar inte alltid kunskap som behagar.

Woods utredning visade på en omfattande illojal maktanvändning inom polisen, och misslyckanden hos det mest centrala kontrollorganet, ICAC.¹²⁵ Man fann en utbredd kultur av bevisförvanskning och mened, alltid utförd i det godas namn¹²⁶; otillbörligt mottagande av ”gåvor”, personligt och institutionellt samröre med kretsar som befann sig i lagens utkanter och bortom den yttersta kanten också för den delen; man fann utbrett missbruk av droger,

¹²³ Ransley talar om 452 dagar, 640 vittnen och nästan 47.000 sidor utskrivna förhör, *Inquisitorial Royal Commissions and the Investigation of Political Wrongdoing*, s 199

¹²⁴ Uppgifterna om New South Wales från David Dixon, möte 10/11 2011 och Angela Gorta 11/11 2011. *The Wood Royal Commission*, s 285, skriver att vid mitten av nittiotalet uppgick antalet poliser till 13.070, vartill kom 3.467 civilanställda. Jag nämner dessa tal för att göra en jämförelse med Sverige och de utredningsinsatser som Sverige hittintills ansett sig ha råd och kraft att genomföra, för att hantera motsvarande problem. Hade vi haft råd, är jag övertygad om att även om det inte blivit bra – det blir det aldrig – så hade ändå djupet och omfattningen av de skandaler som med jämna mellanrum exploderar i Sverige – inom sjukvården, inom polisen och dess internutredningsverksamhet, inom finans- och byggsektorn, inom universitetsvärlden och i Göteborgskorruptionen – inte varit lika allvarligt. Men det hade krävt ledarskap, och det saknar vårt land.

¹²⁵ Jfr Prenzler/Faulkner, *Toward a model...*, s 253

¹²⁶ Se *The Wood Royal Commission*, s 68 ff med flera ställen. ”Noble cause corruption” är ett klassiskt polisargument i det dagliga arbetet världen över, lik förbaskat ett uttryck för förödande hyckleri

särskilt, men inte bara, alkohol; man fann stöder från kriminella och utpressning av dem och man fann förolämpningar, *street justice* och polisövergrepp, särskilt mot redan marginaliserade grupper, kombinerat med inställsamhet och overseende mot maktens män och kvinnor; man fann mörkande av brottslig verksamhet utförd av informatörer och bestickare, liksom andra favörer givna till dem, såsom tips om polisstrategier och tillänkta tillslag; beskydd av narkotikahandel, prostitution och illegal spelverksamhet; sabotering av internutredningar; en utvecklad *code of silence* och en rad andra subtila former av illojal maktanvändning. Det handlade helt enkelt om en hel subkultur, där den allmänna uppfattningen bland polisen var att de var de som såg till att samhället fungerade, och där ändamålet fick helga medlen.

Vid sidan av 140 förslag, som fokuserade på pedofilhärvan och avsåg åtgärder för att för framtiden skydda utsatta barn, lämnade the Wood Royal Commission ifrån sig totalt 174 separata förslag, innefattande förändringar i polisverksamheten. Jag har redan ovan nämnt ett av de viktigaste, som kom att genomföras i princip omgående redan efter första delrapporten, nämligen att ICAC – som ju misslyckats med att identifiera den fortsatta kulturen av illojal maktanvändning – framtogs sitt uppdrag att fungera som kontrollorgan också över polisen. Istället inrättades således redan 1996 vid sidan av ICAC ett särskilt, från polis och tidigare polisanställda kliniskt befriat, externt kontrollorgan, Police Integrity Commission, PIC.¹²⁷ PIC tillerkändes samma rättigheter som Woodkommissionen, nämligen rätt att i sin verksamhet utnyttja alla tillåtna tvångsmedel, rätt att infiltrera och möjlighet att tvinga fram förhör, där de förhörda polismännen hade sanningsplikt och således inte kunde åberopa rätten till att vägra *self-incrimination*.¹²⁸

Vid sidan därav infördes en nyskapelse, ännu ej införd i Queensland, som gav polischefen rätt att med omedelbar verkan avskeda polisman med stöd av CLOC, Commissioners Loss of Confidence.¹²⁹ Polischefens rättigheter därvidlag begränsas endast av vissa formalieregler, framförallt rörande tidsfrister och kommunikation med den berörde, men han belastas inte av traditionella beviskrav; det är den avskedade polismannen som har bevisbördan för att påståendena är felaktiga eller inte bör leda till en så pass kraftig sanktion, och den rättsliga prövningen av en sådant överklagande hålls utanför Arbetsdomstolen och regler motsvarande LAS. Överprövningen sker av en ensamdomare, som prövar formalia och där presumtionen är att polischefen fattat ett beslut som inte skall undanröjas. Förr i tiden hade vi ett liknande institut i Sverige, omfattande alla statstjänstemän som var tillsatta med fullmakt, kallat *försättande i disponibilitet*. Det innebar att statstjänstemannen

¹²⁷ PIC var ett resultat av Woodkommissionens första interimrapport, som kom 1996. Samma år togs beslutet att skapa PIC och 1999 var man i full funktion, Prenzler, *The evolution...*, s 287

¹²⁸ Samma regler gäller i Queensland, Queensland Criminal Justice Commission. *Improving Standards of Integrity in the Public Sector: The Queensland Experience*, s 6

¹²⁹ Se *The Wood Royal Commission*, s 313 samt 328ff

försattes ur tjänstgöring på obestämd tid, men var skyldig att återinträda i statens tjänst när så bestämdes. Detta instrument saknar således polischefer idag, när de tappat förtroende för underordnad polisman, ett instrument som t ex kunde (och borde) ha använts beträffande den polisman i Malmö som på sin blogg visade sig sakna de mest basala kvaliteter man kan, och *måste*, kräva av en svensk polisman.¹³⁰

Liksom såvitt gäller CMC möter jag kritik mot PIC från ledande akademiker, inte mot konstruktionen utan mot en slags trötthet, *compliance*, som förefaller ha drabbat organisationerna. Den delas av John Boyd, som varit med redan i Fitzgerald Inquiry, och därefter under 20 år arbetat i såväl CJC som CMC. Boyd beskriver utvecklingen närmast som oundviklig, och illustrerar den med en klocka, där klockan nu är ca 20.00, Queenslandtid.¹³¹



David Dixon ger samma bild av PIC och pekar på att den politiska situationen ändrades strax efter Wood. Fokus kom mer på ”lag och ordning”, med det klassiska resonemanget att ”ok, they cut some corners, but they take the bad guys”. Med rekryteringen av en ny commissioner, polischef, från England, trött på den starka polisakademin där och utvecklingen mot en allt professionellare internutredningsverksamhet, försvann intresset. PIC hamnade i ett vaccum och tappade momentum.¹³²

¹³⁰ AD 74/2011

¹³¹ John Boyd. Med samma metafor skulle jag vilja påstå att vi i Sverige befinner oss i en Pre-Fitzgeraldtid, där klockan gick upp mot kvart i ett sensommaren 2010, men brutalt bröts tillbaka till 12.15 under hösten och vintern. Möjligen kan orsakerna därtill (se 3.3) vrida klockan tillbaka till 00.00, och erfarenheten ger oss möjlighet att vandra lite längre denna gång.

¹³² Samtal med David Dixon den 10 november 2011. Polischefen hette Peter Ryan, och hämtades från Norfolk, England, se *The Wood Royal Commission*, s 7

10. Wood's, liksom Fitzgerald's, undersökningar slog kategoriskt hål på den klassiska trivialiseringen "ruttna äpplen". Det handlar om djupt präglade och präglade internaliserade strukturer som bar och skapade specifika kulturmönster. Båda utredningarna sköt in sig på ledarskapet, den politiska och administrativa makten; trappan städas uppifrån!¹³³ Paradoxalt nog hamnade dock Wood, mer Wood Royal Commission än Fitzgerald Inquiry, vilket möjligen kan förklaras med Queenslands mycket långa period av "Queenslandsanda", i samma fälla, när ändringarna som föreslogs i utredningen i allt väsentligt stannade vid just polisen. Polisen *som institution* blev det "ruttna äpplet", medan resten av rättsapparaten inklusive politiken – naturligtvis en central del i förklaringen till att kulturen kunnat utveckla sig och växa sig så stark – undångick såväl granskning som mer genomgripande kritik. Bilden hos polisen av att vara de som står längst ned på skalan, som gör jobbet men får ta skiten och bara har sig själv och sina kollegor att lita på – den rationella grunden till såväl framväxten av a *code of science* som "pragmatisk" policing – kom därmed att bekräftas. I så måtto kom utredningen att stärka "vi mot dom"-känslan. De system, som t ex vårt svenska, som saknar ett centralt kontrollorgan som fokuserar på *all* illojal maktutövning i all offentligt finansierad verksamhet; polisen, men också försäkringskassan, sjukvården, byggnadsnämnder, kommunala bolag et cetera, förstärker polisens självbild av utsatthet. "Vi mot dom"-känslan kräver trygghet i dina kollegor och stigmatisering av rats, och är den känsla som skapar a code of science, första steget mot varje korruption.¹³⁴

11. Såväl Fitzgerald som Wood uppfyller tveklöst kraven för att i Sverige betraktas som "besvärliga människor". Deras utgångspunkt i utredningsuppdragen klassificerar dem då (men inte nu, när de är hjältar) som det vi kallar "rättshaverister". Redan vid tidpunkten för deras utredningar ansågs Australien tillhöra ett de minst korrumperade länderna i världen. De kastade sig emellertid, obekymrade av detta och med fullständighet ohörsamhet mot maktens män och kvinnor, in i hetluften och eldade på när båda delstaterna befann sig på en farlig resa, en resa där lojalitet mot värden hade blivit

¹³³ Jfr Queensland Criminal Justice Commission, *Improving Standards of Integrity in the Public Sector: The Queensland Experience*, s 21, som i slutklämmen framhåller just det som det avgörande mest centrala i bekämpningen av illojal maktanvändning och korruption: "Finally it is very important that those who occupy senior positions in Government provide the appropriate 'tone at the top'. If political leaders give the impression that corruption is tolerated, or that ethics are unimportant, this will quickly undermine the effectiveness of any initiatives to improve conduct elsewhere in the public sector. Similarly, senior executives who 'say one thing but do another' are unlikely to be taken seriously when they exhort their subordinates to behave more ethically. In this area, as in so many others, good leadership is likely to prove critical to the success of reform initiatives." Det är, som sagt, vad man gör som räknas; talk the talk kan alla idag, och det till fulländning.

¹³⁴ Jfr Dixons kritik. Även Ikovic & Sauerman, *Measuring the code of silence...*, s 7

retorik, och ”realpolitik” normalitet. Genom sin obändliga lojalitet mot de värden som utlöst utredningsuppdraget lyckades de inte bara bromsa utan radikalt vända denna utveckling. Deras utredningar skadade inte delstaterna eller Australiens rykte. Tvärtom lyckades de i grevens tid vrida denna tillbaka mot substans framför yta.

Utredningarna medförde radikala förändringar, och krävde många mäktiga mäns och kvinnors skalper. Men förändring var nödvändig, och inte längre nåbar med hjälp av kommunikationsstrategier och hänvisningar till ”politiska nödvändigheter”. Bra blev det inte, det blir det aldrig. Som såväl Fitzgerald som Wood redan i utredningarna kunde konstatera måste detta arbete bedrivas kontinuerligt och hela tiden förändras för att möta de svagheter som är kopplade till människor med rätt och plikt att utöva makt.

Bra blir det faktiskt aldrig, idealet når vi inte.¹³⁵ Men det kan bli bättre, och idealet hjälper oss att i vardagen tillsammans gå mot det målet. Även i Göteborg, och även i Sverige, men det kräver insatser av den art som Fitzgerald och Wood-kommissionerna representerar och ett avvisande av följsamma forskare. Det kommer att skaka om. Sist och slutligen är det emellertid på det sättet, hur jobbigt det än är med eget ansvar, kanske särskilt i ledarskap, att trappan sopas uppifrån. Ledarskap ger exemplet, sätter standarden, både i positiv och negativ riktning – det enda som räknas är vad man gör, särskilt i en tid då alla vet vad man skall säga.

Jag tror alltså att den typ av arrogans mot dessa problem som svenska makthavare visat de senaste decennierna, så lik makthavare som Bjelke-Pedersen och så vanlig hos svenska makthavare och dess furirer, skadar vårt land och på sikt också vårt internationella anseende.¹³⁶

12. *Name and shame.* Jag har under arbetets gång nere i Australien varit i kontakt med såväl Bo Rothstein, som arbetar i projektet Quality of Government, Claes Sandgren i Institutet mot Mutor och Lotta Rydström på Transparency International Sverige, för att försöka förmå dem att förhålla sig till den standard för korruptionsbrott som satts genom den inledningsvis refere-

¹³⁵ ”Risk management is a continuous responsibility”, Webbe, Williams & Grayson. *Simple. Effective. Transparent. Strong. An independent review of the Queensland police complaints, discipline and misconduct system*, kapitel 7, s 130. Se också *The Wood Royal Commission*, s 480 samt Prenzler, *Police Corruption*, s 119ff. Vi föreslog systematiska sådana uppföljningar och samtal redan i delrapporten *En man i grön hatt*. Inga sådana har skett, trots att det inte krävs några lagändringar eller ens ändringar i interna föreskrifter, allt som krävs är att man lever upp till minimistandard i ledarskap

¹³⁶ I en tid med stora förändringar blir såväl ordning och reda som rop efter starka ledare och konformitet med makten attraktivt och indifferens normalitet. Fokus flyttas då gärna till historiska fenomen och till ”de andra”. Kritisk reflektion om den egna kontexten och konkret framtid är om inte farligt, så åtminstone besvärligt, kostsamt och obehagligt; så mycket lättare då att förstora grandet i grannens öga och trivialisera bjälken med försvar i pragmatiska termer och krav på vet hut och social kompetens.

rade domen från Hovrätten för Västra Sverige.¹³⁷ Jag har också utan framgång försökt förmå dessa att intressera sig för de erfarenheter som kan dras beträffande såväl korruptionsbekämpning som Whistleblowerskydd utifrån de australiensiska erfarenheterna. De har visat inget som helst intresse, snarare känt sig förolämpade och avvisat eller ignorerat varje försök till närmande.

Jag har vidare tidigt, redan i våras, genom en av de högsta tjänstemännen i Göteborgs kommun, nära lierad med den politiska ledningen, inviterat Göteborgs kommun att delta i projektet. Motsvarande erbjudande har jag lämnat till den nyligen tillträdde chefen för Rikskriminalpolisen, Klas Friberg, inom vilket det nu startas upp en särskild enhet för bekämpande av korruption. Det var Klas Friberg som en gång kallade mig till lunch, och där bad mig att för Polismyndigheten i Västra Götalands räkning genomföra en utredning om polisens internutredningsverksamhet, som var i starkt behov av genomlysning. Klas har valt att inte ens svara – annars brukar han alltid svara vid mail- och telefonkontakter. Representanten från Göteborgs kommun blev minst sagt förbannad, inte minst efter det att jag på förfrågan skrivit en debattartikel i GP, där jag hävdade att ”trappan städas uppifrån”. Det är min uppfattning att dessa reaktioner – eller icke-reaktioner – är bekymrande, och de avviker definitivt från det generösa bemötande jag fått i Australien¹³⁸, både från kontrollorgan, världsledande forskningsinstitut och andra relevanta myndigheter här nere. Själv tycker jag att detta säger oss något, något som det finns anledning att reflektera över.

¹³⁷ Riksåklagaren och statsåklagare Schultz har beslutat att inte överklaga domen. Den utgör därmed prejudikat.

¹³⁸ Liksom från mina kollegor i Norge, USA och England, som via mail kunnat hjälpa mig med arbetet

”Careerists with little or no experience outside politics learn their craft in party administration, politicians’ office and supporters’ organisations prior to party preselection and entry to parliament. Dynasties are emerging as politics become, for some, the family business. When conduct is legal and the political price is not too high, ethics become irrelevant or worse, a sign of weakness and ignorance of ‘realpolitik’. Misleading or deceptive conduct is barred in commerce but secrecy and misinformation (euphemistically called ‘spin’¹³⁹) are routinely employed by politicians ... Patronage is dispensed to supporters and used to silence potential critics.”¹⁴⁰

3. Illojal maktanvändning

1. *Détournement de Pouvoir* är ett klassiskt juridiskt begrepp, framvuxet i en period där idén om rättsstaten, Rechtsstaat, blir det rättsliga idealet för kontroll av maktutövning.

I arbetet inom referensgruppen med slutrapporten *Uppdraget* diskuterade vi vid flera tillfällen frågan om illojal maktanvändning och kriminaliserandet av denna. Jag var då i mer övergripande termer bekant med det system som inrättats i Queensland efter The Fitzgerald Inquiry, och kände till att det skapats ett särskilt organ för uppdagande, beivrande och förekommande av illojal maktanvändning (fast de kallade det för korruption) inte bara inom polisen, utan i alla offentliga organisationer i delstaten.¹⁴¹ Samtidigt var det svårt att sätta fingret mer exakt på vad jag – eller så småningom vi – var ute efter, än mer komplicerat att formulera en lagregel med dess klassiska svenska uppbyggnad av avgränsande rekvisit och med fokus primärt på repression, inte bara för att beivra utan för att också förebygga.

¹³⁹ Jfr Mr Spindocctor i *The Thick of It*, min kommentar.

¹⁴⁰ Tony Fitzgerald i sitt första offentliga framträdande 20 år efter The Fitzgerald Inquiry släpptes, Ur *The Fitzgerald Legacy*, s xi

¹⁴¹ *The Fitzgerald Inquiry*, s 285

Rakt översatt betyder *Détournment de Pouvoir* maktmissbruk, oftast i litteraturen emellertid översatt till dess mer egentliga juridiska innehåll; illojal maktanvändning. Som juridiskt begrepp innefattar det nämligen inte bara aktivt handlande, utan också passivitet, och sammanfattas i att en fysisk person som å en av makten tillskapad organisations vägnar använder, respektive avstår från att använda, den makt denne tilldelats *på annan bevekelsegrund därtill* än det av makten *manifest* bestämda.¹⁴² Hilding Eek talar om att myndighetsutövaren ”använder sin makt för andra syften än dem, för vilkas tillgodo-seende denna makt blivit myndigheten anförtrodd”.¹⁴³ En åklagare väljer t ex att åtala eller att avstå från att åtala, för att tillfredsställa (oftast icke uttalade) önskningsfrån en kollega, en vän, chefen eller en ekonomisk eller politisk härskare; en polis griper eller tittar åt ett annat håll med motsvarande bevekelsegrund; en tjänsteman utlämnar eller vägrar utlämna en handling oberoende av lagstiftningens innehåll, styrd av samma orsaker; eller ett universitet/ett forskningsråd promotor en forskare eller annan potentat, alternativt dissar denne, av andra skäl än dennes vetenskapliga kvaliteter och ”trackrecord”. Med detta begreppsliga innehåll måste organisationens *manifesta* uppgift kursiveras, ty begreppet sammanhänger med idén om den *demokratiska* rättsstaten, där myndigheternas – dvs myndighetspersonernas – uppgift är att förvandla politisk retorik till praktisk handling. Institutionellt innebär illojal maktanvändning således att en person som tilldelats makt använt denna, eller avstått från att använda denna, för att uppnå andra mål än de som organisationen skapats för.

För att betraktas som illojal maktanvändning krävs inget uppsåt, det räcker med oaktsamhet.¹⁴⁴ ”Den illojala maktanvändningen förutsätter en formellt oklanderlig rättsakt. Vidare krävs att det beslutande organet är i åtnjutande av ett visst mått av diskretionär beslutanderätt.”¹⁴⁵ Beslutet alternativt avsaknaden av beslut innebär att beslutsfattaren sviker sitt uppdrag, med Hilding Eek kränker lagens ”anda”.¹⁴⁶

En sådan bestämning av illojal maktanvändning svarar väl mot det man i New South Wales och Queensland ger det starkare värdeomdömet *korruption*. Som korrupt klassas där ett beteende där en person, som av det offentliga tilldelats makt för att medverka till implementeringen av beslut, genom

¹⁴² Jfr *The Wood Royal Commission*, s 337

¹⁴³ Eek, citerad från Niklas Selberg, *Nya uppgifter för rätten och rättstillämpningen? En rätts-sociologisk fallstudie om ”att visa demokratins muskler”*, s 16

¹⁴⁴ Se Erik Eklöf, *Enskildas talerätt mot normativa rättsakter enligt artikel 230 EG fjärde stycket: Codorniu mot rådet i ljuset av senare tids rättspraxis*, s 11, med referens till Förenade målen 3 och 4/64 *Chambre syndicale de la sidérurgie française m fl* höga myndigheten, Rec. 1965, s. 567.

¹⁴⁵ Eklöf, *ibid*, s 12. Jfr åter Katarina Pahlssons i rapporternas inledning citerade dom.

¹⁴⁶ Hilding Eek, citerad från Niklas Selberg *Nya uppgifter för rätten och rättstillämpningen? En rätts-sociologisk fallstudie om ”att visa demokratins muskler”*, s 16. Se även Prenzler, *Police Corruption*, s 33.

handling eller underlåtenhet istället utnyttjar sin ställning för att främja ett verksamhetsfrämmande ändamål. I Woods definition betecknas som korrupta även kollegor som medvetna om, eller med misstanke om, denna illojala maktanvändning avstår från att rapportera sina misstankar. Detsamma gäller ledarskap där en sådan *code of science* accepteras eller, än värre, uppmuntras. Därmed klassas även den ämbetsman som döljer eller förhåller sig indifferent till den illojala maktanvändningen såsom korrupt, inte bara de som aktivt medverkar i gärningen. I samtliga fall klassas ämbetsmannens beteende som korruption, oavsett ämbetsmannens personliga bevekelsegrunder, och oavsett om beteendet leder till faktiska resultat eller ej!¹⁴⁷ Illojal maktanvändning – erfarenhet har lärt mig att i Sverige skall man vara försiktig med att använda ordet korruption, om någon skall vara beredd att lyssna – behöver således inte innefatta att man handlat omedelbart för egen vinnings skull, utan innefattar också medelbart handlande, t ex att (visst) beslut har tagits/man har avstått från att ta (visst) beslut, i syfte att ge fördelar åt annan, t ex sitt politiska parti, sina barn, en kollega eller någon överordnad i linjeorganisationen. Med OECD och FN innefattar arbetet mot illojal maktanvändning också krav på ”Transparent procedures for appointment and removal of the director together with proper human resources management and internal controls (...) [as] important elements to prevent undue interference.”¹⁴⁸

I svensk lagstiftning saknas begreppet *Illojal maktanvändning*. Istället har vi en rad regler som täcker delar av begreppet, såsom t ex korruption,¹⁴⁹ tjänstefel, trolöshet mot huvudman, övergrepp i rättssak osv. Metoden överensstämmer med svensk rättslig tradition av fragmentarisering, en syn på rätten som hämtar sitt teoretiska stöd i den skandinaviska realismen; vi talar om vad som *rättsligt* relevant, och uppställer en samling *rekvisit*, beskrivningar av en viss händelsekedja, som sammantagna skall vara uppfyllda för att ett brott *objektivt* över huvud taget skall anses ha begåtts.¹⁵⁰

Sverige saknar vidare, återigen till skillnad inte bara från Queensland och New South Wales utan från de flesta andra länder, regler om generell handlingsplikt, och det även i offentligfinansierad verksamhet. De få gånger handlingsplikt stadgas är även denna fragmentariserad, begränsas till vissa yrkesgrupper och, för dessa, normalt vissa specifika faror.¹⁵¹

¹⁴⁷ Jfr referatet i kapitel 1.4.

¹⁴⁸ OECD, *Specialised anti-corruption institutions. Review of models*, s 6

¹⁴⁹ Med en svensk rättslig definition av begreppet som sannernigen avviker från den som används i Queensland och New South Wales.

¹⁵⁰ Katarina Pahlssons dom, liksom de flesta av hennes domar, är ett välskrivet exempel på detta, även om hon i detta fall av *process of justification*, såvitt avser värde och bolagskonstruktionen nog bara övertygar de redan frälsta – dvs, såsom Wood skulle beskriva det, de redan korrupta.

¹⁵¹ T ex skall sjuksköterska tillse att medicinskåp hålls låsta, men inte för att dörren annars kan flyga upp och träffa någon i huvudet, utan för att ingen obehörig skall kunna stjäla läkemedel och sedan orsaka sig själv eller annan skada.

Detta är en brist, paradoxalt nog dock samtidigt ett av skälen till att Sverige hamnar så bra till i internationella korruptionsindex, stärkande vår självbild och beförande stabilitet.¹⁵² Risken är emellertid, kanske inte förr men med internet och "en globaliserad värld", att denna strategi på sikt kan fungera lika illa som vilket som helst annat varumärke som saknar substans. Och som vi har sett i en rad rättsliga avgöranden öppnar det för maktutövning i egenintresse, eller i vart fall maktutövning som inte överensstämmer med det uppdrag vi tilldelat människor makt för att genomdriva i det allmännas intresse.

Jag har redan i de två första rapporterna lyft fram denna avsaknad av helhetssyn som en av de grundläggande orsakerna till de "skandaler" som gjort att förtroendet för svenskt rättsväsende minskar och att den svenska ordningen för internutredningar slutgiltigt är helt undergrävd, både i förhållande till allmänhet och till polisen.¹⁵³ Empiri har emellertid en alldeles särskild egen kraft, som möjligen verkar långsamt, men bär i sig en envishet som kommunikationsdirektörer och PR-experter har svårt att i längden hantera, försåvitt landets medborgare inte präglas av apati.

2. Där det finns makt, finns det illojal maktanvändning. Med Sampford finns det bara ett känt effektivt sätt att avskaffa korruption; avskaffa makten. I ett komplicerat samhälle medför detta så många andra nackdelar att ett sådant Alexanderhugg inte innefattar någon lösning; vi behöver en kollektiv administration för att fördela kollektiva bördor och ansvar. Människan är en social varelse.

Där det finns makt finns det alltså illojal maktanvändning, det som i andra länder kallas korruption, och det finns knappast någon medborgare som ingår i ett socialt sammanhang som inte vid något tillfälle stött på sådan, så som den definieras i detta arbete. Många av oss kan också själva medverka i varianter av illojal maktanvändning, utan att vi reflekterar djupare över vad vi gör och varför. Detta gäller naturligtvis i sällskapslivet, där en viss falskhet i uppträdande förutsätts, men också i arbetslivet – vi gör som de andra gör, och vår ödmjukhet lär oss att inte storma in och ställa allt på ända när vi beträder en ny arbetsplats. Lite genvägar är en del av smidigheten. Flera rättsvetenskapsmän har t ex, utan att reflektera över vad de säger, hävdad att rättsvetenskapens viktigaste uppgift är att vara "smörjan" i maskineriet. Och så ler de lite grann åt det dubbelbottnade cyniska, men kloka som de ser det, i sitt resonemang. I andra sammanhang talar man hellre om realpolitik, pragmatik, det omedelbart nödvändiga, och liknande rationaliseringar. Vi får inte heller glömma att korruptionen, den illojala maktanvändningen, levererar resultat

¹⁵² Här är kanske en avgörande skillnad mellan Australien och Sverige; "Australians have a healthy cynicism about Government and bureaucracy", *The Fitzgerald Inquiry*, s 172. Sverige har på sin höjd "konspirationsteoretiker" och "rättshaverister".

¹⁵³ "Corrupt conduct must be adressed in a holistic manner", Jayne McPehrson. *Police Accountability – Independent or Internal Oversight?*, s 23.

och inte bara negativa sådana, och därför liksom den kända göteborgsandan lätt blir en sådan central del av normalitet – *the continuing compromise* – att vi helt enkelt inte reflekterar över ifall agerandet utgör ett avsteg från den professionalitet i handlande vi gärna själva vill utgöra exempel på. Förrän tagna med händerna i syltburken, eller med brallorna nere.

En oskriven, men grundmurad, social norm i Sverige är att man inte konkretiserar. Det gäller i traditionella sociala sammanhang, men också i utredningar och den typ av forskning som vill kalla sig vetenskap. Att konkretisera anses plump, särskilt när det innefattar att makthavares eller andra potentaters varumärke fläckas eller vederbörande befinner sig ”i samma rum” som vi själva.¹⁵⁴ Ett annat minfält är att diskutera nätverk och sociograms betydelse för beslut – då laborerar man med ”konspirationsteorier”, och med det dräpande argumentet är hypotesen eller påståendet avfärdat, färdigdiskuterat. I Sverige förekommer nämligen varken korrupktion eller konspirationer. Älska din navel!

Det exempel jag kommer att ge, för att försöka förklara vad jag menar med illojal maktanvändning och för att argumentera för det starka behovet av en utredning med kvalité, vilja och befogenheter motsvarande The Fitzgerald Inquiry och The Wood Royal Commission, är samtida, konkretiserande, öppnar för konspirationsteorier och har koppling till utredningsarbetet, dvs bygger således på egen erfarenhet. Exemplet saknar således i Sverige förklaringsvärde, och kommer knappast att anses meriterande vid ansökan om forskningsbidrag eller när man söker utredare.

Låt mig dock inledningsvis vara lite allmän. Från Katarinas dom, refererad i det första kapitlet, känner vi till illojal maktanvändning i anslutning till upphandlingar och de flesta har erfarenhet av illojal maktanvändning i anslutning till bygglov och vad därmed sammanhänger.¹⁵⁵ Många läsare kan säkert redovisa egna sådana erfarenheter, om de rannsakar sitt minne, vid kontakter med olika typer av ordningsmyndigheter – polis, väktare, tull, fordonsbesiktning, trafikkontor m m – och inom utbildningsväsendet.¹⁵⁶ Det är

¹⁵⁴ Även detta innefattar en radikal avvikelse från internationell tradition och från ett av, enligt dem själva, de viktigaste instrumenten för de mest respekterade NGO:s i världen, såsom t ex Amnesty och Human Rights Watch (och även organisationer som CMC och ICAC, som är factfinding, inte åtalsjury); *Name and Shame*. Denna tradition har dock lite gemensamt med den skandinaviska ”realismen”

¹⁵⁵ Om någon läsare saknar sådan erfarenhet bjuder JO:s ämbetsberättelse årligen på massor av sådana, som ni kan vidga era vyer med.

¹⁵⁶ I bilagorna till den andra rapporten, *Uppdraget*, lämnades några flagranta exempel på illojal maktanvändning inom Riksenheten för polismål. I den danska utredning, som vi granskat, ges också exempel på illojal maktanvändning, eller möjligen den offentliga lögnen, där utredarna ger en beskrivning av den svenska internutredningsverksamheten som lämnats av svenska representanter, och som är uppenbart – ja, t o m otvistigt – felaktig. Mer närmast pinsam är väl den myt om att den svenska internutredningsverksamhet är föremål för beundran från andra länder, och kallas ”den skandinaviska modellen”, som förmedlas av de svenska representanterna. Bortsett från att ordningen är olika, därtill mycket olika, i de tre skandinaviska länderna Danmark, Sverige och Norge, och i alla de sammanhang jag ställt frågor till olika länders internutredningsverksamhet de aldrig hört talas om dem, så har denna

i dessa sammanhang vi i vår vardag oftast möter makten – normalt alltså inte i form av *statsmakten*, utan i kommunal-, landstingskommunal eller bolagiserad kommunal makt – och det är därifrån vi följaktligen oftast också har våra dåliga erfarenheter. Och våra goda! Alla dessa verksamheter bärs nämligen parallellt upp av goda medarbetare som ofta sliter häcken av sig för att skutan inte skall haverera eller för att de helt enkelt vill göra ett professionellt bra arbete. Vi får aldrig glömma det – i varje korrupt verksamhet finns en kärna av medarbetare som är de som upprätthåller möjligheten för verksamheten att fortsätta existera, och därmed paradoxalt nog ge de korrupta en möjlighet till ett fortsatt behagligt liv.

3. Sverige är, som bekant, inte skyddat från illojal maktanvändning – från vår samtid känner vi en rad exempel; justitiekanslerämbetet i Starks ”företsättningslösa” utredning om förekomsten av åsiksregistrering¹⁵⁷, justitiekansler Lambertz hantering av Murad-ärendet¹⁵⁸ och justitiekansler Skarheds hantering av Lambertzärendet¹⁵⁹; försäljningen av professors titel vid juridiska institutionen i Göteborg¹⁶⁰ och Lotta Westerhälls agerande vid sakkunnigutseende vid Skövde Högskola¹⁶¹; rikspolischefens ”gåva” till förre ordförande för polisfacket Jan Karlsen¹⁶²; alla numera klassiska turer i den sk Ebbe Carlssonaffären; Hans Corells olika hedersdoktorat, senast i Lund¹⁶³; Göteborgs

”skandinaviska modell” – när jag exempelgjort från bl a Johanfallet – snarare betraktats med åtlöje och starkt avståndstagande. Den när inte ens upp till det som internationellt betecknas som ”a minimal review model”, Prenzler, *Police Corruption*, s 154. Jfr även t ex Prenzler, *Stakeholders perspective...*, s 85f; Redan flera decennier tillbaka avvisades den *svenska* (den norska skiljer sig från den svenska såväl i organisationsmodell som i arbetssätt) modellen som passé, icke fungerande; liksom den nuvarande svenska modellen beskrevs de som ”incompetent, ineffective or complicit in corruption”, ibid med de referenser som ges där, även ibid s 89. ”Goldsmith’s (1991) collection of studies on civilian oversight focused on independent review as a means of counteracting police subversion of complaints investigation. In his Preface, Bayle (1991, p. Iv) formulated a first principle of modern police accountability as follows: ’Police cannot be trusted to police themselves. Exclusive reliance on internal investigations and discipline is foolhardy. Civilian review is essential.’”, Prenzler, *Stakeholders perspective...*, s 87. Så snus är snus, om än i gyllene dosor!

¹⁵⁷ Se Töllborg, *Under Cover*, s 49f. Även Registernämnden, *Personalkontroll den 1 oktober 1969 – den 30 juni 1996*

¹⁵⁸ JK dnr 8020-07-47, 2824-01-40, 3421-05-40, 6354-06-40. Även t ex Töllborg, *Intelligent Suicide?*

¹⁵⁹ JK dnr 8020-07-47 beslut 2001-07-19

¹⁶⁰ Se t ex Töllborg, *Sorg 2.1*

¹⁶¹ Se Skövde Högskola, lektorstillsättning hösten 2009, bl a mail Nadia Björn 28/9, 5 & 6/10 samt mail 22/10 2009 till mig och Lotta Westerhäll från Albina Vizlin, Högskolan i Skövde

¹⁶² Polistidningen, *Jan Karlsen kände till nytt jobb*. Just detta är ett av de klassiska exemplen på korruption i *The Wood Royal Commission*, se s 20 och 242, samtidigt det normala sättet att få arbete i Göteborgs kommun, inte minst inom något av alla kommunens ”bolag”. Korruption har blivit normalitet, och uppfattas därför inte längre som just korruption. Alla dessa gåvor är grunden i ”the slippery slope theory of corruption.” *The Wood Royal Commission*, s 473

¹⁶³ Se t ex Töllborg, *From Empathy to Autism*

Energi's agerande, både såvitt avser whistleblowers och när det gäller skador vid fjärrvärmeinstallationer¹⁶⁴; Arbetsdomstolen i det s k Sandbergfallet¹⁶⁵; Finansinspektionen (och Konkurrensverkets) ickehantering av VISA & Mastercard's illegala förbud mot bidrag till Wikileaks¹⁶⁶; Kammarrättens agerande i Thomas Olssonfallet¹⁶⁷; Jan Lindqvists anställning i Göteborgs kommun; Osmo Vallo, Johan Liljeqvist och en rad beslut av Riksenheten för polismål och dess föregångare; osv¹⁶⁸. Detta är inte platsen att räkna upp alla mer eller mindre kända flagranta fall av illojal maktanvändning, utan det får stanna med ett sammanflätat konkretiserande exempel för att tydliggöra begreppet.

Mitt exempel kommer att ta utgångspunkt i ett av Sveriges starkaste nationella och internationella varumärke; allmänna handlingars offentlighet.

I vart fall inom juridiken är detta nämligen Sveriges internationellt starkaste varumärke. Det går inte att räkna antalet föreläsningar, seminarier och "key note speeches" svenska politiker, rätts- och statsvetare hållit utomlands, där man kunnat glänsa med den svenska offentlighetsprincipen. Man har då, utan problem, levt i börats värld; man har berättat om lagens innehåll, men inte ens visat intresse för lagens tillämpning. Det är *bilden* av verkligheten

¹⁶⁴ Vänersborgs tingsrätt, Miljödomstolen, dom 2010-06-16 mål nr M 2245-08

¹⁶⁵ AD 1986:28. Se även Töllborg, *Vad är goda argument värda?*

¹⁶⁶ Konkurrensverket Dnr 86/2011 samt Finansinspektionen Dnr 11-949

¹⁶⁷ Kammarrätten i Göteborg, dom 2008-01-21, mål nr 3835/07 samt 3836/07

¹⁶⁸ Den som är intresserad av mer kunskap om dessa, eller något annat, exempel jag ursprungligen tänkt ge, får vända sig aktivt till mig, och precisera vilket av de olika exemplen de vill ha mer information om – här är risken i vårt land att man med för många exempel skymmer rapportens huvudbudskap. Jag ger således i denna notform bara en hint; inom akademien; utseende av sakkunniga vid Skövde Högskola; tilldelning av forskningsbidrag; försäljning av professors titel till juristadeln; cover up vid Karlstad universitet; utseende av hedersdoktorat;

domstolsväsendet; kammarrätten i göteborg i skattetilleggsärende; sandbergfallet AD 1986:28; regeringsrätten och kammarrätten i Muradfallet; Corell, Bergenstrand m fl i Europadomstolen och därefter; göteborgs tingsrätt – t ex då fråga var om nämndeman fått sin bil söndersparkad och rörande rättegångskostnader i det s k föräldrarättegången m fl fall; polisen; utdelande av gåvor i form av tjänster till tidigare fackliga företrädare; belöningsstrukturer för lydiga medarbetare; internutredningsverksamheten – t ex upphovsmannen till myten om "den skandinaviska modellen" och vem som måste ha givit den besökande danska utredningen medvetet lögnaktiga uppgifter om den svenska ordningen; den påstådda användningen av mig och utredningen som bricker i ett spel som handlade om tjänstetillsättningar inom rikspolisstyrelsen; leanderfallet (naturligtvis);

JK; turerna kring Ylmaz Murad och skadeståndslagens regler om principalansvar och regressrätt; Starks "förutsättningslösa" utredning av om det förekom åsiktsregistrering;

övriga myndigheter; konkurrensverket, finansinspektionen & Wikileaks; migrationsverkets tårtkalas; försäkringskassans hämnd när regeringsrätten kör över dem; DO i det s k niqab-ärendet;

kommunala myndigheter; göteborgsandan (naturligtvis) med göteborgs energi, trafikkontoret, göteborgs hamn och rena erbjudanden om penningmutor, inte bara offentliga tjänster; 50-årspresenter till kommunanställda med "polishämtning" som "kul grej";

o s v

lagen skapar – inte den *verklighet* lagen skapar – som genererar förtroendet, som skapar varumärket.

Jag har skrivit om detta glidande från ”börats till varats värld” många gånger nu, första gång 1982 i boken *Att dömas obörd*, och hade det som huvudtema i min avhandling från 1986.¹⁶⁹ Inget har påverkats därav (jfr t ex den märkliga FRA-debatten för några år sedan), för människor läser inte, eller begriper inte, eller – vilket troligen är det sanna – bryr sig helt enkelt inte, i vart fall inte så länge det inte berör dem personligen. Varje land, varje gemenskap, har nu den kvalité det förtjänar.

Reglerna om allmänna handlingars offentlighet är inte bara ett starkt varumärke, det brukar – inte minst efter den arabiska våren och med den nya teknikens möjligheter – framhållas som demokratins (och rättsstatens) grundbult. Transparens sätter gränser, är således den bästa formen av checks- and balances, och skapar dynamik. Det är dock *transparens* som sätter gränserna och skapar denna dynamik (jfr Wikileaks), inte lagregeln eller varumärket.

I den nya teknikens spår, och den transparens som följt med den, har motståndet ökat från maktens män och kvinnor. Gärna transparens, men inte här, inte nu, och i vart fall inte om oss. Öppenhet kan utgöra ett hot för de med etablerad position, och under åberopande av integritetsskydd vill man begränsa medborgarnas möjlighet att, såsom Wikileaks gjorde med diplomatposten, visa makthavarnas nakenhet. Parallellt får staten och makthavarna allt större möjligheter till granskning av medborgarna, ända fram till buggen i sovrummets sängben.¹⁷⁰

Det är alltså vad man gör som räknas, inte vad man säger. Maktens furirer är alla väl bekanta med reglerna om allmänna handlingars offentlighet, det är en del av det svenska kulturarvet. Men de ser också andra värden. Och från huvudregeln finns ett allt större antal undantag, allmänt formulerade och öppna för tolkning.

Hösten 2010 genomförde Dagens Nyheter en test av de svenska myndigheternas hantering av offentlighetsprincipen.¹⁷¹ Testet var enkelt och inga sekretessregler kunde åberopas för att vägra utlämna handlingen: man startade en mailkonversation med myndigheten varefter man 2–3 veckor senare, från en annan mailadress, bad att få ta del av just denna mailkonversationen.

Begäran att få ta del av allmän handling skall behandlas skyndsamt, och handlingarna skall delges den sökande samma dag eller inom de närmaste dagarna – hög arbetsbelastning utgör ingen ursäkt. Endast hälften av myndigheterna lät den sökande ta del av handlingarna inom den generöst satta

¹⁶⁹ Töllborg, *Personalkontroll*, s 56 ff. Avhandlingen finns numera för gratis nedladdning på www.stella-bianca.se

¹⁷⁰ Se om kampen mot transparens, Anders R Olsson, t ex *Öppenhet: från demokratisk värde till hot*, och för buggen i sängbenet, Töllborg, *Under Cover. Den svenska säkerhetspolisen och dess arbetsmetoder* (finns även den för gratis nedladdning på www.stella-bianca.se)

¹⁷¹ <http://www.dn.se/nyheter/sverige/halften-slarvar-med-lagen-om-oppnenhet>

tiden tre arbetsdagar. Ett tjugotal myndigheter, däribland Regeringskansliet och Stockholms universitet, ljög helt sonika och påstod att mailkonversationen aldrig ägt rum. Kungliga tekniska högskolan svarade att man bara lämnar ut handlingar till sina anställda, ett klart lagbrott. En rad myndigheter, däribland Försäkringskassan, svarade först efter 4-5 veckor och ytterligare ett antal myndigheter helt enkelt bara struntade i begäran; idag ett allt vanligare sätt för människor med makt att hantera förfrågningar.¹⁷² Bland de som ö h t vägrade svara återfanns inte bara Kammarrätten i Stockholm, den förvaltningsdomstol som har att hantera flest överklaganden rörande utfående av allmän handling¹⁷³, utan även åklagarmyndigheten, dvs den myndighet som har att i dessa fall väcka åtal för grovt tjänstefel!

Det är vad man gör som räknas.¹⁷⁴ Passivitet sänder således också signaler om vad som går an. Under 2009 begärde en journalist på Göteborgs-Posten hos Polismyndigheten vid Västra Götaland att få ta del dokument som rörde ett trettio-tal kända offer för våldsbrott, för att granska vilka åtgärder polisen vidtagit för att utreda brotten.¹⁷⁵ Polisens chefsjurist, Barbro Jönsson, vägrade tillmötesgå begäran, varför journalisten överklagade till Kammarrätten som biföll överklagan.¹⁷⁶ Jönsson vägrade dock följa kammarrättens dom. Journalisten tvingades åter vända sig till kammarrätten, som återigen ålade Polismyndigheten att utlämna handlingarna.¹⁷⁷ Jönsson vägrade fortfarande följa kammarrättens dom. När journalisten därför vid en tredje omgång i samma ärende tvingades vända sig till kammarrätten, formulerade rätten i januari 2011 en skarpt formulerad dom som med kraft markerade att polismyndigheten hade att utlämna handlingarna i ett antal ärenden samt omgående genomföra en seriös sekretessprövning i några andra fall.¹⁷⁸ Sedan

¹⁷² Jfr t ex Pam Fredmans och Per Cramérs vägran att besvara förfrågningar om t ex overheadkostnader

¹⁷³ Det var Kammarrätten i Stockholm som vägrade låta Torsten Leander, Ingrid Segerstedt-Wiberg och Ylmaz Murad, för att bara nämna några, läsa sina SÄPO-akter, trots att det senare visat sig att inte i något fall fanns det stöd i sekretesslagen för sådan vägran. Det förefaller f ö förhålla sig på det sättet att just denna centrala kammarrätt, central eftersom de flesta myndigheter har sitt säte i Stockholm och deras vägran att följa offentlighetsprincipen därför överklagas till just denna kammarrätt, har utvecklat en egen variant av *code of silence* i dessa frågor. Det blir kanske lätt så i ett så tajt juridiskt koteri som inom kvadratkilometern i Stockholm, inte minst om man i en feodal demokrati har ambitioner att göra karriär, och inte vill störa dem som delar ut de bästa tjänsterna. I vilket fall fick jag, i Ingrid Segerstedt-Wiberg-fallet, information från en domare inom kammarrätten, som alltså avslag ansökan, att kammarrätten inte ens brytt som om att sekretessgranska akten, innan man beslöt om avslag. Det är naturligtvis ett grovt tjänstefel, som dessutom visar att de aktuella domarna är uppenbarligen olämpliga att inneha sina respektive tjänster, men rättsvärdande myndigheter brydde sig naturligtvis inte om detta. Bättre exempel på strukturell illojal maktanvändning i led efter led är svårt att hitta. Se Fitzgeralds förödande kritik, *The Fitzgerald Inquiry*, s 130

¹⁷⁴ Som sagt; Jfr *The Wood Royal Commission*, s 1026

¹⁷⁵ Göteborgs-Posten, *Polisens chefsjurist Barbro Jönsson riskerar åtal*

¹⁷⁶ Kammarrätten i Göteborg 2010-03-08, mål nr 7568-09

¹⁷⁷ Kammarrätten i Göteborg 2010-07-07 mål nr 2195-10

¹⁷⁸ Kammarrätten i Göteborg 2011-01-04, mål nr 3819-10

Jönsson inte lämnat ut handlingarna eller genomfört sekretessprövningen i de andra fallen, trots påminnelser den 10 respektive 18 januari samma år, beslöt journalisten att JO-anmäla Jönsson. I beslut den 25 februari samma år uppdrog JO åt åklagarmyndigheten – där det kom att hanteras inom Riksenheten för polismål – med uttrycklig referens till det s k Gillbergfallet, där åtal väcktes med fällande domar som resultat, att handlägga ärendet.¹⁷⁹ Ärendet är enkelt, färdigutrett och såväl lagstiftning som praxis är lättillgänglig och klar. När detta skrivs, strax nio månader efter JO i praktiken beordrat Riksenheten för polismål att väcka åtal, ett åtal som handläggs av en åklagare som arbetar i samma hus som Barbro Jönsson, har åtal ännu inte väckts.¹⁸⁰ Återigen ser vi hur den illojala maktanvändningen – korruption med den terminologi som används i Queensland och New South Wales – inte handlar om enstaka rötägg, utan bär djupa strukturella drag.

Sedan denna rapport publicerats på min hemsida den 15 december 2011 beslöt chefsåklagare Stefan Göransson vid Riksenheten för polismål den 4 januari, dvs dagen före trettondedagshelgen, att med motivering fr.a. att Jönsson kände sig frustrerad över kammarrättens beslut och plikten att följa detta att ej väcka åtal (AM-3787-11). Det hade då gått drygt tio månader sedan JO överlämnat ärendet till Riksenheten för att väcka åtal. Beslutet är grundat på ett förhör med Barbro Jönsson, som hölls först den 28 oktober, dvs mer än 8 månader efter att JO de facto beslutat att Riksenheten på sätt som i Gillbergfallet skulle väcka åtal. Ärendet – där handlingarna redovisas okommenterade i faxsimil i bilaga 10 – utgör därmed, vill jag påstå, ett slutgiltigt bevis för såväl att "den nya" Riksenheten för polismål bär samma kvalitetsbrister som visat sig med den ordning som gällde före den 1 januari 2011. Vad värre är, den visar att illojal maktanvändning blivit normalitet.

Mitt sista exempel är inte roligt att skriva om.

Redan i ett inledande skede av utredningsarbetet, som resulterade i de två rapporterna *En man i grön hatt* respektive *Uppdraget*, uppmärksammade jag alltså The Fitzgerald Inquiry. Fokus kom därmed tidigast att vridas mot illojal maktanvändning ö h t, inte bara inom polisen. Vi diskuterade frågan i stort sett med samtliga intervjuoffer, såväl i Sverige som utomlands, liksom med länspolismästaren och biträdande länspolismästaren i Göteborg som givit mig uppdraget. Alla fann idén intressant. Vi förankrade därför idén om

¹⁷⁹ JO 2011-02-25 dnr 369-2011

¹⁸⁰ Ändå ihärdar såväl de själva som politiker i att de är professionella och kompetenta, t o m efter fallet med Johan Lindqvist. CMC får också kritik för bristande tempo, och då utvärderar de 44 % av alla anmälningar inom en vecka, 77 % inom två veckor och 96 % inom 4 veckor. Det här är siffror som med den nuvarande svenska organisationen och dess besättningar faktiskt är inget annat än just en "utopi" – det är obegripligt att skattebetalare och politiker accepterar nuvarande ordning. För siffrorna rörande tempot hos CMC, se Webbe, Williams & Grayson. *Simple. Effective. Transparent. Strong. An independent review of the Queensland police complaints, discipline and misconduct system*, kapitel 5, s 77

att ersätta en tidigare planerad och godkänd resa till Canada med en resa till Queensland, en resa som skulle bli mycket mer givande, ge ännu bättre valuta till medborgarna för deras skattepengar. När vi intervjuade rikspolischefen, och frågan diskuterades, var även han intresserad, men tyckte vi skulle ta med oss Lars-Göran Carlsson, som Bengt Svensson redan i juni beslutat skulle bli chef för Internutredningarna från den 1 januari 2011. Jag tyckte, och tycker, det var en alldeles utmärkt idé, och gav min sekreterare i uppdrag att kontakta CMC i Queensland, med förfrågan om vi under en två-veckorsperiod kunde få skugga dem på tre olika nivåer; Anders Månsson fältarbetet, Lars-Göran Carlsson chefskapet och jag den juridiska avdelningen samt deras forskningsenhet. De totala kostnaderna skulle komma att uppgå till under 100.000 kronor,¹⁸¹ och skulle – förutsatt att CMC accepterade att låta oss skugga dem, dvs delta i det praktiska arbetet, under två veckor – ge oerhört mycket kunskap, inte bara i utredningen utan också för uppstarten av den nya internutredningsverksamheten. Vi, dvs jag och Anders, hade då redan etablerat väldigt goda kontakter med Special Investigations i London, och försäkrat oss om deras stöd i utvecklingsarbetet mot en professionell internutredning även i Sverige.

Anders lyckades väl i sina kontakter med CMC. Han fick hantera dem helt självständigt under mina instruktioner, samtidigt som jag färdigställde delrapporten och påbörjade arbetet med de följande seminarierna, läste in mig på Fitzgerald och fortsatte samla material till huvudrapporten, som skulle redovisas den 15 december. CMC accepterade vår förfrågan, en sagolik framgång, och vi började förberedelserna för arbetet.

I början av juni hade Klas Friberg, då biträdande länspolismästare och den som bett mig göra utredningen, berättat i förtroende att han blivit approcherad för att söka tjänsten som ny chef för Rikskriminalen, sedan Therese Mattson de facto fått kicken under våren. Jag delade hans glädje, och tror alltså att det var ett bra val. Beslutet skulle komma under sommaren, och tjänsten tillträdas redan den 1 september.

I juli beslöt departementet att internutredningsverksamheten inom polisen skulle omorganiseras per den 1 januari 2011. Beslutet var, har det sagts mig, ett led i att inför valrörelsen neutralisera den känsliga frågan om den märkliga svenska internutredningsverksamheten – socialdemokraterna och Thomas Bodström hade under en period aktivt drivit denna fråga. Veckan före vi skulle släppa vår delrapport började Anders få märkliga signaler. Parallellt med att beslutet om att utse Friberg till chef för rikskriminalen av för mig okända skäl gick i stå, drog sig både Friberg och Johansson undan. Enligt Månsson började Friberg ställa sig tveksam till arbetsresan ned till Queensland. Jag hade själv fullt upp med delrapporten, och i avsaknad av några besked från dem fortsatte naturligtvis förberedelserna, bl a för att med hjälp av min gode vän, som är chef på Volvo som har fabrik i Brisbane, ordna billigt och funktionellt boende.

¹⁸¹ Jfr Aftonbladet, *Åkte på lyxresa för skattepengar*.

Som bekant uppskattades inte delrapporten av justitiedepartementet. Fr o m tidig morgon den 15 augusti blev det väldigt kyligt runt oss, trots ett inte minst på polishuset väldigt uppskattat seminarium kring delrapporten, inlett med en presentation av Tony Evans av arbetsmetoderna vid Special Investigations. När vi började närma oss datum för bokning av biljetter och var tvungna att lämna besked till min Volvokontakt, hade Anders allt mer fått klart för sig att resan inte skulle få lov att genomföras. Vi skulle inte ens få resa till Mölndal, och Anders fick en ny roll, nu hela tiden mött av förfrågningar och oro från polisen på olika nivåer om vi skulle kvarstå i vår syn på att internutredningsverksamheten radikalt måste förändras. Eftersom man måste ha lite stil, och Anders betedde sig allt mer kryptiskt, mailade jag till slut direkt rikspolischefen Bengt Svensson, med begäran om besked rörande resan och Lars-Göran Carlssons – som ju Svensson själv föreslagit som medresenär – medverkan. Jag fick aldrig något svar, men Anders kunde strax därefter meddela att det inte blir någon resa över huvud taget. På min direkta fråga sa han att det var Klas Friberg och Ingemar Johansson, länspolismästaren, som givit detta besked, sedan jag pressat Anders till att vi måste börja ordna logistiken snarast.¹⁸²

Det var naturligtvis en pinsamhet i förhållande till CMC. Aldrig tidigare hade någon fått en sådan möjlighet att aktivt skugga dem i deras arbete, som ju omfattar en rad starkt sekretessbelagda arbetsmetoder, såsom t ex infiltration, sting-åtgärder, buggning och telefonavlyssning. I ett sådant läge bedömde jag det som självklart att vanlig hyfs kräver att jag tar över kontakterna med CMC, och skriver ett mail där jag så diplomatiskt som möjligt styr av projektet. Jag bad därför Anders att ge mig hans kontaktuppgifter mot Queensland för att formulera och sända detta mail – trots upprepade påminnelser fick jag aldrig detta. Istället förklarade Anders att han meddelat dem att vi inte kommer. Jag bad att få se mailet, men fick inte heller det. Utan sekreterarhjälp hade jag fullt upp med att nu ensam färdigställa huvudrapporten, så det fanns inte möjlighet att gräva längre i detta. Gjort var gjort.

Sedan vi den 15 december presenterat huvudrapporten kom en journalist vid Eko-redaktionen vid Sveriges Radio att begära ut alla inkommande mail till Anders Månsson från rikspolisstyrelsen och justitiedepartementet under utredningsarbetet. Anders och jag bibehöll kontakterna aktivt efter utredningsarbetet avslutats, Friberg till slut blivit chef för rikskriminalen och Anders själv anställd vid RPS interna utredningssektion i Stockholm. Vi träffades alla tre dessutom vid ett välbesökt seminarium i januari detta år i Stockholm, då jag med såväl nuvarande som tidigare rikspolischef närvarande liksom den nye ordförande för polisfacket och en rad andra potentater presenterade utredningen.

I april blev det klart att jag själv skulle åka ned till Queensland för att fullfölja den del av utredningen som stoppades, dvs den som läsaren nu har

¹⁸² mail den 9/9-2010

i sin hand. Jag bad då Anders att sända mig kopia på alla mailkontakter han haft med CMC i Brisbane, så jag kunde förbereda att åter ta upp kontakterna med dem inför min resa.¹⁸³ Efter någon vecka fick jag svar från Anders, som sade sig leta efter kontakten, och fö gärna ville åka med.¹⁸⁴ Strax därefter fick jag namnuppgift och mailadress till kontaktpersonen på CMC.¹⁸⁵ Jag bad då med vändande mail åter att få alla mailen, så jag visste hur kontakterna löpt, och vad som sagts, innan jag kontaktade dem åter. Anders berättade då att när SR-journalisten bett att få ta del av alla mailen, hade hans dator omhändertagits, och alla mailkontakter med CMC deletats – han hade kanske papperskopior kvar, men visste inte var de var. Därefter skedde ingenting förrän jag väl var nere i Brisbane, och efter någon vecka åter mailade honom och bad honom verkligen försöka leta fram åtminstone papperskopiorna. Jag ville inte kontakta CMC i denna fråga utan att först ha läst vad som sagts tidigare i de kontakter som varit mellan den utredning som stått under mitt ordförandeskap och CMC föregående år.¹⁸⁶

Eftersom jag inte fick något svar från Anders, av en tidigare anställd polis inom CMC förstod att det upplevdes som obehagligt att möjligen justitiedepartementet var ursprunget till att de planerade arbetsveckorna aldrig blivit av, och själv inte tyckte det var lämpligt att ta upp en sådan här känslig fråga med forskningsavdelningen på CMC vid mitt besök hos dem, insåg jag till slut, med en vecka kvar i Brisbane, att jag helt enkelt inte hade något val; antingen fick jag släppa frågan eller så fick jag ta kontakt med den CMC-chef Anders haft sina kontakter med.

Efter att haft ett långt möte med en tidigare anställd inom CJC och CMC skickade jag ett formellt mail där jag förklarade att tidigare mailkontakter mellan Anders och denne var förkomna, samt att jag i egenskap av ordförande i utredningen var intresserad av om han möjligen hade dem sparade. Det hade han, och efter att haft så mycket stil att han först frågat Anders om det var ok att jag fick ta del av dem, och Anders haft så mycket stil att han angett att han inte hade några invändningar, fick jag hela mailkontakten. Så här löd sista mailet från Sverige ned till Stephen Firth:

From: Anders Månsson [mailto:anders.mansson@polisen.se]

Sent: Monday, 13 September 2010 3:39 AM

To: Stephen Firth

Subject: Visit CMC

Hi Stephen. First of all I apologize it has taken so long before I have reported back to you about our stay at CMC.

As I have told you before, our trip ended up at the national policecommissioner's table. The interim report by Professor Dennis Töllborg released a few weeks ago was not so appreciated by the Swedish Minister

¹⁸³ mail 26 april 2011 11.14

¹⁸⁴ mail 3 maj 2011 09.14

¹⁸⁵ mail 9 maj 2011, 16.14

¹⁸⁶ mail 13 oktober 2011 14.03

of Justice, because we have an election here in September. This has obviously affected our National Police Commissioner and we have now received a reply from him. The answer is that I must regretfully inform you that we were thrown out of our desire for a trip to you at the CMC. I apologize if I caused you extra trouble associated with my request, but hope I can come back at any other time when the political situation is different in Sweden.

Kindly regards
Anders Månsson
Superintendent
Gothenburg Police Department
Sweden

Jag har inte fått ta del av detta mail tidigare, och har inte heller fått något mail från Bengt Svensson – det hävdas rent ut i mailet att det var han, möjligen därtill efter påstötningar från departementet, som stoppade arbetet.¹⁸⁷ De uppgifter jag fått var att beslutet kom från Friberg och Johansson – allt kan ju vara sant i "chain-of-command".

Den 2 november tackade jag Anders, och bad att få svar på ett antal frågor;

From: Dennis Toellborg <dennis.toellborg@gri.gu.se>
Date: Wed, 2 Nov 2011 00:25:18 +0100
To: Anders Månsson <anders.mansson@polisen.se>
Subject: <no subject>

Bra Anders, det glädjer mig mycket att du alltså har stakat nog att snabbt säga till Stephen att låta mig läsa mailkonversationen – jag utgår från att Bengt knappast kommer att få förlängt som rikspolischef, och att arbetet med en reformering av IU nu kan börja, till gagn inte minst för alla hårt arbetande hederliga poliser.

Hjälp mig nu med att räta ut några frågetecken jag har kvar:

1. Hade ni – du och Stephen eller du och någon annan här nerifrån, muntliga kontakter också, eller kontakter via snailmail eller på annat sätt än det som framgår av mailet
2. Hade någon annan inom västra götaland, rps eller vem det nu månne vara adressen till Stephen och kan ha haft egna kontakter; vem eller vilka i sådant fall
3. I vilken utsträckning vet du respektive misstänker du att folk inom riksenheten för polismål respektive IU haft ett finger med i spelet?
4. Du berättade, efter en tids tjat från min sida, att det var Klas och Ingemar som sagt att vi inte fick åka. Det stämmer ju kanske, men är bara en del av sanningen. Du berättade också *före* delrapporten

¹⁸⁷ Men signalen var klar ut i polisorganisationen, och t o m medlemmar i referensgruppen tog nu för givet att utredningen var nedlagd, att det inte skulle komma en huvudrapport. Jfr *The Fitzgerald Inquiry*, s 49: "...reactionary elements within the Police Union had triumphed, and, to ordinary police officers, there were clear signals that the remnants of what had earlier come to be known as the 'Rat Pack' were firmly in control." De hade fel!

- kom, redan i början av augusti, att Klas sagt något kryptiskt om att vi inte skulle få åka på själva CMC-grejen, men kanske få göra en annan resa till Australien. Kan du sätta detta i sammanhang nu?
5. Varför kommunicerade du inte detta mail med mig redan förra hösten – blev du beordrad att inte göra det, i sådant fall av vem och när
 6. Vilka andra har sett denna mailkommunikation; Bengt, Ingemar, Klas, Barbro, Bo Göran Bodin etc? Och vem var det som sa till dig att den skulle deletas, och när sa denne person det, och vilket skäl angav denne?
 7. Jag fick ju ett mail från en person inom statskontoret med erfarenhet från polisen som hävdade att jag (eller du och jag) utnyttjats i en intern maktstrid inom polisen. Jag ställde mig skeptisk till det, men vidarebefordrade mailet till Klas för kommentarer. Han svarade att det i huvudsak inte var sant, men ville plötsligt träffas på Sjuans ölhall. Jag svarade att gärna det, men inte för att prata om denna saken, lite för allvarligt för att hantera på ett ställe där man skall prata skräp. Han svarade att han förstod detta, men har sedan ö h t varken återkommit eller svarar på mail. I vilken utsträckning tror du att detta var ett krig mellan klas och anders andersson om chefskapet för rikskrim, och vi – delvis – utnyttjades som nyttiga idioter?

Jag kommer säkert att ha fler frågor, en del av dem kan du kanske räta ut, andra inte. Och du kanske vill fylla på med berättelser som jag inte tidigare fått höra – det var ju mycket tisslande och tasslande mellan dig och Carin efter delrapporten. Om man skall se det positivt, och man skall alltid försöka vara konstruktiv, så kan detta kanske leda till att man börjar trampa vidare på den stig vi pekade ut, och rentav att min kommande rapport kan vara en hjälp på den resan. Då finns det anledning att vi tar en öl ihop, och börjar fundera över om vi kan vara vårt land och polisen behjälplig, gärna med andra som förstår att det bara är vad man gör som räknas, och som inte är allt för böjliga i ryggen.

Ha de

Dennis

Denna gång fick jag svar redan efter 14 dagar:

On 11/16/11 5:02 AM, "Anders Månsson" <anders.mansson@polisen.se> wrote:

Hej Dennis

Ledsen att jag inte hunnit svara dig tidigare, men här kommer svar på dina frågor

1. Nej
2. Nej
3. Ingen alls

4. Jag tror att Klas och Ingemar, precis som vi själva blev tagna på sängen av den uppmärksamhet som det blev kring delrapporten från departementet. Jag har fått till mig att Alliansen lagt upp en valstrategi och däri ingick inga polisfrågor. Därför kände nog Klas och Ingemar att det var inte läge att vi skulle åka till Australien. Att Klas sagt att vi skulle få göra en annan resa kan jag inte minnas.

5. Om du menar mailet mellan mig och Stephen så såg jag ingen mening i att skicka det till dig, då jag fått besked att vi inte skulle få åka.

6. Förmodligen så har Bo Göran Bodin sett mailen eftersom han begärde ut all min mail (12000 sidor) samt den som sekretesskollat dem innan de lämnades ut (inte Barbro Jönsson)

7. Jag tror inte att vi utnyttjades i något krig för att Klas skulle få tjänsten på Rikskrim, däremot så tror jag att utredningen kom i ett läge när det var val och att den därför blev en het potatis för Alliansen, dvs den var inte politiskt korrekt just då.

Hälsningar

Anders Månsson

ps/ jag tar gärna en öl med dig någon dag

”When it comes to honesty, there is no second chance.”¹⁸⁸ Oklarheten av vad som skett kvarstår, men det finns tillräcklig klarhet i att man inte dragit sig för några medel för att sabotera utredningen, och att alla bevis om detta i form av maillkontakter medvetet raderats.¹⁸⁹

I samtliga nu redovisade konkretiseringar handlar det om brott, även enligt svensk lagstiftning. Med fokus på illojal maktanvändning skulle ett svenskt kontrollorgan granskat samtliga händelseförlopp, inte så mycket med reaktivt fokus, utan med fokus på att undersöka om det i vart och ett av fallen är fråga om ”en ruttan korg”, dvs ett strukturellt problem och hur det då bör åtgärdas. I Queensland hade en granskning av CMC, och i New South Wales av ICAC jämte PIC, omfattat hela chain-of-command, ända upp till justitieministernivå. Kanske finner vi i just detta orsaken till det kraftfulla motståndet till att se och lära av CMC?

4. Trappan sopas uppifrån. Det är vad man gör som räknas, ty det är genom imitation människan socialiserar sig in i ett sammanhang. Exemplet makt är därför avgörande; ”Employees are highly sensitive to hypocrisy.”¹⁹⁰

¹⁸⁸ Trevino, Hartman & Brown, *Moral Person and Moral Manager: How Executives Develop a Reputation for Ethical Leadership*, citerat från Crime and Misconduct Commission (CMC). *Setting the standard. A review of current processes for the management of police discipline and misconduct matters*, s 18

¹⁸⁹ Jfr *The Fitzgerald Inquiry*, s 72: ”...the campaign of which was being conducted locally, which was aimed at discrediting the Inquiry and those assisting or co-operating with it and promoting those who had been involved in or suspected of misconduct and their interests. Some were even able to profit out of what was occurring. That process, *which is a standard political and police technique*, has continued since, and will doubtless persist after this report.” Min kursivering. Följ gärna händelseförloppet efter det att denna slutrapport presenterats, och granska maktens reaktioner kritiskt, med detta i minne. Det kräver lite jobb, och kanske något mått av mod – åtminstone avsaknad av indifferens – men testa en gång i livet.

¹⁹⁰ Prenzler, *Police Corruption*, s 182. Prenzler fortsätter, nästan som han haft just Göteborg i åtanke: ”When senior officers are seen sitting in corporate boxes at sporting stadiums with executives from companies submitting tenders for police vehicle fleets or computer supplies,

När chefen för Special Investigations vid Metropolitan Police beslutar sig för att, på egen bekostnad, åka över till New York, för att där träffa föräldrarna till en person som dramatiskt avlidit i anslutning till ett polisingripande, har det flera avgörande effekter som går långt utöver ärendet. Redan det förhållandet att han väljer att göra den långa resan personligen – föräldrarna var illegala immigranter i USA, och vågade inte själva komma till England, ens på de engelska myndigheternas bekostnad, av rädsla för att vägras inresetillstånd när de återvände – startar en process hos föräldrarna. Genom sitt initiativ visar han föräldrarna respekt, trots att de tillhör en marginaliserad grupp och trots att deras älskade barn faktiskt, skulle de inse, levt ett grovt kriminellt liv. Det är handlingen, inte ord, i sig som öppnar för att föräldrarna skall visa respekt tillbaka, öppna sig för att möta Evans och vara beredd att med öppna ögon granska utredningsresultatet, även om detta skulle riskera ge dem de besked de absolut inte vill få. Det oönskade resultatet till trots ger det föräldrarna ro, ger dem möjligheten att gå vidare i sina liv och bearbeta sorgen efter ett förlorat barn. Jag kallar detta *stil*, och menar att det utgör ett exempel på riktigt ledarskap.

Detta är en viktig konsekvens av offerinvolvering, ett centralt moment i den internutredningsverksamhet som under Evans ledarskap utvecklats inom Metropolitan Police' internutredningsverksamhet, den s k Special Investigations.¹⁹¹ Det centrala är inte manualen, det är inte organisationsmodellen, det är handlingen och att handlingen sker i realtid, dvs inte är en läpparnas bekännelse utan utgör ett centralt moment inom ramen för en pågående process. Med handlingen följer en rad övereffekter, centrala för kvaliteten i organisationens fortsatta arbete.

En övereffekt är att föräldrarna från att presumtivt ha kunnat vara några av organisationens bittraste fiender istället kan bli några av organisationens viktigaste ambassadörer. Det må vara att det sker i det lilla, ty inget kan skada så mycket som att man gör mediahändelse av det och förvandlar händelsen till en glorifierad lyckosaga, men det är i det lilla, i just dessa föräldrars samtal med grannar, vänner, släkt som varaktigt förtroende byggs. Denna form av förtroendeskapande åtgärder kan aldrig, och jag kursiverar gärna i denna märkliga samtid *aldrig*, ersättas av aldrig så påkostade broschyrer, reklamkampanjer och pins. Det är i det lilla, i den vardagliga handlingen, som exemplet bär sin trovärdighet.

Den andra övereffekten, så påtaglig när jag och Anders Månsson besökte organisationen 2010, var den breda gemenskapen av stolthet; stolthet över ledaren, över organisationen och över professionaliteten i sitt eget arbete, en stolthet som riktigt vibrerade i organisationens väggar. Varje nyanställd, som sökt sig dit pga och med den idealbild de tagit med sig från sin utbildning

then a mixed message is sent out and front-line officers can only be recentful", ibid s 183.

¹⁹¹ Se de två tidigare rapporterna *En man i grön hatt* respektive *Uppdraget*. Även *The Wood Royal Commission*, s 323

och de värden som var stark retorik i den kontext deras samhälle utgör, får omedelbart denna positiva bild bekräftad. Ledarens agerande smittar, i detta exempel positivt, och genererar en positiv spiral i vad som går an, och vad som ö h t inte ens är tänkbart. Detta sprider sig, på samma sätt genererande trovärdighet som hos föräldrarna, *inte* genom reklambroschyrer, pråliga tal och högtravande retorik i officiella sammanhang, utan i det vardagliga samtalet; i fritidssamtalet med familjen, vänner och presumtiva framtida kollegor. Det är denna bild som lockar nya professionella medarbetare att söka sig till just denna arbetsplats, och som får de som vi ändå inte vill ha att avstå. Eller sluta självmant.

En tredje central övereffekt är att agerandet sätter tryck i byråkratin.¹⁹² När denna bromsats, varit för långsam eller för ängslig för att ta ett fel-beslut, kommer ledarens initiativ, dennes lojalitet mot de officiella värden organisationen har att bära och realisera, att generera ett förändringstryck inom byråkratin. Nästa resa – för det kommer alltid att finnas skäl till sådana; maktutövning leder till skadeverkningar, såväl avsiktliga som icke avsedda sådana – kommer att finansieras smidigare. Kampen mot byråkratin är vunnen, och det märks inom organisationen och hos andra, och driver ytterligare framåt med vikten av att agera professionellt, och våga fokusera på att göra det rätta som ledmärke istället för ängslig oro över att bli beslagen med att ha tagit ett felbeslut och få en FAP eller någon regelfetischists hugg i ryggen. Mod är professionalitetens moder, och genererar respekt och förtroende även utanför organisationens väggar. Och förtroende ger tjall, dvs värdekonform information med hög kvalitet, till skillnad från hot och köpt information.

Ledarskapet är alltså centralt, inte minst i kampen mot illojal maktanvändning, och exemplet är allt. Retorik är bara något ledarskap kan luta sig mot, när man vågat göra det man borde och en omgivning, som oroar sig över att ackordet spräcks, försöker desavouera.

En viktig del i ett sådant ledarskap är också att det öppnar för integritetsbärarna¹⁹³ i organisationen att våga träda fram. En effektiv professionell organisation bärs upp av dess medarbetare, och ledarskapet kan bara innefatta att vara katalysatorn, den som utlöser och bekräftar handling. Precis som en svag, korrupt eller nyttomaximerande ledare med sina handlingar gröper ur professionaliteten i organisationen, dödar dess själ och släcker dess medarbetares glöd, ersättande passion, briljans och hårt vardagsarbete med inställsamhet, egenintresse och ”lagom”. En sådan organisation lever lika lite som en sådan människa! De överlever, det är sant, lika sant som den som brinner inte alltid gör det.

En stark ledare med dessa, som jag uppfattar dem, positiva egenskaper tillåts aldrig komma fram i en korrupt organisation. Denne undermineras fort

¹⁹² Jfr Fitzgeralds tack till Forster, se kapitel 2.3

¹⁹³ Se kapitel 5 om whistle-blowers och integritetsbärare

med den bestämda brutalitet som bara värdesystemets parasiter¹⁹⁴ är mäktiga. Integritetsbärare – whistle-blowers – saknar också plats i en sådan organisation; de fryses sakta ut, och anpassar sig eller lämnar. Vi kan alltså inte räkna med framgångsrikt ledarskap utan en omgivning och stöd i integritetsbärare, och vi kan inte räkna med integritetsbärare utan ett ledarskap som visar sig lojalt mot värden framför mot (i linjeorganisationen överordnad) person (eller organisation, t ex departement).¹⁹⁵ Det handlar om strukturer, om korgens robusthet och trädets friska inre kärna, inte om ett eller annat friskt respektive ruttet äpple.

Ett fungerande system som förhindrar och motverkar illojal maktanvändning bygger därför på tre interagerande komponenter, som samlas i handling som kvalitetsmått – det är bara vad man gör som räknas. De tre komponenterna är ledarskap, medarbetare och bekräftande regelverk. Regelverket konstituerar, ger ritningarna och har således relevans i den utsträckning de praktiseras, här innefattande stöd i offentlig retorik. Regelverkets relevans är dock *bara* att det bekräftar och därmed stödjer de värden som redan finns i ledar- och medarbetarskapet. Tillsammans¹⁹⁶ med de två andra faktorerna, professionellt ledarskap och värdelojala medarbetare, flätar regelverket ett fågelbo, där styrkan ligger i att om en eller annan gren falerar, så påverkar det inte boets robusthet. Och grenar kommer hela tiden att falera, men i ett kontinuerligt arbete där de gamla grenarna ersätts med nya, behåller boet sin robusthet även i orkanvindar. Att välja att ta bara en gren av de nämnda, eller bara några av de allra vackraste, genererar bara brustna förhoppningar. Förändring kräver mod, hårt arbete och tar tid, men misslyckas bara om man betraktar förändring som lika sannolik som att en man i grön hatt skulle dyka upp i dörröppningen nästa gång det ringer på.¹⁹⁷

Vi har en avsaknad av bra ledarskap i Sverige idag. Maktens män och kvinnor sätter fokus på egen etablerad position. De är generellt rädda för kvalitét eftersom de oftast erhållit denna position av andra skäl (nätverkande och lojalitet mot person framför mot värde), och promotar därför ideal som innefattar stabilitet, pragmatism och social kompetens framför dynamik, värde och professionell kompetens. Med new public management som förhärskande ideologi har ämbetsmannaidealet, *tjänstemannen*, ersatts med just-in-time och omedelbar mätbarhet – kvantitet som måttstock framför kvalitet, det enkla och det till synes ”objektiva” framför det diffusa, svåra och farliga.¹⁹⁸ Detta har skapat en cynism och en indifferens som, med ett Australiensiskt perspektiv, placerar in oss i en pre-Fitzgerald tid.¹⁹⁹ Redogörelsen ovan av hän-

¹⁹⁴ Se Töllborg, *Värdesystemets parasiter*

¹⁹⁵ Jfr *The Wood Royal Commission*, s 33

¹⁹⁶ Man kan inte välja bara en del, ”Ethical leadership, in Goldsmith’s word, requires both ’symbolism’ and ’systems’”, Prenzler, *Police Corruption*, s 177

¹⁹⁷ ”Change may be daunting but it is not impossible”, *The Wood Royal Commission*, s 165

¹⁹⁸ Jfr *Wood Royal Commission*, s 239f

¹⁹⁹ Jfr *The Fitzgerald Inquiry*, s 131

delseförloppet och agerandet från maktens män och kvinnor, och inte minst alla deras wanna-be's, utgör, liksom det samtida hanterandet av skandalerna i "göteborgsandans" spår, bara två exempel därpå. Hur Göteborg, och Sverige, går vidare nu, i det lilla och det stora, ger oss svaret på om vi ännu har nått den demokratiska mognad, eller ens den inre lusten, att börja det mödosamma arbetet med att vrida utvecklingen i annan riktning.

"The importance of effective police accountability can hardly be overstated. It is a cornerstone of democracy and the rule of law."²⁰⁰

5. Även om integritetsbärarna och ledarskapet är basen, bär alltså lagstiftning signalvärden och utgör retoriskt stöd för dessa. För att kunna fullgöra en sådan funktion krävs dock att lagstiftningen emanerar ur insikt, medgivande och hämtar sin kraft ur vilja, beslutsamhet. Med inspiration från Queensland, New South Wales och England skulle en lagstiftning som förstår att det handlar om strukturer, ruttna korgar och inte enstaka rötägg, och vars genes är att göra något åt det, vrida mot en annan helhet, kunna se ut så här.

§ x. *Varje form av gåva – den må vara pekuniär eller av annat slag – som någon ger till annan i direkt eller indirekt avsikt att denne i sin tjänsteutövning skall fatta beslut som är gynnande för givaren eller denne närstående – juridisk eller fysisk person – är att betrakta som korruption. Gåvans storlek mätt i pengar är av underordnad betydelse för att avgöra om det handlar om ett grovt korruptionsbrott eller inte. Det avgörande kriteriet är mottagarens möjlighet att direkt eller indirekt påverka beslutsgången till givarens fördel.*

§ xx. *Varje form av maktutövning, eller vägran att utöva makt på sätt som förutsätts i tjänsteutövningen, som avviker från de grundläggande värden varpå den offentliga maktutövningen bygger, innebär att den eller de som direkt eller indirekt involverats i beslutsgången, oberoende av om handlingen/beslutet lett till skada eller ej, skall dömas för illojal maktanvändning till böter eller upp till livstids fängelse.*

Tjänstemän som inte lever upp till de krav på integritet, som måste ställas hos de som arbetar i offentligt finansierad tjänst, skall erhålla skriftlig varning. Sker efter sådan varning ingen påtaglig förbättring skall tjänstemannen skiljas från sin tjänst.

Den som på dessa grunder skiljts från sin tjänst skall vara avstängd från offentligt finansierad tjänst för en period om minst två och maximalt 10 år.

§ xxx. *Den som gör sig skyldig till mottagande av muta, oavsett om detta betraktas som grovt mutbrott eller ej, liksom varje beslutsfattare som gör sig skyldig till illojal maktanvändning samt den eller de som bryter mot lagstiftning som avser att skydda integritetsbärare, skall omedelbart avskedas.*

Den som avskedats av skäl som anges i första stycket får inte erhålla anställning

²⁰⁰ Prenzler, *Stakeholders perspective...*, s 86

eller erhålla förtroende- eller annat uppdrag i verksamhet som väsentligen finansieras med offentliga medel, intill dess tio år gått sedan brottet begicks, avslöjades eller föranledde lagakraftvunnen dom, vilket av detta som skett senast, förlöpt.

Vad som sägs i andra stycket gäller även denne närstående, oavsett om det är fråga om juridisk eller fysisk person.

Beslut om undantag från vad som stadgas i andra och tredje stycket kan fattas endast av riksdagens konstitutionsutskott efter hörande av Integritetskommissionen. Vid beslut i dessa frågor skall beslutet bestämmas med ledning av proportionalitetsprincipen och det grundläggande värdet i vår lagstiftning att makt genererar ansvar, medan maktlöshet ger ansvarsfrihet. Skulle det anses klarlagt att den skyldige följt förmans befallning kan detta undantagsvis anses vara straffbefriande eller strafflindrande, men utgör samtidigt ett slutligt bevis på att personen saknar den inre resning som gör att denne kan inneha offentligt finansierad tjänst.

§ ix. Vid bestämning av sanktioner enligt vad som stadgas i §§ x-xxx skall till den tilltalades fördel vägas in dennes medverkan i att avslöja egen och annans illojala maktanvändning. Efter inhämtande av yttrande från Integritetskommissionen får chefen för den myndighet/det organ där tjänstemannen har gjort sig skyldig till brottet enligt nu nämnda bestämmelser, besluta att tjänstemannen får kvarstå i tjänst.

Domstol må också i fall som anges i första stycket, och efter inhämtande av yttrande från Integritetskommissionen, besluta om straffeftergift.

Beslut enligt första och andra stycket skall vara offentligt motiverade. Skulle ett sådant beslut i sig anses vara betingat av illojal maktutövning är beslutet ogiltigt, och den som beslutet omfattar skall med omedelbar verkan skiljas från sin tjänst, och för livstid vara avstängd från tjänst eller uppdrag som finansieras helt eller delvis via offentliga medel.

“Jag ... anmäler gärna ... en djup trötthet på pudlar; det är ett land, en gemenskap, vi delar och som vi har att vårda, inte en kennelklubb.”²⁰¹

4. Den offentliga lögnen

1. Jag underströk i det föregående kapitlet att för att kunna tala om illojal maktanvändning skall vara fråga om avvikelser från myndighetens *manifesta* uppgift. Utgångspunkten i den “demokratiska rättsstaten” är alltså att man tar lagstiftarens ord på allvar, såsom de kommer till uttryck inte bara, kanske inte ens främst, i riksdagstrycket, utan när de fysiska företrädarna för riksdag och regering offentligt presenterar sin uppfattning, och söker sympati och väljarstöd därigenom. Om vi accepterar en dubbeltydighet i budskapet öppnar det för tolkning, och i denna dubbeltydighet kommer kroppsspråket – vad makt-havaren gör, inte vad den säger – att bli det budskap som förmedlas. Genast öppnar sig möjligheten av en avgrund mellan retorik och praktik, med de konsekvenser det har för inte bara för tilltron till politiker, utan också för vad som anses gå an i den egna myndighetsutövningen.

Ledarskap är ett avgörande tema i denna rapport, liksom helhet. De yttersta ledarna i den heuristiska modell av demokrati som kallas parlamentarism är våra politiskt förtroendevalda samt regeringens ministrar. Systemets effektivitet som styrmedel är, liksom rättssystemet, beroende av att det i allt väsentligt accepteras och därför efterlevs frivilligt.²⁰² Demokratins enda bärande argument är just att den är demokratisk, dvs att den innefattar involvering av och respekt för andra som ingår i samma sociala kontext, som utgör en del av den kollektiva massa som har att hantera gemensamma problem och utmaningar. Förekomsten av den offentliga lögnen är därmed en del av grundproblemet, ty ledarskaps handlande – inte dess retorik – sätter standarden i myndighetsutövning, oberoende av om man kallar den offentliga lögnen för ”pragmatik” eller ”realpolitik”.²⁰³

2. De flesta någorlunda samhällsligt allmänbildade kan säkert, i vart fall inom skäl och vägg, återkalla minnet från någon av alla de svenska offentliga lögnerna. Många är trots allt väl kända, allt från Regeringens agerande genom Corell och Bergenstrand i Europadomstolen, de belöningar de erhöll därför

²⁰¹ *En man i grön hatt*, s 7 f. Polismyndigheten i Västra Götaland augusti 2010

²⁰² Jfr *The Fitzgerald Inquiry*, s 148

²⁰³ Jfr *The Fitzgerald Inquiry*, s 332 och 378

och konsekvenserna i utrikesdepartementets senare behandling av dramatiska händelser som Tsunamikatastrofen och Egyptienavvisningarna.

Händelserna, deras konsekvenser, avsaknaden av ledarskap och betydelsen av detta som kulturskapande – genererande en miljö med högtravande retorik parad med lojalitet mot person framför mot värde, det officiella uppdraget – och den i skuggan av den offentliga lögnen framväxande illojala maktanvändningen är så väl empiriskt belagd att det (i vart fall borde) saknas anledning att åter älta dessa. Men man bör ha i åtanke att i en feodal demokrati är gränsen mellan illojal maktanvändning och den offentliga lögnen sällan knivskarp, ömsesidigt självgenererande.²⁰⁴

Jag skall inte heller här räkna upp en omfattande katalog av offentliga lögn-er, utan bara nämna några med koppling till utredningen. En har jag redan tidigare påpekat: det finns inte ”någon skandinavisk modell” för internutredningsverksamhet – den skiljer sig på avgörande sätt mellan Danmark, Norge och Sverige – och den är sannerligen varken berömd eller beundrad utomlands. Här ljuger alltså Björn Ericson, liksom den person de danska utredarna mötte när de vände sig till Sverige för att få en beskrivning av den svenska internutredningsverksamhetens organisering.²⁰⁵ I bilaga 3 till den föregående rapporten, *Uppdraget*, återges en möjligtvis än mer uppseendeväckande ’sanning’; hur den officiella rapporten måste slipas i det vi jurister känner som *process of justification*. Om det svenska systemet fungerade skulle detta ha lett till en självständig internutredning. Mer av karaktären offentliga pinsamheter är väl justitieministern påstående att vi i vår delrapport ”bommat”²⁰⁶ en intern utredning som lagts under våren – utredningen var i stora delar direkt i citat återgiven i rapporten, så i straffrättsliga termer kan man inte ens tala om ett tjänligt försök – och när hon i riksdagsdebatten i november 2010 förklarade att den svenska internutredningsverksamheten minsann var väldigt professionell²⁰⁷. Det kan ju inte ha varit särskilt muntert på justitiedepartementet när vår slutrapport kom några veckor senare, för att bara veckan därefter följas upp av JO:s lustmord på Riksenheten för polismål.²⁰⁸ Det här är dock historia, och *name and shame* ordnades denna gång med viss automatik.

²⁰⁴ Jfr *The Fitzgerald Inquiry*, s 130

²⁰⁵ *Betänkning om behandling af klager över politiet*, s 110. Vi lyfte frågan med Björn Ericson, som satt som ”expert” i den utredning som närmast föregick vår, *Summa Summarum* SOU 2007:5, eftersom vi gissade att danskarna vänt sig till honom för att få information om det svenska systemet. Det enda som framkom var att Björn Ericson – självfallet – delade vår uppfattning att beskrivningen av det svenska systemet i den danska utredningen var direkt felaktig.

²⁰⁶ Beatrice Ask i media i sin första reaktion på delrapporten direkt på morgonen den 15 augusti 2010, när den släpptes. Hon hade uppenbarligen inte läst den.

²⁰⁷ Riksdagsprotokollet 30 november 2010, bl a anförande 5: ”man har pekat på att det hela sker med hög kvalitet.”

²⁰⁸ JO dnr 6824-2010 den 22 december 2010

Mitt exempel här handlar om framtiden.

En av de återkommande myterna som odlas av polisen och rättsväsendet, inte bara i Sverige, är att klagomål mot polisen kommer från kriminella och de som i Sverige så föraktfullt kallas "rättshaverister". Det har gjorts en rad internationella, och faktiskt en nationell, granskningar av om denna myt har någon grad av sanning. Samtliga studier, så även den svenska, visar att påståendet saknar sanningshalt – det är just en myt.²⁰⁹

Redan i vår huvudrapport kunde vi redovisa de svenska siffrorna, framtagna i en större studie genomförd av bl a Rolf Granér.²¹⁰ Lik förbannat kan Johan Linander, centerpartist som inte bara sitter i Rikspolisstyrelsens styrelse utan därtill är vice ordförande i Justitieutskottet och tillika ledamot i den pågående parlamentariska utredningen om den framtida polisorganisationen²¹¹, på sin blogg fem månader senare hävda att alla anmälningar granskas noga, och att det låga antalet åtgärder i anledning av anmälningarna beror på knäppisar: "Det görs väldigt många helt ogrundade anmälningar mot poliser. Ibland undrar man om folk inte vet att polisen faktiskt får vidtaga tvångsåtgärder mot enskilda och till och med använda våld i vissa fall. Trots att många anmälningar är nästan obegripliga så görs det ändå en seriös utredning av påståendena, men självklart läggs utredningen ner om det inte har begåtts något brott. Jag sitter i Rikspolisstyrelsens styrelse och har fått en allt bättre inblick i hanteringen av brottsutredningar mot anmälda poliser"²¹² I kommentatorsfältet kan han sedan skriva, till en som valt att kommentera och begärt källhänvisning, att "Du skulle förvåna dig över vad folk kan anmäla", naturligtvis utan att ange den källhänvisning kommentatorn efterlyst.

²⁰⁹ Jfr t ex jfr t ex Prenzler, *Stakeholders perspective...*, s 95, även Prenzler, *Civilian oversight...*, s 662 och Porter, Prenzler & Fleming, *Complaint reduction...*, s 3, jämte där citerad annan internationell forskning. På annan plats i denna tredje och avslutande rapport redovisas de internationella omfattande granskningar som gjorts.

²¹⁰ Vi hade fått ta del av Granérs utredning i manusform, och fått tillstånd att citera hans uppgifter redan innan de var färdiga med slutrapporten. De presenterade utredningen först den 27 september innevarande år, och den sammanfattades så här på TextTV: "*Fakta om anmälningarna*

* Den typiska anmälaren är en man - medelåldern är 39 år - som anser sig ha blivit felaktigt behandlad.

* Två tredjedelar av dem som anmälde hade under en tioårsperiod inte haft andra kontakter med polisen eller blivit dömda för brott. En tredjedel hade dömts till fängelse.

* De poliser som anmäls, och kan identifieras, har i de flesta fall bara blivit anmälda en gång.

* Nästan alla är män som arbetar i yttre tjänst eller med spaningsverksamhet.

* En mindre grupp poliser har anmälts upp till nio gånger.

* *Studierna motsäger också föreställningen om att det finns en grupp rättshaverister som ofta anmäler polisen. Nästan alla som anmäler gör det max två gånger*". Min kursivering

Se även t ex Prenzler, *Police Corruption*, s 50ff, för en redovisning av internationell forskning och empiriska data på området

²¹¹ Polisorganisationskommittén Ju 2010:09

²¹² <http://johanlinander.se/blog/inlägg> den 11 maj 2011

Hans blogg fick mig att reagera. Jag sände honom ett e-mail, där jag påpekade att hans påståenden stod stick i stäv med såväl nationella som internationella undersökningar, och jag därför vore intresserad varifrån han hämtat sin kunskap. Jag bifogade som attachment vår utredning, och välkomnade honom att när som helst återkomma för det fall han var intresserad av mer kunskap.²¹³ Han har inte på något sätt låtit sig avhöra, och heller inte rättat i sin blogg.²¹⁴

Mytbildning får man tåla, det är en central del i mänskligt beteende och umgänge.²¹⁵ Men om man inte bara sitter i riksdagen och Justitiekommittén, utan därtill i Rikspolisstyrelsens styrelse (en omöjlighet i vilket som helst annat civiliserat land) och i den utredning som skall forma svensk framtida polis, måste man hålla sig åtminstone allmänbildad inom området. Och man skall definitivt inte, hur mycket tacksamhet man än må erhålla från rikspolischef, justitieministrar, departement eller Riksenheten för polismål, fara med direkta osanningar. Såvitt gäller svensk internutredningsverksamhet finns det stora problem. Dessa sammanhänger inte med att Sverige är ett land befolkat av rättshaverister och kriminella, som i brist på annan sysselsättning roar sig med att anmäla poliser bara för att djävlas. Problemet är mycket allvarligare än så – hantera det, istället för att avfärda det med tramsiga blogginlägg.

En annan ledamot i den sittande parlamentariska utredningen för den framtida polisen är Charlotte Nordström. Hon är också moderat ledamot i polisstyrelsen för Västra Götaland, men deltog inte i ett enda av de fyra seminarier vi genomförde med delrapporten som underlag, trots att alla fyra var i Göteborg och ett av dem i polishuset. Samma dag som Granér släppte sin rapport, se not ovan, medverkade hon och jag i ett direktsänt inslag i Radio Skaraborg, som handlade just om polisens internutredningsverksamhet. Hon framförde precis samma påståenden, och när jag frågade var hon fått dessa uppgifter från, refererade hon bara till att hon minsann läst anmälningar, därtill satt i just polisstyrelsen och samma utredning som Linander.

Som vi vet är detta alltså direkt osanning. Om det nu inte är en medveten lögn, så visar det på en okunskap och ett ointresse som inte står Riksenheten för polismål långt efter, och gör det svårt, för att inte säga omöjligt, att hoppas på en kvalitetsförbättring för svensk polis, och internutredningsverksamheten, inom överskådbar framtid. Linander och Nordström odlar – medvetet eller pga ignorans och okunskap – en myt som saknar varje form av nationellt eller internationellt underlag. Oavsett om det är en medveten lögn, eller bara ett underlag för det som brukar kallas politikerförakt, sänder man ut ett klart budskap till allmänheten, till polisen och till internutredningsverksamheten,

²¹³ mail den 16 maj 2011, 22.00

²¹⁴ Jfr kritiken från *The Wood Royal Commission* där politiker i polisstyrelserna visade samma brist på engagemang för hederliga poliser, ibid s 162. Resultatet i New South Wales blev att man lade ned polisstyrelserna, ett agerande som verkligen bör efterföljas även i vårt land, åtminstone så länge de förhåller sig så okunniga eller ointresserade som mina exempel visar på

²¹⁵ Jfr *Wood Royal Commission*, s 238

och det budskapet har en direkt påverkan på the *code of silence* och på arbetsmoralen bland de hederliga poliser som vill verkställa det uppdrag de anställts för att utföra.²¹⁶ Det har också omedelbar relevans för de klagandes tilltro till granskningsorganen och därmed till polisen. Och det påverkar tilltron till demokratin som styrelseform och rättsstaten som modell för slitande av tvister, här mellan medborgare och offentligfinansierade organ; "Police corruption has also frequently been enmeshed with political corruption or been neglected by politicians with preserving the status quo."²¹⁷

The Wood Royal Commission kunde göra samma iakttagelser rörande politikernas roll i polisstyrelsen i New South Wales, och rekommenderade därför att man helt enkelt lade ned denna. Det var en rekommendation man följde, och som bör övervägas även för svensk del.²¹⁸

3. Jag väljer att stanna här i min konkretisering – japp, jag blir oerhört upprörd över dessa värdesystemets parasiter utan varje form av ansvar eller kompetens – och återvänder istället till erfarenheterna, och konsekvenserna, från The Fitzgerald Inquiry och The Wood Royal Commission. I de system man byggde upp i efterdyningarna av dessa utredningar kom nämligen all offentligfinansierad verksamhet – även politiska institutioner – att omfattas. Vad som framkommit visade att detta inte bara var nödvändigt, utan *a conditio sine qua non* för att åstadkomma robust förändring. Varje förändring, om aldrig så radikal, måste nämligen konstant hållas levande, för att vi inte skall falla tillbaka i gamla strukturer av realpolitik, *compliance* och trött acceptans.²¹⁹

Den fråga de reste, och jag delar deras uppfattning om vikten därav, var om de folkvalda i den nya profession som vuxit fram när demokratin som styrelsemodell blivit normalitet alltjämt självklart drivs av den inre glöd, den passion, av det världsförbättrarinnesse, som en gång formulerade demokrati som styrelsemodell. Eller om demokratins framgång paradoxalt nog skapat en ny klass av demokratins "tekniker", där partiets röstetal och försvar för egen

²¹⁶ Just mot denna bakgrund är ju polisfackets agerande högst anmärkningsvärt, och skadar polisen; "an investigation that is not perceived as independent does the honest police officer of good conduct no favours at all. In a genuine case where there was no breach of discipline or misconduct, a process compromised by suspicion as to its probity offers at best only a hollow vindication and no one is satisfied." Webbe, Williams & Grayson. *Simple. Effective. Transparent. Strong. An independent review of the Queensland police complaints, discipline and misconduct system*, kap 4, s 15 Även *The Fitzgerald Inquiry*, s 202ff om "The police code" – en polis får inte kritisera andra poliser, och den som har ryggrad nog att stå upp kan räkna med ett omedelbart utanförskap (jfr även *The Wood Royal Commission*, s 5). Även *The Wood Royal Commission*, s 159. Det genererar en stark oro, som jag kunde se inte minst i anslutning till mitt utredningsarbete, med exempel som motsvarar de som ges i *The Fitzgerald Inquiry*, se t ex s 205 och 211, och även efteråt när jag skriver denna avslutande rapport

²¹⁷ Prenzler, *Civilian oversight*, s 659

²¹⁸ Colleen Lewis, *Police, civilians and democratic accountability*, s 5

²¹⁹ Jfr Prenzler, *Stakeholders perspective...*, s 90, och apropå New York Police Department vad som hände efter The Knapp Commission. Se också John Boyds klocka, tidigare återgiven

etablerad position blivit mer central och pragmatikens krav därför tvingat fram ett mer instrumentellt sanningsbegrepp? Och om så, vad har då detta för konsekvenser i den dagliga myndighetsutövningen och i bilden av vad som konstituerar gott ledarskap? Innefattar den demokratiska processen, "möjligheten att utkräva ansvar i val", alltjämt reell möjlighet till ansvarsutkrävande?

Deras svar formuleras i en uppföljning, initierad av Transparency International, Australian Research Council och Griffith University, femton år efter The Fitzgerald Inquiry: "While some legislators still argue that their accountability through the ballot-box and scrutiny from electors and the media are sufficient, such mechanisms are widely recognised as inadequate to ensure integrity".²²⁰

Svenska statsvetare får själva svara på om de delar denna uppfattning, som alltså är allmängods i internationell statsvetenskap. Det är i vart fall en uppfattning som jag själv delar, som stämmer med mina erfarenheter av politiskt "ansvarsutkrävande", accountability som det kallas, och som – när jag arbetar med denna rapport – återigen är på agendan, utan att leda till förändring trots kraftfull intern kritik. Det bekräftas i motståndet att ens acceptera transparens i vilka krafter som ekonomiskt bär upp möjligheterna för de olika partierna (liksom för vilket framgångsrikt fotbollslag som helst) att göra sin politik välkänd och nå framgång.²²¹ Jag följer därför de rekommendationer som redan Fitzgerald och Wood gav; även politiken måste omfattas av kampen mot illojal maktanvändning.²²²

För att bevara tilltron till de demokratiska institutionerna måste således, enligt min uppfattning, även den offentliga lögnen kriminaliseras. Gör vi undantag, undergräver vi också effektivt varje möjlighet att proaktivt och effektivt förhindra och bekämpa illojal maktanvändning – i den offentligfinansierade verksamheten utgör det politiska ledarskapet det yttersta ledarskapet, för det fall vi omfattar demokrati som främsta samhällsmodell.

²²⁰ National Integrity Systems Assessment, *Chaos or Coherence?*, s 73

²²¹ SVT Text 23/10-2011 *M vägrar lagstifta om partibidrag*. Se även Abrahamsson, "Moderaterna måste sluta mörka i frågan om bidragen", Dagens Opinion, Maria Abrahamsson om att bli nedröstad om partibidragen (m) och Pålsson, *Det går att köpa sig hemlig makt över moderaterna*. Det är nog inte bara moderaterna som är till salu dock, även socialdemokraterna vill vara med på marknaden; S backar om partibidrag, SVT Text 21/11-2011. Det svenska motståndet står för i strid med OECD:s regler och FN-konventioner, se OECD *Specialised anti-corruption institutions. Review of models*, s 5; "Prevention of corruption in power structures. (...) Finally, preventive functions aim to promote transparency of public service and public access to information and ensure effective control of political party financing." I december, när jag håller på med slutredigeringen av rapporten, anmäler moderaterna att de vill lagstifta om partibidrag, men med en massa villkor; vi får väl se vad som händer, Arkelsten. *M vill lagstifta om partibidrag*

²²² Mina förhoppningar att något sådant här skulle bli verklighet är dock små. För det krävs mycket mer än kunskap. Det krävs ett tryck som går utöver att jag skriver en rapport, och här ser vi väl kanske ytterligare en central förklaring när vi tittar på skillnaderna mellan vad som normalt händer i Sverige och vad som händer i Australien: "The jurisdictions which saw major change also saw strong support for change from prominent judicial figures and legal groups, journalists, academics and police unions." Prenzler, *The Evolution...*, s 297

”A comprehensive overhaul of these regimes is crucial to addressing lack of public confidence in parliamentary and ministerial self-regulation ... Minimum subjects for statutory codes include: restrictions and disclosure requirements regarding secondary employment and other non-official interests; post-separation or post-retirement employment of ministers; abuse of parliamentary privilege; abuse of cabinet privilege in respect of document requested under FOI²²³; *and honesty in public statements*”.²²⁴

4. Bortsett från de, kan tyckas, självklara krav som gång på gång framställts om att de politiska partierna måste redovisa sin inkomstbas, det som avgör om de skall ha möjlighet att presentera sina politiska idéer för väljarna men också därmed kan innefatta bias i den av dem formulerade och genomförda politiken, menar jag alltså att den offentliga lögnen snarast bör kriminaliseras.

§x. Den som i och för sitt uppdrag som förtroendevald, utsedd av eller representant för ett inom Europeiska Unionen registrerat politiskt parti, medvetet eller av grov oaktsamhet far med osanning som, oavsett påståendets betydelse, är ägnat att vilseleda medborgarna, dömes för offentlig lögn till avsättning samt böter eller fängelse i max 4 år.

Sverige skiljer sig från många andra demokratier genom vårt förbud mot ministerstyre. Detta förbud saknar rättsliga sanktioner, efterlevs i praktiken inte och innefattar därmed egentligen bara en för ministrar²²⁵ ventil genom att erbjuda *plausible deniability*. I första hand bör vi sluta med hyckleriet, och därför avskaffa förbudet mot ministerstyre. Det är åtminstone det mest hedersamma beslutet. Om så inte sker måste utövande av ministerstyre, för att bevara respekten för politik och hederliga politiker i maktställning, kriminaliseras:

§ x. Den som direkt eller indirekt i egenskap av statsråd agerar på sätt som är ägnat att påverka myndighets beslut i ett konkret ärende, dömes för ministerstyre till avsättning samt fängelse minst 2 och högst 8 år.

²²³ FOI = Freedom of Information Act

²²⁴ National Integrity Systems Assessment. *Chaos or Coherence?* s 73, min kursivering

²²⁵ Och andra makthavare, eftersom argumentet visat sig smitta; ingen kan längre uttala sig i det enskilda ärendet, inte ens en parkeringsvakt. Så tydligt smittar alltså handling – furirerna plagierar sina ledare.

And my head told my heart, let it go,
but my heart told my head, this time
no, this time no!²²⁶

5. Whistleblowers, Informanter och Integritetsbärare

1. Alla som jobbar med eller inom området policing vet att antalet poliser spelar en ytterst marginell roll för brottslighetens omfattning. Vi vet också att polisens uppklarandeprocent i första hand är betingad av sk tjuv och egna erkännanden, inte av klurigt detektivarbete, DNA-tester eller avlyssning.²²⁷

Det är möjligt att detta faktum, i all sin trivialitet, inte är så roligt för polisens självbild eller vid dess anslagsäskanden, inte heller för politiker som vill visa handlingskraft utan att riskera att något händer – kanske blir stora delar av allmänheten också besviken. Icke desto mindre är det ett historiskt och internationellt faktum.²²⁸ Polisens effektivitet är i allt väsentligt beroende av i vilken utsträckning man lyckas frammana tjuv och egna erkännanden, och detta är i sin tur beroende av att man levererar när man fått ett tjuv; tar informanten på allvar och inte förolämpar denne genom att ignorera den kunskap denne lämnat med de risker det innebär. Det är alltså centralt att visa tjallaren uppskattning, och i handling visa att man är beredd att ge denne allt skydd den nu behöver, först och främst anonymitet.²²⁹ Paradoxalt nog ligger i just detta en risk för illojal maktanvändning, korrupcion – polismannen ser mellan fingrarna med informantens brott, rentav ger denne ett eller annat tips om pågående polisarbete, mot att polismannen själv får avgörande information om andra kriminella och deras brott.

Det ligger ett inte obetydligt stigma i att vara ”tjallare”.²³⁰ Ordet används inte gärna, istället talar man hellre om informanter, källor eller, understundom, whistleblowers. *The Code of Silence* är inte ett unikt polisfenomen, det ligger djupt grundat i vårt behov av att tillhöra ett socialt sammanhang, att ingå i en gemensam kontext.²³¹ Vi kan se det redan hos barn. Den som tjal-

²²⁶ Inspirerat av Mumford and Sons

²²⁷ All polisforskning visar detta, och har alltid gjort det. Se även *The Fitzgerald Inquiry*, s 229

²²⁸ I USA anges t ex att nästan hälften av all avslöjad ekonomisk brottslighet i landet byggs på tips från anställda eller kunder, se Bjørkelo, Matthiesen & Einarsen, *Varslingens mange ansikter: en oppsummering av forskning og litteratur om varsling i arbeidslivet*, s 3

²²⁹ Mathiesen, Bjørkelo & Birkeland Nielsen, *Klanderverdig atferd og varsling i norsk arbeidsliv*, s 5 pekar dock på att ett så högt tal som 91 % framträdde offentligt med sin kritik/sina misstankar, och bara 8 % varslade anonymt. Tre fjärdedelar av de som varslade anonymt kände dock ett starkt behov av att förbli anonyma

²³⁰ Jfr *The Wood Royal Commission*, s 378

²³¹ Se *The Wood Royal Commission*, s 108

lar för de vuxna, må vara förälder eller lärare, ses sällan med blida ögon av sin omgivning, även om det var ondska som därmed avslöjades. Det beröm man momentant erhåller kommer ofta från de som står utanför den grupp man tillhör eller strävar att tillhöra; det är inte kompisar, arbetskollegor eller ens syskon som bjuder på beröm till tjallaren, utan det kommer från polisen, lärare, föräldrar, dvs grupper som står utanför den grupp man tillhör och "svikit". Det mest konkreta resultatet av att man berättat är därför ofta socialt utanförskap, och kan man inte snabbt finna – eller har man inte redan funnit – en ny social grupptillhörighet, en ny kontext, kommer man att hamna i en existentiell kris.²³²

Dessa svårigheter, dessa många gånger förutsägbara och rentav förutsedda konsekvenser, gör sig särskilt gällande i beroendeförhållanden där det är svårt, har en stor kostnad, att göra ett kontextbrott. Det är lättare att tjalla när du lämnat miljön, redan gjort ett kontextbrott, t ex blivit religiös, skaffat familj, flyttat från orten, än när du tvingas fortsätta existera i ett beroendeförhållande; familjen, vännerna, anställningen, sektorn, gänget. Och vi vet vad komma skall, när vi tjallat, och ryggradslösheten är därför inte bara förståelig, den är rentav rationell. I din anställning och i din vänskap riskerar du med ditt tjall nämligen det yttersta straffet utanförskap.²³³ Möjligen kan du leva med att din karriär planar ut eller rentav är över, möjligen kan du leva kvar i dina allra närmaste, men kan du leva med att dagligen få känna att du är *persona non grata*: att folk lämnar fikarummet när du kommer in, att äta lunch ensam, att försvinna från maillistor och kallelser, att folk går över gatan när du möter dem eller inte svarar när du hejar eller mailar, att inte längre bli bjuden till fester och i varje situation känna den ogripbara tystnad och det tissel och tassel som bullrar i bakgrunden, så snart du träder in i en social gemenskap? Den whistleblower, eller *integritetsbärare* som jag föredrar kalla dem²³⁴, som drivs av heder gör därför det svåraste valet, vida överlägset avhopparen från det kriminella gänget eller den som lämnar en rasistisk hat-organisation; de senare kommer alltid att välkomnas in i nya kontexter, åtminstone initialt. Integritetsbäraren upplever sig sakna val; vill man vara professionell måste man agera mot oegentligheter när de pågår och oberoende av om man har lång tid kvar i samma anställning/uppdrag.²³⁵ Integritetsbäraren behöver därför i

²³² "I den norske landsrepresentative studien var det nesten 8,5 prosent som opplevde sanksjoner etter å ha varslet (Einarsen et al., 2007). Til sammenligning var det 4,6 prosent som sa at de hadde vært utsatt for mobbing." Bjørkelo, Matthiesen & Einarsen, *Varslingens mange ansikter: en oppsummering av forskning og litteratur om varsling i arbeidslivet*, s 11

²³³ Jfr *The Fitzgerald Inquiry*, s 286. Även *The Wood Royal Commission*, s 374ff

²³⁴ I Norge kallas det för "varsling", se bl a Mathiesen, Bjørkelo & Birkeland Nielsen, *Klanderverdig atferd og varsling i norsk arbeidsliv*. Kært barn har många namn

²³⁵ "Mange varslere opplever altså selv at de ikke har noe valg, og føler seg tvunget til å gå videre med det de vet, ofte fordi de tror at hadde ledelsen bare visst, så hadde de stoppet de kritikkverdige handlingene", Bjørkelo, Matthiesen & Einarsen, *Varslingens mange ansikter: en oppsummering av forskning og litteratur om varsling i arbeidslivet*, s 6. Även *Klanderverdig atferd og varsling i norsk arbeidsliv*. Mathiesen, Bjørkelo & Birkeland Nielsen, s 81; Det är tre

dagens system vara omänskligt stark. Eller sakna insikt alternativt självbevaringsdrift.

Jag menar att det är viktigt att markera denna skillnad jämfört med alla de oäkta whistleblowers som pratar när de säkrat ny etablerad position, eller gått i pension och börjat arbeta på en snygg nekrolog.²³⁶

Det finns å andra sidan ofta blandade motiv till att en person träder fram som whistleblower, informant, integritetsbärare. Altruistiska motiveringar med lojalitet mot värden framför person är den publika rationaliseringen till beslutet, men ofta finns också andra, mer utilitaristiska, motiv: man är besviken över en utebliven befordran, löneförhöjning eller kanske bara avsaknaden av uppskattning. Det hindrar inte att man gör ett val; i vilken utsträckning whistleblowern entydigt bör ha rätten att bära hjälterollen spelar i detta sammanhang mindre roll. Det centrala är att utan integritetsbärare, oavsett om man betraktar dem som hjältar eller *rats*, växer sig *the code av silence* så stark att organisationen, och individerna i den, tappar i kvalité, tappar fokus på sitt uppdrag och därmed degenererar inte bara individerna utan också organisationen. Man blir socialt kompetent, pragmatisk, nyttomaximerande och lojal mot (överordnad) person, istället för lojal mot värden, mot det uppdrag medborgarna gett en förtroendet att utföra och mot aspirationen att i varje del av ens arbete agera professionellt.

Korruption, i den vida mening Australien och Transparency International lägger i begreppet,²³⁷ ligger nära till hands när "realpolitik" blir normalitet och ändamålet får helga medlen. Samtidigt, som jag påpekat tidigare, är i den meningen inte varken korruption, eller den korrupte medarbetaren eller organisationen, entydigt något negativt; de är oftast trevliga, socialt kompetenta, medarbetare, givet den kontext de befinner sig i, organisationen de arbetar inom och individerna som jobbar inom den. De kännetecknas sällan av lathet, utan är åtminstone till synes effektiva, får saker och ting gjorda. Men de får det genom att vara beredda att *cut some corners* – hos polisen ser vi ofta att de som senare avslöjats som korrupta, (just därför faktiskt) haft den högsta upplärandeprocenten och därför uppskattats även av den chef som förstått att allt inte är som det borde vara, men utvecklat en hög grad av *deniability* i sitt ledarskap.²³⁸ Det handlar inte (bara) om mutor och olika former av direkt eller indirekt utpressning, utan om "institutional arrangements generating subtle forms of inappropriate influence, sometimes with the best of intentions in mind. Sources of undue influence include personnel interchange and identification with industry values through frequent contact. 'Agency survival' can

gånger så många som påpekat oegentligheter vid fler än ett tillfälle, än de som bara gjort det en enstaka gång. Möjligen kommer härur bilden av "rättshaveristen", vilket dock motsägs av att begreppet eller en motsvarighet inte återfinns i någon av de norska, eller andra internationella, undersökningar. Därmed kan man inte bortse från möjligheten att begreppet istället säger något om de som väljer att bortförklara kritik genom att ge kritikern epitetet

²³⁶ Se Snider, *Dissent and Strategic Leadership of the Military Professions*

²³⁷ Jag bortser alltså från den snäva svenska definitionen.

²³⁸ Jfr *The Wood Royal Commission*, s 145

also be a significant factor in appeasing interest groups that have influence with the agency's political masters."²³⁹

I Göteborgsandans kölvatten får vi således, äntligen, en bebyggelse av Norra Älvstranden, men vi får också, och det är poängen, ett pariserhjul Brisbane skrotade och köpt av "goa gubbar" på, som vi paradoxalt nog åtminstone får hoppas, fyllan.²⁴⁰ Och vi får en vacker fotbollsstadion, emellertid byggd på lera utan ordentlig pålning. Du är med i gänget, och då fungerar allt väldigt smidigt, eller du "väljer" att ställa dig utanför, och då blir det kallt och tyst kring dig, och folk drar sig undan i rädsla av att smittas – *the chillingeffect*, som det kallas inom intelligense. Så får vi bärsärkagång när Göteborgs Energi utvecklar och bygger fjärrvärmenät eller trådlösa elmätare – något verkligt bra – och en kader av lojalt ljugande entreprenörer och besiktningsmän i dess spår. Resultatet är livsavgörande för de kommunmedlemmar som drabbas, och förödande för integriteten inom kommun-, entreprenör- och den rättsliga organisationen. Sådant löses bara till synes med reklamfilm och fribiljetter till Liseberg för det kommunala bolagets kunder. Effektiviteten i sminket och parfymen genererar desto tydligare en utspridd cynism hos beslutsfattare, inte bara gentemot andra, utan också i egna självbilden. Har man en gång börjat *cut some corners*, och sett att det inte bara fungerade utan möttes med uppskattning, skapar man nya bilder av vad som går an och vad som absolut inte går an. Praktiken blir en spegelbild av retoriken, det ruttna äpplet utgör plötsligt normalitet och det friska ett hot. Hjärna ersätter hjärta – a man got do what a man got to do.

Vikten av tjallare, informatörer, s k whistleblowers och integritetsbärare kan därför inte överskattas bara när det gäller effektivt polisarbete; det gäller i all verksamhet och är avgörande för att bryta negativa spiraler och säkra kvalitetsarbetet inom såväl privat som offentlig sektor. Ett land utan ett fungerande whistleblowerskydd är ett land som riskerar slira in på en farlig väg, och måste, i bästa fall, betecknas som korkat eller rent av autistiskt, i sämsta fall som ett land som brister i demokratisk mognad. Ungefär som en stad befolkad av allt mer ledsna "goa gubbar och gummor", som tycker att "vi" väl kan försöka ha lite trevligt, och inte bara "älta och gnälla" hela tiden. Man skall vara KGT²⁴¹, då är du grabben hela dagen.

Det här är en trend som måste brytas. Kvalitén i varje organisation bygger på de få "galna" – ty de är "galna" i meningen att de avviker från den tysta överenskommelsen om kollektiv ignorans – som helt enkelt inte står ut med

²³⁹ Prenzler, *Civilian oversight...*, s 662

²⁴⁰ Det kan ju vara värre, att de liksom Anders Hedenstedt, Göteborgs Energis tidigare VD som fick sitt jobb tack vare göteborgsandan och trots varningar, visar sig vara såväl "odugliga" som "olämpliga", en kompetensbrist som på traditionellt sätt står i omvänd proportion mot personens självförtroende och "pondus", <http://www.gp.se/nyheter/goteborg/1.758885-sparkad-vd-far-skarp-kritik-samt-Genomlysning-av-projekt-Mätning-2009>, Göteborg Energi AB Göteborgs Stad|PREERA

²⁴¹ Dvs Kåt, Glad och Tacksam

att hindras från att göra ett professionellt arbete. Det är dessa ”galningar” som genererar *sustainability*, för att använda det senaste modeordet, och det är deras arbete organisationen i övrigt parasiterar på. I den meningen är integritetsbärarna mer centrala än varje annat kontrollsystem, för så länge vi har system som bygger på makt och maktutövning för att verkställa kollektiva önskemål, så länge kommer vi att ha maktmissbruk och korruption. Men med ett utvecklat skydd för integritetsbärarna bygger vi det fågelbo, det fungerande nätverk av grenar som håller ihop även när en eller annan gren falerar, som i ett komplext samhälle är det mest effektiva systemet för att begränsa den illojala maktutövningen.²⁴² Bra blir det aldrig, det medges, men det kan faktiskt bli bra mycket bättre.

Byggandet av detta fågelbo har störst förutsättningar om vi tar avstamp i de starka traditioner vi redan har i Sverige; efterforskandeförbudet, arbetsmiljöregleringen och (myten om) den hederlige ämbetsmannen.

2. Sverige har redan ett mycket starkt whistleblower-skydd. Jag tänker då på reglerna om efterforskandeförbud, dvs de regler som säger att myndigheter och myndighetschefer är förbjudna att söka efterforska källan när media någon gång kommit med ett avslöjande. Ventilen – och varje fungerande rättsystem måste hålla sig med ventiler, inget ont i det – ligger främst i möjligheten att anmäla läckan till Justitiekanslern, som kan starta efterforskning i vissa allvarigare fall. Det är sällan JK ens i de få fall eftersökning sker lyckas finna källan. Och det ligger ett extra starkt skydd i att den tredje statsmakten internaliserat förbudet mot efterforskning med sådan styrka att i princip alla i kåren aldrig tvekar att mobilisera till skydd för källan och den journalist som vägrar svika denna.

Svagheten i systemet, när det inte utgör en del i ett allmänt whistleblowerskydd utan bara omfattar tjall till media, är att avslöjandena blir *ad hoc*, skandaldrivna och kritiken, både pga detta och pga medielogiken, blir fragmentarisk. Avslöjandena stärker därmed bilden av undantaget, ”det ruttna äpplet”-teorin, och kan därmed paradoxalt nog befästa korrupta strukturer.²⁴³ Genom publikt avståndstagande, och klassiska²⁴⁴ retoriska löften ”att vända på alla stenar”, gynnar avslöjandet både media och makteliten. Media behöver nya skandaler att göra program om, och maktens män och kvinnor vill ha möjlighet att med jämna mellanrum retoriskt upprätthålla bilden av en egen inre etisk drivkraft såväl som politisk handlingskraft, utan att riskera att något verkligen sker. När man väl nått så högt i hierarkin har man därtill normalt råd att hålla sig med vita handskar, och kan därför med hög grad av trovärdighet

²⁴² Se National Integrity Systems Assessment, *Chaos or Coherence?* s 17

²⁴³ Se kritiken av dätidens internutredningsverksamhet i New South Wales (lätt översättbar till dagens svenska) i *The Wood Royal Commission*, s 54f

²⁴⁴ Jfr en gång i tiden Sten Andersson efter Boforshärvan, Göran Persson efter Leanderakten eller, nu senast, Anneli Hulthén efter Göteborgskorruptionen

visa sig just djupt bekymrade, avgränsande reaktionen till en eller några av de furirer, de wannabe's, som har att ta, och de facto tar, de beslut "realpolitiken" anses kräva.²⁴⁵ Dessa "furirer" vet å sin sida normalt mycket väl, om inte annat så intuitivt, att det är de som skall betala priset om skandalen exploderar. Men de vet också att priset för att kunna göra karriär, och själv en gång få ikläda sig de vita handskarna, är att *utan tillsägelse* förstå vad som förväntas av en och leverera, visa resultat, utan risk för att eventuella avslöjanden av illojal maktanvändning smittar uppåt. Så blir de "ruttna äpplena" en produkt av ett obefintligt ledarskap, en skadad inre kärna i ett träd likt det jag såg i Hong Kong: det står i full blom, men lever bara på ett tunt skal. Och det främsta befordringsskålet blir visad lojalitet mot överheten, och beredskap att ta de beslut som "verkligheten" kräver tas, utan att själva ta åt sig berömmet, men själva var beredda att ta smällen om någon läcker.²⁴⁶

Efterforskningskyddet är dock centralt, det enskilt bästa whistleblower-skyddet vi utvecklat i Sverige, och inget att skämmas över om det plagieras av andra länder, tvärtom. Men det kan alltså, menar jag med viss bestämdhet, inte ensamt ersätta behovet av ett allmänt skydd för, och uppskattning av, anställda inom offentligfinansierade organisationer som känner sig lojala mot idén om ämbetsmannahederlighet framför "realpolitikens" påstådda krav.

Inom arbetsmiljörätten har vi sedan länge ett, i vart fall på den rättsliga nivån, väl utvecklat system med skydd för whistleblowers; skyddsombuden. Systemets bärande idé är att *alla* har ansvar för minimerande av skaderisk i arbetslivet, men innefattar på flera plan en djupare förståelse för de strukturella problem som följer med å ena sidan krav på effektiv och vinstgenererande produktion, lätt mätbar i kvantitativa termer, å andra sidan individens och samhällets behov av att minska dödsfall och svårare skador i denna produktion. *Åvsaknaden* av något, som t ex skador och dödsfall (eller kriminalitet och illojal maktanvändning) är svårare att mäta i kvantitativa termer, men på sikt nödvändig för att produktionen/samhället skall överleva.

Den här typen av normer brukar kallas för intervenerande normer, och utmärks av att de till synes och på kort sikt står i strid med "spelets idé", är effektivitets- och vinsthämmande, men på lång sikt nödvändiga för att "spelet" skall överleva. Det handlar såväl om att säkra produktionen av ny arbetskraft som att undvika revolter, utlösta av vad som kan uppfattas som hänsynslöshet, från den befintliga arbetskraften.²⁴⁷

Arbetsmiljölagsstiftningens regelverk försöker uppnå detta genom att, dels förstå att "trappan städas uppifrån"; skall vi få ett fungerande arbetsmiljöskydd måste det genereras en hotbild mot de som har de reella maktbefogenheterna, dvs kan påverka arbetsmiljön genom för bolaget ekonomiskt belastande beslut, dels genom att tvinga fram utseende av särskilda integritetsbärare, skyddsombuden, och inte bara ge dem makt att t o m interimistiskt stoppa produktionen utan, kanske framförallt, bygga mekanismer för att skydda

²⁴⁵ Jfr de pågående utredningarna i Göteborg

²⁴⁶ Jfr *The Fitzgerald Inquiry*, s 126 & 130

²⁴⁷ Se Hydén, *Rättens samhällsliga funktioner*

dem mot formella eller informella repressiva åtgärder om de tar sitt uppdrag på allvar.²⁴⁸ Således har skyddsombudet inte bara ett individuellt skydd mot skadeståndsanspråk för det fall denne tar ett, som det kan visa sig i efterhand, felaktigt beslut. Skyddsombudet har dessutom ett s k efterskydd. Detta innebär att när skyddsombudet väl en gång lämnar sitt förtroendeuppdrag är denne tillförsäkrad lagligt sanktionerad rätt att återvända in i produktionen på den plats i linjeorganisationen, och med de förmåner – i förekommande fall efter av arbetsgivaren betald kompetensutveckling – denne typiskt sett skulle ha haft, om denne inte fått ägna tiden åt att bedriva aktivt skyddsarbete. Poängen med systemet, som liksom alla system naturligtvis inte alltid fungerar enligt idealmodellen, är att skapa ett system där skyddsombudet vågar fokusera på att göra rätt, istället för att av rädsla för att göra fel riskerar förhålla sig passivt.

Den svenska arbetsmiljölagstiftningen (och därefter jämställdhetslagstiftningen) har under åren utvecklats till en allt mer reflexiv reglering, som skapar utrymme för dynamik och är organisations- och branschpassad på ett sätt som även i denna del utgör ett föredöme för bekämpning av illojal maktanvändning. Jag tänker då på reglerna kring s k *internkontroll*. Internkontrollen syftar till att genom transparens i systemet framtvunga en diskurs i riktning mot de kollektiva värden (i detta fall kring arbetsmiljö) som kommer till uttryck i den officiella retoriken. Konkret innebär systemet ett tvång inom varje organisation att årligen (i) undersöka, identifiera och dokumentera arbetsmiljöproblemet, (ii) ange konkreta mål, konkreta åtgärder och en konkret tidsplan för hantering av de problem eller presumtiva problem detta arbete lyft fram, samt (iii) på årlig basis därefter följa upp, dokumentera vad man lyckats åtgärda respektive misslyckats med att åtgärda, identifiera orsakerna därtill för att på grundval av svaren lägga nya konkreta mål, åtgärder och tidsplaner. Och så löper projektet i årsintervaller med en hela tiden dynamisk riskanalys och konkreta åtgärdsplaner.

Man skulle utan problem kunna använda samma modell för att inom respektive organisation identifiera riskområden för illojal maktanvändning (inom polisen t ex arbete i piket, i utsatta områden, som under cover/infiltratör, i restaurang- och spelbranschen, i bekämpningen av pedofeli och trafficking etc), lägga konkreta planer, årligen följa upp med empiriska utredningar och analys av resultaten, se vad som lyckats och vad som gått mindre bra, dra slutsatser av detta, revidera planerna med nya åtgärdsprogram och nya tidsfrister.

På sådant sätt skapar man inte bara en kontinuerlig diskussion kring problemen, håller diskursen levande, utan man skapar också en lärande organisation där samtliga anställda i linjeorganisationen kan ge sina bidrag och har aktivt eget ansvar.²⁴⁹

²⁴⁸ Integritetsbärare inom polisen och rättsväsendet har kanske ett särskilt stort behov av skydd, se *The Fitzgerald Inquiry*, s 286

²⁴⁹ Ett bra exempel på hur man kan göra den inledande analysen och skapa åtgärdsplaner – ännu tyvärr inte uppföljd med fortlöpande utvärderingar – är projektet *Manta*, genomfört inom PIC

Vår nuvarande arbetsmiljölagsstiftning har alltså på den rättsliga nivån en rad mycket attraktiva drag, som väl passar sig för att utgöra grunden för utarbetandet av en generell skyddslagstiftning för integritetsbärare och whistleblowers (och som därtill alltså kan bygga ett dynamiskt metodiskt och kontinuerligt internt arbete för bekämpande av illojal maktanvändning).²⁵⁰ Det är därtill ett system som utvecklats och fungerar i en svensk rättstradition. Nackdelen med systemet²⁵¹ är att det i praktiken är begränsat till skadeproblem som tar sig uttryck i fysiska skador. Även om arbetsmiljölagsstiftningen i princip även omfattar den psykosociala arbetsmiljön är arbetsmiljöfrågor så hegemoniskt starkt kopplade till fysisk skada, att den som åberopar psykosociala arbetsmiljöproblem oftast behandlas som problemet i sig, gnällspiken med psykosociala problem som har sin rot i arbetstagaren själv, inte i arbetsmiljön. Kritiken förstås således i första hand i termer av samarbetsvårigheter, psykiska sjukdomar, rättshaverism. Detta förstärks att arbetsmiljölagsstiftningen, med alla de positiva egenskaper systemet utvecklat, i sig själv verkar fragmentariserande, vilket sammanhänger med just den svenska fragmentiseringen som modell för rättslig beslutsfattande. Den svenska arbetsmiljölagsstiftningen innefattar således, till skillnad från den norska,²⁵² ingen rättighet att få lov att arbeta professionellt, att hävda sin ämbetsmannahederlighet och lojalitet mot värden framför mot "fattade beslut". Därmed utesluts från arbetsmiljölagsstiftningen sådant som allmänt maktmissbruk, lathet, inkompetens, mygel och annat lismande för överheten, misshushåll med resurser och korrupktion, som arbetsmiljömässigt juridiskt relevant orsak. Vi talar inte ens i termer av korrupktion och maktmissbruk, vi talar i termer av "samarbetsförmåga", "politik", "pragmatism" och "vikten av nätverkande".

Jag har inte nämnt i sig utpräglad fragmentariserande lagstiftning som Lex Sarah och motsvarande. Skälet till det är enkelt – denna typ av lagstiftning syftar inte till, och ger inte heller, något skydd åt whistleblowern. Det är en lagstiftning som lägger plikt utan skydd, och således befrämjar, inte bekämpar, en "tystnadskultur". Det av Göteborgs kommun nyligen införda whistle-blowersystemet har säkerligen intuitivt, i all sin ignorans för kunskap och i sin primära strävan att få ett obehag för makthavarna avfärdat från dagordningen, hämtat sin inspiration från "Lex Sarah" och motsvarande chimärlagsstiftning. Ändå (notera att jag faktiskt *inte* skriver; just därför) sänder antalet svenska whistleblowers, inte minst inom just hälso- och sjukvården, som fått sina karriärer förstörda genom att ta denna lagstiftning på allvar, ett tydligt budskap ut i organisationerna och bland de anställda om *pay-price* för den som tar lagstiftningen på allvar.

²⁵⁰ Jfr Angela's båda PIC-rapporter *Manta* och hur hon analogiserar utifrån arbetsmiljölagsstiftningen i New South Wales

²⁵¹ Bortsett från en del implementeringsproblem som bl a sammanhänger med en svag förståelse för systemet inom polis-, åklagare- och domstolsväsende, just för att det är så apart i förhållande till vad som i övrigt gäller i det svenska, med den skandinaviska realismen, värdelösa fragmentariska rättssystemet, se avdelning II, Vår rädsla för kvalitet, i *Uppdraget*

²⁵² Mathiesen, Bjørkelo & Birkeland Nielsen, *Klanderverdige atferd og varsling i norsk arbeidsliv*, s 9ff

I Göteborg blev väl detta närmast tragiskt. När man väl infört ett "whistleblower-institut",²⁵³ innefattande att man erbjöds göra anmälningar till en av kommunen ekonomiskt beroende privat advokat, därtill med begränsningen att anmälningar bara fick handla om "allvarliga" händelser och bara avse män och kvinnor med just vita handskar, dvs de som tillförsäkrar advokaten inkomster och en social status, så kom det inte heller en enda anmälan första veckan. Den nytillträdde stadsjuristen förklarade – lite skämtsamt, får man hoppas – att han "skulle vilja tolka det som att det inte finns några problem. Men jag tror man får ge det lite mer tid så att informationen får tränga ut i organisationen".²⁵⁴

Om det nu inte var ett så allvarligt problem vi har att hantera skulle man väl kunna se hans analys som ett utslag av klassisk göteborgsironi. Allvaret ligger inte så mycket i skämtet – för visst var det ett sådant? – utan i att man inte funderar över om inte hela konceptet är feltänkt; det är ju trots allt så att den göteborgska varianten av "whistleblower-system", som vi inte bara är först i Sverige med utan därtill skapat en världsunik variant utav, totalt opåverkade av andra städers och länders erfarenheter, tvingades fram i en situation där påståenden om en särskild göteborgskorruption plågat maktens män och kvinnor i flera år. I det läget skulle man möjligen reflektera över om avsaknaden av anmälningar kan innebära att det system man infört *i sig* innehåller någon form av grundläggande feltänk. Och att det möjligen är detta som gjort att ingen, *inte en enda*, ens i den inflammerade situation systemet infördes, har något tips på oegentligheter de menar kommunledningen bör reflektera över.

När sedan det nyinrättade systemets förste whistleblower äntligen inkommer med ett tips, nu avseende oegentligheter i HIGAB, blir resultatet också inte bara att hans identitet omedelbart offentliggörs för det bolag där han arbetar, utan likt vilken ungdomsbrottsling eller nattklubbsvakt som helst inlämnas genast en motanmälan avseende "trolöshet mot huvudman". Och så stänger man av anmälaren! Fokus flyttas *från* struktur och oegentligheter inom det kommunala bolaget *till* tipsarens person och möjliga oegentligheter av honom, dvs till ett misstänkt "rötägg".²⁵⁵ Budskapet är busenkelt och närmast övertydligt: anmäl gärna, men vi kommer snart att få reda på vem du är, och har du bara det allra minsta skit själv i bagaget så räkna med att vi kommer att sätta in all kraft på det, med alla vår (skattefinansierade) resurser. Resultatet; en riktig mona sahlinare, dvs kraftfull retorik och tjusig överbyggnad kontrasterad mot tydligt motsatt agerande. Man gör allt för att tillfredsställa och desavouera en besvärlig opinion utan att behöva riskera att något sker.

Det är inget fel på lokala initiativ, och som den göteborgare jag är ser jag gärna att min stad går i fronten. Men den typ av beslut, och processen fram till beslutet fattades liksom resultatet av denna "process", är kontraproduktivt – det blir så övertydligt att man avser att *talk the talk* istäl-

²⁵³ Se Göteborgs Stad, Stadskansliet, *Mottagarfunktion för whistleblowers*

²⁵⁴ <http://svt.se/2.58360/1.2540771>

²⁵⁵ <http://www.gp.se/nyheter/goteborg/1.743712-tipsare-var-oskyddad?>

let för *walk the talk* att denna diskrepans, jag förutsätter icke-avsiktligt, sänder det allra tydligaste budskap till såväl presumtiva whistleblowers som de organisationer de verkar inom; käre medarbetare, du har all rätt på din sida och alla rättigheter, men ve dig om du tillvaratar en enda. Och till organisationerna: keep up with the good business as usual, men se för fan till att inte bli tagna med brallorna nere.

Medborgare, tjänstemän, organisationer är som barn. De förhåller sig bara till vad vi gör, inte till vad vi säger. Inget har således fungerat så kontraproduktivt som de senaste årens kommunalpolitiska beslut i denna fråga när det gäller att försöka bli av med göteborgsandans negativa sidor, men ändå försöka behålla och utveckla de goda sidorna, som makt- och forskarelitens förvirrade agerande de senaste tre åren; "their actions speak so loudly, whatever they say cannot be heard."²⁵⁶ Tankarna går i dagarna (oktober 2011) osökt till Ghadaffis sista ord: "Det ni gör är fel, killar. Vet ni inte vad som är rätt och fel?"²⁵⁷ Kommunledningen framstår, för mig kanske det är säkrast att tillägga, som lika patetisk som en gång Bagdagbob i de förvirrade beslut de tar i all sin desperation och besvikelse över att "folk" inte kan vara tacksamma: "Ni har fått en pudel, ja en hel kennel – låt nu för fan enough vara enough, sluta älta."

Ergo, Sverige behöver en generell lagstiftning som promotar och ger skydd åt integritetsbärare, whistle-blowers. I utarbetandet av en sådan bör vi titta på exempel från andra länder. Nästan alla civiliserade länder i världen har någon form av lagreglerat skydd för whistle-blowers. Vi bör informera oss om deras erfarenheter, vad som utgjort misslyckanden och vad som anses som "best practices". Vi kan också hämta intryck från internationella system Sverige utgör en integrerad del av; system där olyckor och misstag systematiskt och högst professionellt, utan resursbegränsningar, utreds för att låta händelsen bli en central del i "learning the lessons"²⁵⁸ – jag tänker då på haveriutredningar i flyg och sjöfart. Här är det centralt att utreda vad som skett, inte för att finna en syndabock och än mindre för att finna något rötägg att straffa, utan för att utifrån händelsen generera kunskap, kunskap att spridas och användas för att för framtiden undvika motsvarande händelser. Systemet har funnits allt sedan femtiotalet och olyckan vid Dullesflygplatsen, den kontextbrytande olycka som till slut ledde att man inom branschen gemensamt orkade göra ett kontextbrott och bryta den *code of silence* som då rådde även inom flyget (och sjöfarten). Resultatet är entydigt positivt, såväl när det gäller flyg- och sjösäkerhet som när det gäller allmänhetens förtroende för dessa centrala kommunikationsmedel. Och detta trots att vi alla vet att det, liksom

²⁵⁶ Trevino, Hartman & Brown, *Moral Person and Moral Manager: How Executives Develop a Reputation for Ethical Leadership*, citerat från Crime and Misconduct Commission (CMC). *Setting the standard. A review of current processes for the management of police discipline and misconduct matters*, s 16. Jfr det märkliga mötet på publicistklubben i Göteborg i november, innevarande år, Dagesjö, *Pyramider och skandaler*

²⁵⁷ AB 2011-10-23 <http://www.aftonbladet.se/nyheter/article13824169.ab>

²⁵⁸ Se *Uppdraget* och våra förslag där

i alla system, även fortgent kommer att inträffa olyckor, en del beroende på mänskliga svagheter, andra på tekniska, men – och det är det viktiga – inom flyget allt färre beroende på strukturella.²⁵⁹

Det finns anledning för svenska makthavare att reflektera över detta – över den *code of silence* som fanns, motståndet mot att bryta igenom den, olyckan vid Dulles som kontextbrott och den framgång det inneburit att institutionalisera lojalitet mot värden, transparens i systemet. Utifrån dessa erfarenheter, och med den kunskap vi kan hämta från andra länders framgångar och bakslag, har vi möjlighet att bygga ett eget system som stämmer med svensk rättstradition och vår offentliga sektors historia. Å andra sidan är fortsatt passivitet inte verkningslös; ”Judicial inquiries have repeatedly argued that the failure to properly investigate complaints is a key factor in the concealment of police corruption.”²⁶⁰

3. Så här långt lyser det naturligtvis igenom att jag hävdar att en av de enskilt viktigaste tillgångarna en organisation bär med sig är anställda med en sådan grad av professionalism och lojalitet mot organisationens uttalade uppdrag att de reflexmässigt agerar mot oegentligheter hos chefer och arbetskamrater liksom mot en organisationskultur som inte lever upp till och försvarar de värden som organisationen har att omvandla till handling.²⁶¹ Jag ser alltså ”de besvärliga människorna”, whistleblowers eller integritetsbärarna som jag föredrar att kalla dem, som en resurs, en resurs som bör behandlas med aktning och därtill uppmuntras. I en rutten korg är detta nog en rätt apart inställning, hur många hejarop inställningen än möts av.

I de två tidigare rapporter som ingår i denna trilogi, del- respektive huvudrapporten rörande fr a internutredningsverksamheten inom polis- och åklagarväsende, försökte vi utan framgång få diskursen att höja blicken, börja reflektera över illojal maktanvändning och fundera över om det också kunde handla om systemfel samt ta intryck av best practices från andra länder, *nota bene* främst England och Danmark.

Jag döpte den första rapporten till *En man i grön hatt*, inspirerad av Herbert Marcuse och hans text Den endimensionella människan. Poängen fanns, för säkerhets skull, med i en not; ”Möjligheten av ett helt nytt samhälle har ingenting gemensamt med ’möjligheten’ av att en man i grön hatt visar sig i alla dörröppningar i morgon. Men om man behandlar dem på samma sätt så bidrar det till att bringa oönskade möjligheter i vanrykte.” De från internutredningen – polis och åklagarrepresentanter – som var med vid det följande seminariet med Metropolitan Police föreföll vederbörligen imponerade av den engelska ordning vi menade man i huvudsak skulle ta intryck av, men avfärdade det som ”en utopi” att svensk internutredningsverksamhet ens skulle kunna ha ambitionen att nå samma professionalitet.

²⁵⁹ Jfr reglerna vid NSW Police Service, *The Wood Royal Commission*, Appendix 31, s A 248

²⁶⁰ Porter, Prenzler och Fleming, *Complaint reduction...*, s 4

²⁶¹ Jfr National Integrity Systems Assessment, *Chaos or Coherence?* s 73

I slutrapporten, som fick som vi trodde den något mindre svårförstådda titeln *Uppdraget*, återkom vi trots denna nedslående attityd med mer konkreta och utvecklade förslag, men framförallt till diskussionen om strukturella problem. Empirin var entydig, nu understödd av den empiri reaktionerna på delrapporten genererade, och lyfte därför med Zimbardo frågan om strukturella defekter; det nuvarande internutredningssystemet, skrev vi, ”kommer därmed att handla om (enstaka) individer, inte om strukturella, kulturella, rättsliga eller organisatoriska brister, och sådana centrala saker för utvecklande av värdegrunden som oskicklighet, försummelser och oförstånd försvinner från möjligheten till systematisk bearbetning, att användas i en lärande organisation.”²⁶²

Resonemanget byggde, har det visat sig, på samma erfarenheter och slutsatser som The Fitzgerald Inquiry och The Wood Royal Commission och svarar väl mot etablerad internationell forskning, med den avgörande skillnaden (bortsett naturligtvis från våra resurser och avsaknaden av möjlighet att använda tvångsmedel) att vi ännu inte nått den demokratiska mognaden i vårt land att problematiken kunde börja hanteras. Även om reaktionen, inte minst efter det omogna agerandet från maktens män och kvinnor och deras wanna-be's efter det vi släppt delrapporten, var väntad, så såg ingen av dessa att de därmed paradoxalt nog gav oss ytterligare empiriskt underlag åt Zimbardo's slutsats: ”This rush to attribute a 'bad-boy' dispositional judgement to the few offenders is all too common among the guardians of the System (...) ... the bad apple-dispositional view ignores the apple barrel and its potentially corrupting situational impact on those within it. *A system analysis focus on the barrel makers, on those with the power to design the barrel.*”²⁶³

Jag undrar alltså över om de förstätt, och måste erkänna att jag förundras inte så lite. Ty alltså, i Göteborgs ledning liksom på justitiedepartementet, lever man kvar i föreställningen om den bästa av världar, befriad från djupgående strukturella problem, möjligen belastad med något enstaka rötägg. Det blir gärna så, och kanske känns tryggast så, om man verkligen bemödar sig om att se till att avskärma sig från empiriskt grundad kunskap. Detta är i sig det mest djupgående, och oroande problemet, i ett system där Bacons tes om att kunskap är makt inverterats till att makt = kunskap. Det är ingen konspiration, det handlar om ett befriande tunnelseende, där realpolitik blir nyckelordet och ignorans en dygd.

Det är klart att i ett sådant sakernas tillstånd, särskilt om det förstärks med ett en gång välförtjänt gott varumärke, internaliserat såväl bland svenskar som utomlands, upplevs en diskussion om illojal maktanvändning och korruption som illasinnad, och integritetsbärare och whistleblowers som ”rättshaverister”. Inom ramen för vad som blivit normalitet utgör de ju onekligen just ”besvärliga människor”, men de är det på samma sätt, och av samma skäl, som rättssäkerhetsgarantier, demokrati och konstitutionella krav. Det är hela poängen: de skall vara kostsamma och sakta ned processen, just för att vi är

²⁶² *Uppdraget*, s 30. Även s 39 & 46 ff, med flera ställen. Se också vikten av att använda sådant här material, just för att skapa en lärande organisation, Prenzler, *Police Corruption*, s 79f

²⁶³ Zimbardo, *The Lucifer Effect*, s 326 & 10. Min kursivering

människor, svaga individer, som behöver stöd i transparenta processer för att den form av civiliserad maktutövning vi ser som central skall bevaras, och utövas inte bara av andra utan också av oss själva – att vi skall *walk the talk*, inte bara *talk the talk*. Och för att nå dit är integritetsbäraren, hur störande han eller hon må vara, lika central för att vi inte faller igenom som den gode vännen eller kollegan med ämbetsmannaheder när man själv riskerar trampa snett.

Jag vidhåller alltså såväl att vi har allvarliga strukturella problem i maktutövandet, inte bara inom polisen utan ö h t i svensk maktutövning. Denna är en konsekvens av den fragmentarisering av såväl beslutsunderlag som ansvar som följer med den skandinaviska realismen som hegemonisk modell. Jag menar också att människan är och förblir en svag varelse som lättare söker lojalitet i person än i värde, och därtill i vårt land traditionellt är ytterst auktoritetstroget. Därvidlag, påstår jag slutligen, skiljer vi oss emellertid inte dramatiskt från de flesta andra människor, länder eller kulturer. Följaktligen bör vi ta tillvara möjligheten att genom att höja blicken lära av andras framgångar och bakslag. Det är inget svaghetstecken att visa sådan ödmjukhet, och vårt samhällsbygge är alltså så fundamentalt starkt i sin grundstruktur att vi bör vara beredda att ge skydd åt de, med Zimbardo, fem procent i varje profession som till den grad att de fungerar som integritetsbärare saknar självbevarelsedrift/är lojala mot de värden som definierar deras profession. Och vi kan, och har alltså mycket att lära av andra länder. Det som kan fungera inom Metropolitan Police är ingen utopi för svensk internetredningsverksamhet. Ett skydd för whistleblowers finns i olika utvecklade former i nästan alla västvärldens länder, med Sverige som ett av få undantag. Svensk demokrati och rättsapparat skulle må bra av ett katarsisbad av den typ The Fitzgerald Inquiry gav Queensland, The Wood Royal Commission New South Wales, Church Committee gav USA, Knapp Commission New York, McDonaldkommissionen Canada och Lundkommittén Norge. Detta är en realistisk möjlighet även i Sverige, åtminstone så länge vi vägrar se på möjligheten därtill just som sannolikheten för att en man i grön hatt kommer att visa sig i alla dörröppningar i morgon – våga titta inte bara bakåt, utan titta på vår samtida och vrid vår framtid rätt.

4. Väl medveten om att empiri anses irrelevant i ett land där allt ändå anses vara "sociala konstruktioner" har jag min vana trogen försökt agera karringen (gubben) mot strömmen, och tagit del av den, såvitt mig bekant, största empiriska undersökning inom området som gjorts i världen.

I Sverige finns ingen motsvarighet. "Rättshaverister", som bakom skål och vägg är den gängse beskrivningen av svenska whistleblowers, betraktas i Sverige liksom i forna Sovjet främst som ett psykiatriskt problem.

I den undersökning vars resultat refereras här, genomförd med statligt stöd, betraktas whistleblowers som nyckelpersoner för identifiering och åtgärdande av illojal maktanvändning inom offentligfinansierad sektor.²⁶⁴ "Internal and

²⁶⁴ "(A) key means for identifying and rectifying wrongdoing in the public sector". Beskriv-

external whistleblowers indicated high levels of 'organisational citizenship behaviour' (OCB), further challenging the stereotype of an external whistleblower as a disgruntled, organisationally unhappy employee."²⁶⁵

81 % av de whistleblowers som omfattades av enkäten svarade att de sannolikt (very likely) eller med största säkerhet (extremely likely) även i framtiden skulle "skvallra" för det fall de fick kännedom om oegentligheter.²⁶⁶ Whistleblowers utgör en minoritet i befolkning, men de förefaller alltså präglas av ett karaktärsdrag som innefattar att de, trots risken och erfarenheten av att utsättas för obehag, ändå inte tvekar att gå igenom samma process av obehag och trakasserier igen. På göteborgska utgör de därmed en typisk "böld i röven"²⁶⁷ eller på rikssvenska "rättshaverister", här nere dock mer positivt beskrivna: "There is little evidence that employees who report wrongdoings are predisposed to conflict or are likely to be disgruntled or embittered employees, driven to report by perverse personal characteristics."²⁶⁸ Det finns alltså inget som pekar på att de är människor som *söker* strid, snarare bär de karaktärsdrag som gör att de *vägrar blunda* inför oegentligheter, och ser lojalitet mot de värden de fostrats i, och det uppdrag organisationen manifest har att utföra, som överskuggande obehaget som följer med att vägra vara lojal mot person.

Undersökningen visar vidare att tendensen att rapportera ökar med hur frekvent eller allvarlig den illojala maktanvändningen är, samt påverkas av i vilken utsträckning de har bevis och inte bara misstankar, men också av i vilken utsträckning de personligen påverkas. Omvänt minskar det inre trycket att agera när det handlar om äldre, ej längre förekommande, ageranden, om flera och inte bara enstaka individer är inblandade (dvs det handlar om en rutt korg eller, mao, strukturella brister) liksom ju högre upp i linjeorganisationen i förhållande till den potentielle whistleblowern den illojala maktutövningen sker (även whistleblowers bär således typiskt sett såväl auktoritetstro

ningen är, verifierad av respektives namnteckning, den gemensamma synen på whistleblowers av chefsombudsmännen för Commonwealth, New South Wales, Queensland och Western Australia, samt ordföranden för CMC i Queensland och dennes kollega i Western Australia (där organet heter CCC – Corruption and Crime Commission) jämte Public Service Commissioners i Queensland och Western Australia. Citerat från *Whistleblowing in the Australian Public Sector*, s ix

²⁶⁵ *Whistleblowing in the Australian Public Sector*, s xxvi

²⁶⁶ *Whistleblowing in the Australian Public Sector*, s xxiii

²⁶⁷ Vilket ju i och för sig inte är en alldeles inadekvat beskrivning, integritetsbärarna är ju besvärliga, inte bara genom att de så ofta "sabbar festen", utan dessutom genom sitt framträdande "skuldbelägger" sin tysta omgivning som inblandade, som feiga eller i vart fall ignoranta. De utgör ju därmed, givet de värden som vårt samhälle omfattar, ett hot såväl mot självbilderna som omgivningens uppfattning av en, ett hot som inte bara är bildligt utan också kan få praktiska svårigheter för en i karriärgången och det sociala livet. (se Roberts, Olsen & Brown. *Whistling while they work. Towards best practice. Whistleblowing programs in Public Sector Organisations*, s 3). Därav, möjligen särskilt framträdande i ett homogent och slutet samhälle som Sverige, kanske den starka repressionen och det publika föraktet mot dessa integritetsbärare, skapande det unika svenska ordet "rättshaverister"

²⁶⁸ *Whistleblowing in the Australian Public Sector*, s xxiv

som rädsla).²⁶⁹

Den avgörande faktorn för att en integritetsbärare²⁷⁰, en whistleblower,

²⁶⁹ Risken för repressalier mot whistleblowern korrelerar mot dessa grunder, se *Whistleblowing in the Australian Public Sector*, s xxix. En av de mest slående observationerna jag kunde göra när jag genomförde utredningen med Anders Månsson var vilken rädsla svensk polis präglas av. Det är tydligen inte alldeles ovanligt inom polisen, som har en rätt hierarkisk *chain-of-command* och där belöningar och bestraffningar i form av bättre respektive sämre kommenderingar, tjänster et cetera förefaller vara vardag. Se också *The Wood Royal Commission*, s 209

²⁷⁰ Den internationellt vedertagna definitionen på whistleblowing har myntats av Near & Miceli; "the disclosure by organization members (former or current) of illegal, immoral or illegitimate practices under the control of their employers, to persons or organizations that may be able to effect action" (Near & Miceli, 1985, *Organizational dissidence: The case of whistle-blowing*. Journal of Business Ethics, 4, s. 4), mail från Brita Bjørkelo 19/11-2011. (Se även A.J. Brown. *Public interest disclosure legislation in Australia: Towards the next generation?*, s 3). Hon anser, på goda grunder, att jag borde ansluta mig till denna definition, inte använda ordet tjallare i detta sammanhang samt låta mitt förslag till whistle-blowerskydd innefatta även den privata sektorn. Hon har naturligtvis rätt, men det förutsätter att man bortser från det sammanhang som denna rapport är författad i: här är whistleblowing en (central) del i att försöka hantera illojal maktanvändning, och därmed är hela kontexten begränsad till offentligt finansierad verksamhet. Norge har, som framgår av texten, kommit betydligt längre på detta område än Sverige – vi har inte nått den mognaden ännu. Inte heller i Australien, som jag hämtat det mesta av mitt material ifrån, har man ännu, såsom i Norge, lagstiftat whistleblowerskydd även för privata sektorn. Med den utveckling av arbetsmiljölagstiftningen jag föreslår blir konsekvensen emellertid att whistleblowerskyddet kommer att omfatta även privat sektor.

Begreppet Whistleblower innefattar kanske i Sverige i huvudsak positiva konnotationer, men i Australien, särskilt inom polisen i New South Wales, uppstod en diskussion om begreppet under the Wood Royal Commission's arbete. Begreppet uppfattades hos några som synonymt med hjälte, hos andra som gnällspik. Den första lösningen blev att istället kalla dem för *informants*, men det blev inte heller bra, för det förde tankarna till informanter, polisens officiella benämning på (kriminella) tjallare. Nästa steg var att istället kalla dem för *internal witnesses*, och låta lagstiftningen i rubriken bära rubriken Public Disclosures Act, istället för Whistleblower Protection Act. Resan är ännu inte över, och jag har själv haft problem med vad man skall kalla dem. Whistleblower har i huvudsak alltså positiva konnotationer i Sverige – "visselblåsare" som den direkta språkliga översättningen bär dock stämpel av tont – men jag har, som framgår av nedan, tyckt att vid diskussionen, särskilt såvitt avser behovet av skyddslagstiftning, man bör skilja ut de som framför misstankar och alltså arbetar i organisationen från dem som framträder först sedan de lämnat organisationen. Jag kallar de förra integritetsbärare, och reserverar termen whistleblowers för de senare, väl medveten om att detta val också markerar en personlig värdering, till förmån för de förra och innefattande ett icke obetydligt mått av förakt för de senare. Informanter reserveras i huvudsak för de rättsvårdande myndigheternas, särskilt polisens, kår av tjallare. Interna vittnen tycker jag låter lika kantigt som visselblåsare, så det är en beteckning jag i allt väsentligt avstått från att använda mig av. I Norge kallas de "varsler", se t ex Bjørkelo, Matthiesen & Einarsen, *Varslingens mange ansikter: en oppsummering av forskning og litteratur om varsling i arbeidslivet*. De berättar också om hur begreppet växte fram, ibid s 4: "Uttrykket "whistleblowing" ble første gang benyttet i USA i 1963 i forbindelse med at en ansatt gav fra seg klassifiserte dokumenter om sikkerhet til lederen for en granskningskomité nedsatt av senatet (Peters og Branch 1972). Selve ordet "whistleblowing" henspiller opprinnelig på patruljerende engelske konstabler som blåste i fløyten for å varsle publikum og politikolleger når de oppdaget kriminell aktivitet eller kriminelle personer (Hersh 2002)." Se även ibid ff, för en redovisning av den starkt skiftande

skall våga ta steget och rapportera misstankar om illojal maktanvändning är hur övertygad denne – med eller utan rätt – är om att deras misstankar kommer att tas på allvar.²⁷¹ Näst viktigast är att de kan känna trygghet i att mottagaren återrapporterar resultatet av den följande granskningen. Däremot spelade trygghet i att omgivningen skulle behandla dem med respekt och att regelverket skulle förhindra trakasserier mindre roll.

”Contrary to common assumptions, when whistleblowers are treated badly, this mistreatment is more likely to come from management than from colleagues or co-workers.”²⁷² Å andra sidan är det ju just dåligt ledarskap som utgör grunden för de missförhållanden som till slut framtvingar whistleblowing²⁷³ och det är också ledargarnityret som, i form av hot mot etablerad position, har mest att förlora. Samtidigt är de trakasserier integritetsbärare får möta sällan av den formen att de är möjliga att angripa rättsligt, eller ibland ens framföra klagomål mot. Det handlar om subtila signaler såsom uteblivna befordringar, uteslutande ur social gemenskap och klassiskt skitprat bakom ryggen.²⁷⁴ Det är dock möjligt att detta är samhällsliga företeelser som gör sig starkare gällande i ett klassiskt homogent samhälle som Sverige, med dess premiering av stabilitet och ordning, och har lägre signifikans i en ung, på heterogenitet byggd, statsbildning som Australien.

Undersökningen pekar återigen på ett särdrag hos dessa medarbetare, ett särdrag som väl överensstämmer med de resultat Zimbardo presenterat, och som refererats i våra två första rapporter; majoriteten av befolkningen och inom professionen är indifferent, anpassar sig till omgivningen och fokuserar på att smälta in och minimera risken för eget obehag, men inom varje organisation finns det alltid några där det inre trycket till slut omöjliggör passivitet.²⁷⁵

”These results show that the best ways to ensure that staff will speak up are by demonstrating that if wrongdoing is reported, *something will be done* and whistleblowers will be supported.”²⁷⁶ Grundbulten i ett fungerande system för

synen på whistleblowerns etiska kvaliteter.

²⁷¹ A J Brown. *Whistleblowing legislation in Queensland. The agenda for reform*, s 16

²⁷² *Whistleblowing in the Australian Public Sector*, s xxvii f

²⁷³ Jfr Göteborgs Energi, *Genomlysning av projekt Mätning 2009*, Göteborg Energi AB samt GP; *Sparkad VD får stark kritik*, <http://www.gp.se/nyheter/goteborg/1.758885-sparkad-vd-far-skarp-kritik> och *En välförtjänt upprättelse*, <http://www.gp.se/nyheter/le-dare/1.759052-en-valfortjant-upprattelse>

²⁷⁴ Se t ex Mathiesen, Bjørkelo & Birkeland Nielsen, *Klanderverdig atferd og varsling i norsk arbeidsliv*, s 6, där var femte integritetsbärare möttes av negativa reaktioner, men samtidigt ett så högt tal som 35 % möttes av välvilja, och likaledes vart femte faktiskt fick belöning i någon form. Se dock typexemplet, s 7, som utlöste forskningsprojektet, och de följande, ibid 7ff. Möjligen har skillnaderna sin bakgrund i det man i utredningen kallar ”triviell varsling”, dvs mindre oegentligheter där etablerad position inte är hotad för någon med makt, och de fall där det handlar om starka motkrafter med mycket att förlora

²⁷⁵ Se *En man i grön hatt* samt *Uppdraget*, med där angivna exempel och referenser

²⁷⁶ *Whistleblowing in the Australian Public Sector*, s xxv. Min kursivering. Det är vad man gör

att identifiera och förhindra illojal maktanvändning är alltså en fungerande intern process. 97 % av all whistleblowing sker inom organisationen, uppåt i linjeorganisationen, och 90 % av alla dessa misstankar stannar (i de undersökta delstaterna i Australien) inom organisationen.²⁷⁷ 84 % av misstankarna förs upp till närmast överordnade i linjeorganisationen, mindre än 10 % vänder sig direkt till organisationens egen internutredningsverksamhet.²⁷⁸ Bara 2,9 % av integritetsbärarna väljer att direkt vända sig till någon instans utanför organisationen – t ex ombudsmannainstitutionerna – och bara 9,7 % gör detta ens i ett senare skede.²⁷⁹ Endast 1 % är beredda att i något läge under processen vända sig till media.²⁸⁰

som räknas.

²⁷⁷ Resultaten svarar även mot andra internationella undersökningar, se Bjørkelo & Taraldset, *Varsling som intern sikkerhetsventil i større IKT-prosjekt*, s 42 och där refererade internationella rapporter- Även Mathiesen, Bjørkelo & Birkeland Nielsen, *Klanderverdig atferd og varsling i norsk arbeidsliv*, s 5, enligt vilken 83 % enbart varslade, dvs framförde sina misstankar, internt, och bara 3 % gick direkt utanför organisationen, t ex till JO eller media. Även Office of Public Service Commissioners, *Review of the Whistle-blowers Protection Act 1994*, s iii, där det anges att ca 30 % visade sig ha substans, dock beträffande anmälningar till CMC bara ca 8 %. Den slutsats utredningen drog var att det inom organisationerna kan finnas ett motstånd mot att rapportera, i de fall man inte känner sig riktigt säker, ibid.

²⁷⁸ I Sverige t ex organisationens internrevision. I Sverige har vi ju sällan eller aldrig skapat interna sektioner inom våra organisationer för proaktiv och reaktiv bevakning av att de anställda i sitt arbete förhåller sig till det uppdrag organisationen *manifest* har att uppfylla, utan fokus ligger på *ekonomiska* oegentligheter eller misskötsamhet.

²⁷⁹ Whistleblowing in the Australian Public Sector, s xxv

²⁸⁰ Å andra sidan saknar Australien ett meddelarskydd av den styrka som Sverige har lång tradition av, och som är välbekant för de flesta svenska medborgare. Den aktuella undersökningen, vars resultat här refereras ledde dock snabbt till ett initiativ av Queenslands delstatsregering; "Queensland also moved to review its legislation, and set a new bar in its *Public Interest Disclosure Act* of September 2010. In an act of leadership, and using a simplified form of the NSW formulation from 16 years earlier, the Bligh Labor government expanded the scheme onto the three-tiered model. The Act provides that public officials will continue to receive legal protections if they take a public interest disclosure to a journalist – provided they have first taken it to an official authority, and that authority has (i) "decided not to investigate or deal with the disclosure"; (ii) investigated but not re-commended "the taking of any action"; or (iii) not notified the person, within six months of the disclosure, whether or not the disclosure was to be investigated or dealt with ... Crucially for present purposes, there is also no attempt to exclude new media in general, or WikiLeaks in particular, from the definition of media to which such disclosures might be made. The definition of a 'journalist' is simply 'a person engaged in the occupation of writing or editing material intended for publication in the print or electronic news media.'" (Brown, *Weeding out WikiLeaks (and why it won't work): legislative recognition of public whistleblowing in Australia*, s 4). Commonwealth, alltså den statliga regleringen av whistleblowerskyddet, tog omedelbart intryck, och i ett "race" att stå främst på barrikaderna till skydd för integritetsbärare är man nu på gång att ta ytterligare ett steg, jämfört med Queensland, för att kunna representera "best practices", Brown, samtal den 28 oktober 2011.

Avsaknaden av generell whistleblowerlagstiftning i Sverige, i kombination med detta, även i praktiken, starka meddelarskydd innebär troligen att siffrorna skulle se annorlunda ut i Sverige, utan att för den skull innebära annat än att även här hanteras majoriteten av alla misstankar inom organisationerna, och bara toppen av ett isberg kommer till media's kännedom, än färre blir genom media publika

Sammanfattningsvis visar undersökningen, som är på väg av att följas upp av en världsomfattande motsvarighet, att organisationer som har den inre kraften att hantera, respektera och relevant reagera på av den egna personalen framförda misstankar om illojal maktanvändning, misshushållande med resurser, cover up och andra oegentligheter, kan räkna med lojalitet hos sina anställda samt ökar professionalitet och effektivitet i organisationens strävan att uppnå organisationens *manifesta* uppgifter.²⁸¹ De minskar därmed också risken för ad hoc-agerande i organisationsutveckling och att tillåta mediala skandaler fungera som central drivkraft. I dessa organisationer minskar behovet av etikkurser, kommunikationsdirektörer, damagecontrol och media-konsulter.²⁸² Värdet av en whistleblower har i Queenslands motsvarighet till trafikkontoret beräknats till mellan 18 och 22 ggr kostnaden. Det är en bra utdelning för organisationen och dess ägare, dvs kunder, en dålig för de som vill bevara status quo.

5. I USA har man nyligen infört ett system med belöningar till framgångsrika Whistleblowers.²⁸³ Informanten kan få ett belopp mellan 10 och 30 procent av det totalbelopp som ”tjallet” ledde till i form av skadestånd och böter för bolaget eller bolagsmännen. Om belöning skall utgå, och till vilken belopp inom de angivna ramarna, bestäms diskretionärt av kontrollorganet, The Security and Exchange Commission.

Jag ställer mig själv tveksam till införandet av ett sådant pekuniärt belöningsystem i Sverige. USA har en väl utvecklad individualistisk syn, med individuell framgång som ideal och stark misstänksamhet mot kollektiva lösningar och samhällliga institutioner. De har en imponerande rättslig tradition av kamp mot maktmonopol, en närmast brutal antitrustlagstiftning, självklara förbud mot extraknäck som domare, och en principiell syn på maktindelning, konstitutionen och maktmissbruk som är djupt internaliserad. Sverige har istället en lång tradition av förtroende för samhällliga institutioner, kollektiva lösningar, pragmatiskt förhållningssätt till lagstiftning och vid konflikthantering. Alla känner den gyllene regeln att inte förhäva sig själv, i vart fall ifall du vill bli förhävd. Där ligger vi närmare en socialkonservativ tradition, med kollektiva lösningar och (tron på ämbetsmänna)heder, än den amerikanska, med stark misstro mot kollektiva lösningar och uttalat högt självförtroende som

²⁸¹ Se även Bjørkelo & Taraldset, *Varsling som intern sikkerhetsventil i større IKT-prosjekt*, s 40: “Det samsvarer med amerikanske studier som viser at effektiv varsling, som vil si at det kritikkverdige forholdet stoppes helt eller delvis i rimelig tid etter varslingen (Miceli & Near, 2005), oftest er å se i organisasjoner som oppfordrer til og oppskatter intern varsling (Miceli & Near, 2002).”

²⁸² *Whistleblowing in the Australian Public Sector*, s xxvi. Även ibid s xxxi, xxxiii med flera ställen.

²⁸³ <http://www.sec.gov/rules/final/2011/34-64545fr.pdf>

framgångsnyckel. I Sverige länder det knappast en whistleblower till heder att avslöja missförhållanden för egen vinnings skull (även om detta naturligtvis förekommer), oavsett hur allvarliga missförhållanden som avslöjades. Heder är nyckeln. Med denna bakgrund, som åtminstone omfattar min generation, ligger vi alltså, hävdar jag, rent kulturhistoriskt närmare anglosachiska länder som Stor-Brittanien och Australien. Ett belöningsystem, baserat på procent av det korrupta bolagets vinst, årsomsättning, skadestånd, böter eller mutans storlek, tror jag därför skulle uppfattas som stötande i vårt land, och möjligen rentav verka kontraproduktivt, ytterligare ifrågasättande whistleblowers motiv och starta en diskussion om det rimliga i att, såvitt gäller offentligt finansierade institutioner, ”skattebetalarnas pengar” används till sådana belöningar.

Detta innebär inte att jag utesluter användandet av belöningsystem även i Sverige, än mindre att jag påstår att vi saknar behov av skyddslagstiftning.²⁸⁴ Vi kan hämta intryck från det amerikanska whistle-blowersystemet, som har traditioner som går mer än sjuttio år tillbaka, men ett svenskt belöningsystem måste vara konformt med vår tradition; det kan, och ligger redan idag, i en kortfristig hjältestatus, möjligen krönt med något diplom, men bör utvecklas med koppling till skyddssystemet. Framförallt gäller det att försöka hitta lösningar, där exemplet befördrar en ny intern kultur. I ett homogent land som Sverige ligger därför belöningsystemet istället framförallt i befodringsstrukturen. Om lojalitet mot värden, framför mot person, rättsligt kvalificerar som en central ledarskapsförmåga att beaktas vid anställning och befodran, placerar ett genomfört sådant system integritetsbäraren i en ny skyddad kontext samtidigt som det sänder ett tydligt budskap om vilka kvaliteter man letar efter när man söker ledare.²⁸⁵ Och vad man i första hand förväntar sig av ledarskap, åtminstone i offentligfinansierad verksamhet.²⁸⁶

Vi kan hitta diskussion om detta både i Canada, Storbritannien och Australien. Jag har valt att fokusera på Australien, och försöka hämta lärdom därifrån. Ett av skälen är, återigen, the Fitzgerald Inquiry och Wood Royal Commission, som tog upp just frågan om avsaknaden av effektivt skydd för whistleblowers och befodringsgrunder med nepotistiska drag som två av de mest centrala orsakerna till att den illojala maktanvändning de avslöjade kunnat genomsyra hela organisationskulturen och det under så lång tid, alla hårt arbetande hederliga tjänstemän till trots.²⁸⁷

²⁸⁴ Jfr *The Wood Royal Commission*, s 32

²⁸⁵ Jfr *The Wood Royal Commission*, s 267

²⁸⁶ Ledare som är för svaga eller ointresserade av att ta sitt ledaransvar och aktivt beivra illojal maktanvändning och indifferens, *skall* inte vara ledare, de saknar den mognad, det mod och den drivkraft som krävs i ett professionellt ledarskap, jfr *The Fitzgerald Inquiry*, s 180

²⁸⁷ ”From this distance, it is possible to see how good motives and decent people were manipulated by and combined with others, less honourable, to produce a result which allowed corruption to expand and flourish.” *The Fitzgerald Inquiry*, s 46

Det andra skälet är, naturligtvis, att jag saknat ekonomiska förutsättningar att också åka till Canada, Nordirland²⁸⁸ och Storbritannien. Sådana skäl bör knappast hindra Göteborgs kommun eller Justitiedepartementet att fylla de luckor som kan finnas i min rapport. Särskilt Nordirlands ombudsmannainstitution²⁸⁹ och England, med deras Serious Fraud Office (SFO) och deras satsning mot strukturell korruption – dvs inte bara illojal maktanvändning i form av omedelbart pekuniära belöningar, utan också andra former av oegentliga belöningar såväl *ex ante* som *ex post*, oavsett form och oavsett om de ledde till resultat eller ej – borde kunna ge inspiration.²⁹⁰ Från England skulle man också kunna ta intryck av Public Interest Disclosure Act, som med utgångspunkt i arbetsrättslig reglering utvidgar arbetstagarens möjligheter att reagera och agera också på saker i organisationen som ligger utanför den omedelbara arbetsmiljöreglingen.²⁹¹ Eller så kunde man åtminstone åka till Norge.²⁹²

²⁸⁸ "..., the Northern Ireland Ombudsman investigates all public complaints using civilian dominated investigation teams and has a strong influence on disciplinary decisions." Prenzler, *The evolution...*, s 298

²⁸⁹ Prenzler, *Police Corruption*, bl a s 167, innehåller en del information om det nordirländska systemet, som allmänt förefaller betraktas som det mest framgångsrika i världen f n

²⁹⁰ se <http://www.sfo.gov.uk/>

²⁹¹ *Public Interest Disclosure Act 1998* utvidgar anställningsskyddet och rätten till skadestånd till att även omfatta de fall arbetstagaren aktivt agerat mot illojal maktanvändning liksom annat missbruk och misshushållande med resurser, förutsatt att offentliggörande av misstankarna är rimligt i förhållande till samtliga omständigheter, inte har sin bakgrund i egennyttan och att arbetstagaren först försökt få misstankarna behandlade av arbetsgivaren eller skälet till att så ej skett beror på " (a) reasonable fears of victimisation, (b) reasonable belief that evidence was likely to be concealed or destroyed, or (c) an exceptionally serious concern". Även den norska arbetsmiljölagen förefaller ta ett mer generellt grepp än den svenska, jfr Bjørkelo/Taraldset, *Varsling som intern sikkerhetsventil i større IKT-prosjekt*

²⁹² Brita Bjørkelo har hjälpt mig med en litteraturlista, för den som är intresserad av att fördjupa sig i den vetenskapliga litteraturen på området:

* Abdo, A. H., & Löbom, I. F. (2006). Whistleblowers: En kvalitativ studie av whistleblowers betydelse och om de har ersatt revisorna när det gäller att avslöja oegentligheter. Bachelor thesis. Stockholm: Stockholm University. School of Business. Retrieved 29th of July 2009 from: <http://su.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:196261>.

* Bang, H. (2011). *Organisasjonskultur* (4 ed.). Oslo: Universitetsforlaget.

* Bjørkelo, B., Einarsen, S., Nielsen, M. B., & Matthiesen, S. B. (2011). *Silence is golden? Characteristics and experiences of self-reported whistleblowers*. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 20(0), 206-238.

* Breirem, K. (2007). *På BA-HR bakke*. Oslo: Bazar.

* Calland, R., & Dehn, G. (2004). *Whistleblowing around the world: Law, culture and practice*. London: Public concern at work (PCaW).

* Directorate of Labour Inspection. (2007). Act relating to working environment, working hours and employment protection, etc. (Work Environment Act). Trondheim: Retrieved May 7, 2010, from <http://www.arbeidstilsynet.no/binfil/download2.php?tid=92156>.

* Hallberg, L. R. M., & Strandmark, M. K. (2006). *Health consequences of workplace bullying: Experiences from the perspective of employees in the public service sector*. *International Journal of Qualitative Studies on Health and Well Being*, 1(2), 109-119.

* Hedin, U.-C., & Månsson, S.-A. (In press). *Whistleblowing processes in Swedish public organizations: Complaints and consequences*. *European Journal of Social Work*. doi: 10.1080/13691457.2010.543890

* Hedin, U.-C., Tikkanen, R., & Månsson, S.-A. (2008). *När man måste säga ifrån: Om kritik och whistleblowing i offentliga organisationer*. Stockholm: Natur och kultur.

Till undvikande av missförstånd vill jag meddela kommunen och departementet att det dock inte räcker att läsa hemsidor, och möta general- och kommunikationsdirektörer över en trevlig middag. Man måste in i verksamheten för att i *undertexten* finna vad som fungerar bra, och

-
- * Hustad, J. (2006). *Varsleren*. Oslo: Spartacus.
- * Lewis, D. (2010). *A global approach to Public Interest Disclosure. What can we learn from existing whistleblowing legislation and research?* Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- * Lewis, D., & Trygstad, S. (2009). *Protecting whistleblowers in Norway and the UK: A case of mix and match?* International Journal of Law and Management, 51(6), 374-388.
- * Leymann, H. (1986). *Vuxenmobbing - Om psykiskt våld i arbetslivet*. Stockholm: Studentlitteratur.
- * Leymann, H. (1989). *När livet slår till: Offersituationer, följdhändelser och psykiska problem*. [Stockholm]: Natur och kultur.
- * Leymann, H. (1991). *Psykiatriska problem vid vuxenmobbing*. Solna: Arbetskyddsstyrelsen.
- * Leymann, H. (1992). *Från mobbing till utslagning i arbetslivet*. Stockholm: Publica.
- * Leymann, H. (1996). *The content and development of mobbing at work*. European Journal of Work and Organizational Psychology, 5(2), 165-184.
- * Leymann, H., & Gustafsson, A. (1996). *Mobbing at work and the development of post-traumatic stress disorders*. European Journal of Work and Organizational Psychology, 5(2), 251-275.
- * Miceli, M. P., & Near, J. P. (2002). *What makes whistle-blowers effective? Three field studies*. Human Relations, 55(4), 455-479. doi:10.1177/0018726702055004463
- * Miceli, M. P., & Near, J. P. (2005). *Whistle-blowing and positive psychology*. In C. Dunn, R. A. Giacalone & C. L. Jurkiewicz (Eds.), *Positive Psychology in Business Ethics and Corporate Responsibility* (pp. 85-102). Greenwich, Conn: Information Age Publishing.
- * Miceli, M. P., & Near, J. P. (2006). *Understanding whistle-blower effectiveness: How can one person make a difference?* In K. O. Hanson & M. J. Epstein (Eds.), *The accountable corporation. Business-government relations* (Vol. 4, pp. 201-221). Westport, CT: Praeger Publishers.
- * Monsen, P.-Y. (2008). *Muldvarp i Siemens*. Oslo: Spartacus.
- * Near, J. P., & Miceli, M. P. (1985). *Organizational dissidence: The case of whistle-blowing*. Journal of Business Ethics, 4, 1-16.
- * Near, J. P., & Miceli, M. P. (1995). *Effective whistle-blowing*. Academy of Management Review, 20(3), 679-708. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/258791>.
- * Schein, E. H. (2010). *Organizational culture and leadership* (4th ed.). San Francisco: Jossey-Bass.
- * Spreitzer, G. M., & Sonenshein, S. (2004). *Toward the construct definition of positive deviance*. American Behavioral Scientist, 47(6), 828-847.
- * Strandmark, M. K., & Hallberg, L. R.-M. (2007a). *Being rejected and expelled from the workplace: Experiences of bullying in the public service sector*. Qualitative Research in Psychology, 4(1), 1-14.
- * Strandmark, M. K., & Hallberg, L. R.-M. (2007b). *The origin of workplace bullying: Experiences from the perspective of bully victims in the public service sector*. Journal of Nursing Management, 15 (3), 332-341. doi:10.1111/j.1365-2834.2007.00662.x
- * Svensson, G., Wood, G., & Callaghan, M. (2010). *A comparison of business ethics commitment in private and public sector organizations in Sweden*. Business Ethics: A European Review, 19(2), 213-232. doi: 210.1111/j.1467-8608.2010.01585.x.
- * Svensson, L. (2010). *Mobbing i arbete. Arbetsorganiseringens inverkan på handlingsutrymmet och mobbningsprocessen*. Örebro Studies in Sociology 12.
- * Vandekerckhove, W. (2011). *The perception of whistleblowing worldwide*. In M. Arszulowicz & W. Gasparski (Eds.), *Whistleblowing: In defense of proper action* (pp. 97-107). New Brunswick: Transaction Publishers.
- * Vandekerckhove, W., & Tsahuridu, E. (2010). *Risky rescues and the duty to blow the whistle*. Journal of Business Ethics, 97, 365-380.

vad som fungerar mindre bra, hur slitsamt och oglamoröst en sådan uppgift än kan vara.

6. En, menar jag, rimlig utgångspunkt vid skapandet av ett svenskt skydd för systemets integritetsbärare bör vara att den medborgare som är "galen" nog att ta steget, och peka på missbruk av makt, skall vara säkrad att i vart fall inte därför hamna i en sämre personlig, ekonomisk och social situation än den som väljer ignorans, att hålla tyst och löpa med. Ett utvecklat svenskt system för att i offentligfinansierad verksamhet nyttiggöra den kunskap som integritetsbärarna erbjuder måste därför, såvitt jag kan förstå och med de kunskaper jag försökt inhämta, bygga på fyra pelare; Värde, Incitament, Respekt och Skydd.

a. Värde. Whistleblowers, informanter, interna vittnen, integritetsbärare, vad man nu väljer att kalla dem, är en heterogen grupp med olika drivkrafter och som framträder vid olika tillfällen i sina respektive karriärer. Oberoende av drivkraft, och oberoende av när de framträder, har kunskapen ett värde i sig. Icke desto mindre tror jag, för att en positiv syn på whistleblowers skall bli förhärskande, att det krävs att det avgörande momentet är att individen drivits av en lojalitet mot de värden samhället mer allmänt står för; sanningssträvan, mod, uppriktighet, viljan att göra det goda, plikt och det *uttalade* uppdrag organisationen man verkar inom har att försöka förverkliga.²⁹³ Med mina australienska kollegor, och diskursen här nere, kan man sammanfatta i att individens drivkraft skall vara "to ensure that power is exercised in a manner that is true to the values, purposes and duties for which that power is entrusted to, or held by, the institutions and individual office-holders concerned."²⁹⁴

Den vanligaste typen av whistleblowers vi känner är de som vill skriva sin egen historia, lägga till rätta inför nekrologen. Den information de kommer med kommer oftast för sent, är fragmentarisk och tillrättalagd. Informationsvärdet begränsas till att bli ytterligare ett empiriskt bevis för människans svaghet och organisationers tendens att degenerera. Förändringspotentialen i sådan utilitaristiskt styrd information är liten, och ökar snarare cynismen hos de som alltjämt arbetar kvar i organisationen. Om media kritiskt granskar whistleblowers bevekelsegrunder minskas också allmänheten förtroende för samhällets institutioner och dess företrädare. För att informationen skall kunna förädla verksamheten, och inte bara bygga fundamentet till en staty över whistleblowern, måste den kritiskt förädlas och omgående omvandlas till radikala förändringar som går utöver den ofta tillrättalagda bild whistle-blowern själv önskat etablera. Ett sådant arbete riskerar att leda till ett hedersmord på whistleblowern, och så är vi inne i en ond cirkel, där integritetsbärare likväl som whistleblowers och informanter reduceras

²⁹³ Se t ex *The Wood Royal Commission*, s 373

²⁹⁴ National Integrity Systems Assessment, *Chaos or Coherence?* s 1

till nytto-maximerande "tjallare". Jag vill inte påstå att all information som kommer fram genom utilitaristiskt styrda whistle-blowers är ointressant – för media och bokförläggare är den dessutom ofta rent bokstavligt guld värd – men för synen på vikten av integritetsbärare för upprätthållandet av en god standard i offentligfinansierade tjänster kan dessa personers självbiografier ofta vara direkt kontraproduktiva. Det är också ytterst sällan de medför några strukturella förändringar i den verksamhet de en gång var verksamma i, och nu kritiserar.

Med detta sagt har jag alltså tydliggjort att systemet måste inrikta sig mot alltjämt i verksamheten, eller till verksamheten kopplade, individer, som drivs av en frustration över sakernas tillstånd. Det är dessa, men endast dessa, som bör betraktas som verkliga integritetsbärare. I första hand innebär det att den "äkta" whistleblowern aktivt *i och under sin anställning* försöker få till stånd förändringar genom att lyfta frågorna i diskussioner med kollegor och chefer eller rentav vägrar lyda order och instruktioner som står stick i stäv med de värden jag, och mina australiensiska kollegor, talade om inledningsvis. Det är lojaliteten *mot värden* som skall vara drivkraften. Whistle-blowern skall därmed, med klassisk svensk terminologi, helt enkelt utgöra en "besvärlig människa", inte agera i egensyfte – ty sådana är ofarliga, och bör göras till åtlöje – utan agera för att de helt enkelt tar värden på allvar. Med en term lånad från arbetsrätten kan vi säga att de gör sig skyldiga till "paragraf-arbete", med den avgörande skillnaden att den "äkta" whistleblowern vägrar vara regelfetishist, utan istället relaterar till undertexten i regelverket, till de värden som kommer till uttryck i principerna och det uttalade syftet med regelverket. *Och gör det i aktiv tjänst.*

Det är inte alltid, eller snarare tyvärr allt för sällan, det är möjligt att med framgång bryta igenom förhärskande strukturer genom att ta upp frågan med kollegor, eller vända sig till en högre överhet i form av chefen eller dennes chef. De flesta människor är rädda, auktoritetstroga, indifferent och känner trygghet i plagiering, i att fortsätta "göra som vi alltid gjort".²⁹⁵ I ett sådant läge måste det finnas en ventil, där integritetsbäraren har tillgång till utomstående kraftfulla organ som tar tag i frågan. Vi har i Sverige framförallt ett sådant system – JO, JK, den svenska internutredningsverksamheten, Riksrevisionen, Statskontoret och andra kontrollorgan agerar sällan snabbt och än mer sällan kraftfullt – och det är meddelarskyddet, dvs möjligheten att vända sig till media, och få offentlighet kring maktmissbruket. Det är utan tvekan en styrka i det svenska systemet att vi har ett så kraftfullt meddelarskydd, men även detta lider, som jag redan berört, av en rad brister, inte bara

²⁹⁵ Jfr Zimbardo, *The Lucifer Effect* och de fem procent han talar om som alltid till slut står upp. En norsk undersökning anger talet till ca 10 %, andra ända upp till drygt 50 %, se Bjørkelo, Matthiesen & Einarsen, *Varslingens mange ansikter: en oppsummering av forskning og litteratur om varsling i arbeidslivet*, s 5. De onda är sällan problemet, det är de indifferent.

av lata och ointresserade journalister. Framförallt lider det av bristen att det är fragmentariserande, skandal- och individriktat. Dessutom bygger det på offentliggörande vilket gör att integritetsbäraren, med eller utan efterforskning, ändå inom organisationen snart identifieras och bli föremål för klassisk stigmatisering. Det stora antalet exempel därpå har redan en stark *chillingeffect* i vårt land och den intuitiva vetenskapen därom skapar inte bara obehag och oro (även hos integritetsbäraren) utan innebär oftast att man helt enkelt håller käft, sköter sitt och skiter i andra. Och därmed blir en integrerad del av just det som man anser kritikvärt, så småningom själv en del av den illojala maktanvändningen, lämnande värdena bakom sig. Hjärna kommer att ersätta hjärta, som det brukar heta.

Sammanfattningsvis är det alltså centralt att integritetsbärarens, och den pensionerade whistleblowern's också för den delen, drivkraft är lojalitet mot värden och att samhället har skapat tydliga ventiler som gör det möjligt att inte behöva börja kompromissa med denna lojalitet.

b. Incitement. Märkligt nog anses det vara *comme-il-faute* i Sverige att de som befinner sig inom yrkeslivet, ofta lite nedlåtande, talar om "hur det är i verkligheten" när de förhåller sig till den kunskap de inhämtat i utbildningen, även – ja, kanske framförallt – akademisk sådan. Budskapet är att "det där som du en gång lärde dig, och som gav dig 'Med beröm godkänt' på tentan, glöm det nu, nu talar vi "business" och har inte tid till sådant där filmstjärnetrams – a man (and a woman) got to do, what a man (or a woman) got to do." Det handlar om pragmatik, lojalitet mot ledaren/na, att lära sig att *cut some corner's* och leverera resultat.

Den omedelbara praktikens krav blir alltså överordnad de värden vi fostrats i. Inte för att dessa värden är oväsentliga; i praktikens krav ingår att kunna *talk the talk*, men vår just-in-time värld har inte utrymme för att låta dessa värden i handling dominera verksamheten, att *walk the talk*. Inom avtalsrätten talar vi om "omsättningens intresse", hjulen måste snurra, och inom offentligrättsligt myndighetsutövande talar vi om pragmatik. Ibland förklaras beteendet rentav med att "det handlar om politik", en något märklig syn på demokrati och egentligen en förolämpning av våra politiker och de partier de representerar.

Utbildning, liksom uppfostran, är ofta värdebemängd. Det är inte bara, för utbildningsinstitutionerna, en lagstadgad skyldighet och ofta också uppfattad som en del av ett professionellt förhållningssätt, det är också ett centralt moment i att fostra en person in i en kulturellt gemensam kontext, en kontext som personen skall medverka till att befästs och utvecklas.

Människan är en social varelse, och det finns inget annat som är så normskapande som behovet av att tillhöra en grupp – det må vara en familj, en polis- eller läkarkår, ett kriminellt gäng eller någon annan form av koteri. Den mest brutala formen av mobbing är därför just uteslutning, att få för sig och andra genom kroppsspråk och annat agerande tydliggjort att man

inte är önskvärd. När man som nyexaminerad kommer in i arbetslivet – från polishögskolan, från jurist-, läkar- eller vilken utbildning det nu må vara – är det därför centralt att snabbt göra sig till en av gänget, följa strömmen och bekräfta de som har makt över en. Det blir en hel del lismanden, helt enkelt, och det är en del av den mänskliga svagheten, numera kallat ”social kompetens”. Vi kan nog inte ändra på det, men vi bör reflektera över dessa strukturer och de skadeverkningar de kan ha. Möjligen kan man därför tycka att det är lite besvärande att t o m akademien själv nu, i allt större utsträckning och i sin jakt efter pengar och att få tillhöra/känna ”verklighetens folk”, genom allt mer ”praktikermedverkan” förminskar sin egen roll. Därigenom medverkar man till att trivialisera vikten av den värdebemängda kunskapspridning som utgör en central del av ens egna profession, och undergräver också sin egen auktoritet, professionsegot.²⁹⁶

Ett sådant samhällssystem ger lågt incitament till integritetsbärarna. Avvikelsen, ty integritetsbärare är avvikare i det att de utgör och alltid kommer att utgöra en liten mängd i massan, skapar i ett sådant samhälle inget mer än en yttlig och tillfällig hjältestatus. Snarare betraktas de inom såväl organisationen som i andra relationer, som ”a potential pain in the ass”. Man vet aldrig vad man vågar säga, än mindre göra, när de är med – tänk om de tjallar. De sabbar helt enkelt festen.

Med den utgångspunkt som detta arbete tar, i den empiri vi känner och i den internationella forskningen, är integritetsbäraren samhällets institutioners viktigaste medarbetare. Min inledande beskrivning av vår samtid, i den utsträckning den kan hävdas vara korrekt, ger då skäl att vara bekymrad. Här saknas incitament för integritetsbärare och det omgivande samhället kräver därmed ännu större avvikelse såvitt avser karaktärsdrag och mod hos denne. Avsaknaden av incitamentsstruktur undergräver den positiva övereffekt integritetsbärare kan ha om de istället möts av samhällets uppskattning såsom exempel på just goda samhällsmedborgare, som förebilder.

Det finns bara ett sätt att bryta en sådan utveckling. Det är att skapa tydliga incitamentsstrukturer för de som har kännedom om oegentligheter. Exemples makt, vad man gör, är alltid avgörande, vad man säger betyder (längre) ingenting. Mest centralt för att vrida utveckling, för att skapa en sådan incitamentsstruktur utan att använda sig av det amerikanska systemet med omedelbara pekuniära belöningar, är att låta det förhållandet att man visat sig lojal mot värden vara den viktigaste befordringsgrunden i offentligfinansierad verksamhet.²⁹⁷ Med en sådan teoretiskt enkel, men revolutionerande, åtgärd skapar man

- kontextbrott; vilket i sig är ett skydd för integritetsbäraren,
- sänder budskap; i handling visar man vilken integritet man vill skall gälla

²⁹⁶ Och medverkar till att vara korruptionsskapande, värdeavvikelse blir normalitet, jfr *The Wood Royal Commission*, s 29. Även Prenzler, *Police Corruption*, s 24

²⁹⁷ Se samma grundläggande resonemang i OECD, *Specialised anti-corruption institutions. Review of models*, 38 och 43. Även *The Fitzgerald Inquiry*, s 337

- inom organisationen och utmärka dess ledare,
- vrider normalitetsuppfattningen – vad som är verklig galenskap – åter rätt så att retorik och praktik åtminstone som aspirationsmodell skall sammanfalla; rätt svar på tentan är också rätt svar i praktiken, börtat och varat sammanfaller, samt
 - ger konkret belöning, utan att riskera underminera den värdegrund som integritetsbäraren agerade utifrån. Varje incitamentsstruktur innefattar nämligen i sig, vilket man hela tiden måste vara vaksam gentemot, risken att just underminera de anställdas integritet, vara korrupsionsskapande.

c. *Respekt*. Ett bärkraftigt system med skydd för integritetsbärare kräver att dessa i sin tur har sin bevekelsegrund i lojalitet mot värden, och att samhället markerar att just dessa och just därför anses bära ledarskapskvaliteter som smittar nedåt i organisationen.²⁹⁸ Respekt handlar alltså om ömsesidighet, och innefattar därför att man behandlar uppgifterna seriöst, tar dem på allvar utifrån presumtionen att de är korrekta. Det finns anledning att med kraft understryka detta – Sverige och svenskar präglas av fokus på stabilitet, och de beslutsfattare som har juridisk träning är väl utbildade i *process of justification*. Människans inneboende behov av att försöka undvika bråk, och den obehagskänsla som följer därmed, gör sig särskilt gällande när fråga är om allvarliga uppgifter avseende överordnade i linjeorganisationen eller mer djupgående strukturell korruption som påverkar hela organisationen och dess självbild. Det är lätt att då starta i en presumtion om att uppgifterna kommer från en ”galen” – i viss mening när det gäller just integritetsbärare dessutom ett korrekt antagande, just i att de avviker från normalitet – och i första hand fokusera på brister i anmälan eller hos uppgiftsgivaren, för att sedan rationalisera ett till synes sammanhängande beslut om att uppgifterna saknar (tillräcklig) substans utifrån denna bild av ”avvikaren” och dennes ”konspirationsteorier”.²⁹⁹

Alla misstankar om oegentligheter, även de som framförs av integritetsbärare, är å andra sidan inte alltid väl grundade. De kan bero på missförstånd, illasinnade rykten eller vara en produkt av att integritetsbäraren, i ett spel mellan andra, utnyttjats som en ”nyttig idiot”.³⁰⁰ I den utsträckning integritetsbäraren handlat i god tro – agerat utifrån omsorg om de värden vi talat om

²⁹⁸ Se *The Wood Royal Commission*, s 126 och 456. Exemplets makt är det starkaste instrumentet, det är vad man gör som räknas. Även Prenzler, *Police Corruption*, s 175ff

²⁹⁹ Ett av de mest utpräglade karaktärsdragen inte bara hos de anställda inom Riksenheten för polismål utan dessutom hos ledande politiker, se kapitel 4.2

³⁰⁰ Jfr mail den 11/9 2011 till mig från Johan Sørensen; ”Jag har först nu haft tid och möjlighet att läsa din utredning om Johanfallet i Göteborg och de förslag på förändringar av utredningsförfarandet som du lämnade förra året. Jag har också med intresse, och lite vemod, läst om det som du drabbades av i anslutning till det arbetet. Om jag börjar i den sista delen så är jag inte förvånad av de problem som utredningen hamnade i. Med min bakgrund inom Polisen och den kunskap jag har om de intriger som finns inom organisationen, blir min tolkning av vad som hände delvis annorlunda än din. Min bedömning är att din utredning var en bricka i ett spel mellan polismyndigheten och Rikspolisstyrelsen.” Klas Friberg, som var den som bad mig göra utredningen, fick läsa mailet, och svarade med vändande mail att ”de flesta påståendena är inte korrekta”, mail den 12/9 2011

ovan – har agerandet ändå varit föredömligt: ställer vi kravet på integritetsbäraren att denne först måste ha total kunskap innan frågan reses, då ställer vi också i praktiken krav som effektivt utesluter varje form av upptäckt, i vart fall på sådant tidigt stadium att skadeverkningarna kan minimeras. Man bör då betänka att erfarenheten visar oss att inte allt för sällan är de skador som följer med illojal maktanvändning mycket allvarliga när de väl upptäcks, och detta ofta beroende på att ingen tillräckligt tidigt vågade säga något eller resa misstanken. Allt för ofta bedömer organisationen och dess ledare det då som minst skadligt att istället för att hantera skadorna försöka göra en cover up. Kommunikationsdirektörens, som är deras konventionsriktiga titel till skillnad från spin-doctors som är den som används mellan skål och vägg, viktigaste uppgift uppfattas i skarpa lägen främst vara "damage-control". Även vid framgång med en sådan strategi, med eller utan användning av ett antal pudlar, så "vet" dock alla inom organisationen – och inte allt för sällan många även utanför – vad som "verkligen" hände. Sådana cover-up främjar därför bara *a code of silence* som inte bara undergräver integritetsbärarna utan därtill, och just därför, dessutom korrumperar anställda och organisationen i förhållande till det uppdrag de har att uppfylla. Och genererar en icke obetydlig risk för ytterligare oegentligheter.³⁰¹

Internationell forskning visar att integritetsbärarna har stor lojalitet med sin organisation. "Ninetyseven percent of the public interest whistleblowers reported internally in their agency in the first instance. Of all public interest whistleblowing, 90 % ended within the agency".³⁰² Om man, för att någon inom organisationen skall framföra frågetecken rörande organisationens effektivitet eller medarbetares agerande, ställer som krav att denne också kan fullt ut belägga misstankarna, eller än värre; lägga fram bevis för att det handlar om straffbara handlingar, flyttar man fokus från möjliga problem, och därmed tidig problemhantering inom organisationen eller bland dess medarbetare, till integritetsbäraren och dennes kvaliteter. Detta är dåligt ledarskap som undergräver möjligheten att fungera som en lärande organisation, en organisation i ständig utveckling i en ständigt föränderlig värld; man sänder *de facto* ut ett budskap till alla potentiella integritetsbärare att de har nästintill straffrättsliga bevisbördekrav på sig, att uppfyllas innan ledningen är beredd att börja lyssna.³⁰³

³⁰¹ Se *The Wood Royal Commission*, s 31 & 209

³⁰² Brown (ed), *Whistleblowing in the Australian Public Sector*, s 106f

³⁰³ Jfr samma slutsatser i Crime and Misconduct Commission (CMC). *Setting the standard. A review of current processes for the management of police discipline and misconduct matters*, s 17. Det står, såvitt avser polisen, dessutom i strid med artikel 8 i FN:s *Code on Loyalty and Whistleblowing*, ett regelverk få verkar ha reflekterat över i Sverige, jfr Prenzler, *Police Corruption*, s 39. Öh t verkar Sverige, bortsett från i retoriken, sällan uppfatta att FN:s regelverk är något vi har åtagit oss skyldigheter gentemot, inte bara något vi kan åberopa för att slippa själva ta ansvar för våra ställningstagande, t ex när vi skall göra militära insatser. Ett exempel är ju dödsfall i häkten, där en åklagare (utan att senare bli föremål för granskning av Riksenheten för polismål) inte genomförde en seriös förundersökning, sedan en man i arresten hängt sig själv, och vårdarna valde att inte lyfta ned honom och därmed rädda hans liv. Här om finns

En mogen ledare vet att den medarbetare som tar det modet till sig – och det krävs mod även om kritiken inledningsvis framförs anonymt – att meddela ledningen misstankar om illojal maktanvändning eller andra oegentligheter hos personal eller brister i organisationsstruktur eller organisationskultur, måste behandlas med respekt. Även en utredning som visar att misstankarna var ogrundade ställer organisationen på tå, och motverkar att vardagens rutiner öppnar för slarv, brist på engagemang eller rena oegentligheter.

Klagomål, framförande av kritik, skall därför inte ses som ett tecken på att man misslyckats i organisationen. Om man istället betraktar kritiken som ett försök att förbättra, där förbättringar kan och möjligen också bör ske, om man ser dem som en förslagslåda från professionella medarbetare, så är de en tillgång både för organisationen och för dem som organisationen skapats för att bevaka deras intressen. Kommunjuristens klient är, självklart tycks det mig, naturligtvis kommunmedlemmarna, inte de associationsrättsliga metaforer som skapats för att handha kommunmedlemmarnas medel på ett sätt som optimerar kommunens kollektiva plikt att verka för kommunmedlemmarnas bästa. Med mitt synsätt blir såväl respektfull behandling av integritetsbärande som av kommunmedlemmarna en självklarhet, och man känner befogad stolthet i att arbeta för att optimera de värden som organisationen skapats för att förverkliga. Och respekt föder respekt, respekt och acceptans även för att man någon gång som organisation eller tjänsteman har rätt att misslyckas, eller som integritetsbärare någon gång ha missuppfattat situationen.

Respekt visar man bäst genom att bekräfta personen. Det betyder att man, i de fall det är möjligt, direkt meddelar personen ifråga att man uppfattat kritiken/misstankarna, men också, och framförallt, att man börjar undersöka saken och gör det på ett sådant sätt att man (a) bevarar integritetsbärandens anonymitet, (b) inte genom att slå på stora trumman saboterar möjligheterna att undersöka i vilken utsträckning misstankarna är väl grundade, (c) seriöst värderar och i förkommande fall fördjupar dessa undersökningar på sätt som sällan integritetsbäranden själv har resurser eller tekniska möjligheter att göra, (d) återför, på det sätt som nu är möjligt och rimligt med bevarande av integritetsbärandens anonymitet, resultatet av utredningen (involvering)³⁰⁴ samt (e) visar integritetsbäranden sin uppskattning för den omsorg om organisationen och sin profession denna visat, och det även om det visat sig att misstankarna (som väl var) var ogrundade. Även om så skulle vara fallet, har de nämligen visat på ett möjligt ”loophole”, som tydligen inte ledningen bevakat med tillräcklig kraft.³⁰⁵

ju regler, t ex artikel 6 i FN *Code of conduct for law enforcement officials*: ”law enforcement officials shall ensure the full protection of the health of persons in their custody and, in particular, shall take immediate action to secure medical attention whenever required”, citerat från Prenzler, *Police Corruption*, s 44

³⁰⁴ Jfr Brown (ed), *Whistleblowing in the Australian Public Sector*, s xxvii. Även *The Wood Royal Commission*, s 371

³⁰⁵ Jfr Roberts, Olsen & Brown. *Whistling while they work. Towards best practice. Whistleblo-*

För den som nu inte förstår detta, inte fattar vad jag skriver – och det har jag förstått att djävligt många har svårt för – så tänk istället så här: om du ser att det går in några för dig okända personer i din grannes trädgård, eller rentav in i huset eller lägenheten, utan att någon i familjen är hemma, tror du då att din granne eller ens besökarna, för det fall de är välkomna bekanta, blir förbannade över att du bara gick över och hälsade, och frågade vilken kontakt de har med din granne. Och för dig som inte förstår ens detta exempel; grattis, med den ordning vi har i Göteborg och Sverige idag så kommer du att göra en lysande karriär. Lita på mig.

Respekt och stil går annars ihop. Respekt betyder att man ser den andre individen – inte att man lismar med, nickar med huvudet och skålar elegant när man dricker vin. Stil betyder att man är ärlig – inte att man har slips, långklänning och håller eleganta till intet förpliktigande tal. Respekt och stil handlar alltså om vad man gör – i vart fall ser den andre och hellre ber denne fara åt helvete än att kränka genom att ignorera. Respekt innefattar därmed involvering.

d. Skydd. "The three major objectives of a whistleblowing program are to encourage employee reporting of wrongdoing; ensure effective assessment, investigation and action; and support and protect whistle blowers".³⁰⁶

Kvar står att försöka finna ett system som erbjuder effektivt och relevant skydd för integritetsbärarna. Vi vet att en "non-suffering whistleblower is a contradiction in terms" – det tar emot att kasta sig in i bråk med kollegor – och bör därmed inse att det därför så mycket tydligare i ett professionellt ledarskap ligger ett självklart behov av att värna om dessa integritetsbärare. Professionellt ledarskap är beroende av integritetsbärare i organisationen, och integritetsbärare är beroende av professionellt ledarskap, om deras liv inte skall rasa samman för att de gjorde det de borde; "there are significant barriers which prevent persons from making disclosures and the process adopted by the whistleblower protection legislation should not present an additional barrier".³⁰⁷

Jag har ovan argumenterat för att vi bör ta utgångspunkt i det som fungerar bra i Sverige, och försöka utvidga det.

Först och främst har jag lyft fram arbetsmiljölagstiftningen, vilket dessutom fungerar bra eftersom även det systemet bygger på ett kollektivt ansvarstagande mellan ledare och arbetskraft, för att nå en så optimal arbetsmiljö som nu en

wing programs in Public Sector Organisations, s 1. Även Prenzler, *Police Corruption*, s 115

³⁰⁶ Roberts, Olsen & Brown, *Whistling while they work*, s 5

³⁰⁷ House of Representatives, Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs, *Whistleblower protection...*, s 79. De ledare som inte har den inre styrkan att skydda och uppmuntra integritetsbärare, bör därför tvingas lämna sin position, jfr *The Wood Royal Commission*, s 388

gång är möjligt. Återigen, bra blir det aldrig, men kan det bli bättre så är det vår skyldighet att försöka nå åtminstone dit. Och i varje ruttan korg, i varje skadad organisation, finns det alltid en majoritet av i allt väsentligt seriöst arbetande arbetskraft som känner frustration över sakernas tillstånd, även om det är få av dem som har den egna inre kraften att våga ta striden och bli integritetsbärare. Sin brist på mod till trots utgör de den kraft som håller även skadade organisationer flytande, och de förtjänar att få bekräftat att de är de som gör det rätta, att det ändå är deras arbete som gör att organisationen levererar åtminstone i stora delar mot det som utgör uppdraget. Det är dessa som genom integritetsbärarens framgång får bekräftelse på att de utför ett gott arbete, men det är inte dessa som är i behov av skydd; de är bara i behov av bekräftelse.

Skyddsmekanismen bör enligt min uppfattning innefatta följande;

- För det första skall i varje offentligfinansierad organisation finnas en kanal för anmälan om misstankar om oegentligheter, där sådan anonym anmälan kan ske till överordnad chef i linjeorganisationen, med personligt ansvar för denne att inte efterforska källan eller, om källan är för denne uppenbar eller åtminstone misstänkt, bortse från denna kunskap, och *aldrig* avslöja densamma. Sekretesslagstiftningen ändras så att sekretess gäller för uppgifter som kan innebära att integritetsbäraren eller denne närstående kan identifieras. *Det skall alltid vara upp till integritetsbäraren om, och i sådant fall när, denne vill träda fram ur sin anonymitet.*³⁰⁸ Samtidigt måste integritetsbäraren tydligt förstå i vilka sammanhang uppgifterna kan komma att bli offentliga, pga reglerna om allmänna handlingars offentlighet, och risken för att sekretessen till trots människor inom organisationer som har egenintresse att skydda eller bara saknar stil kan komma att läcka.

I ledarskapet ingår vidare att presumera att påståendena/misstankarna är befogade, att bortse från bias i form av funderingar över vem som kan vara källan och dennes bevekelsegrunder och i ledarskapet ingår att snarast så diskret men effektivt som möjligt fördjupa granskningarna av påståendena. En skicklig ledare gör detta på ett sätt så omgivningen inget märker – bortsett från integritetsbäraren, som därmed också mötts av bekräftelse, dvs respekt. Det är en signal som gör att denne kan vara beredd att framträda, eller åtminstone fournera med ytterligare information och rentav få några av sina arbetskamrater att också våga ta steget. Visar det sig att misstankarna varit grundade i ett missförstånd eller av annat skäl ogrundade, klargörs med samma typ av signaler detta.

Som framgår av nästa kapitel är det min uppfattning att varje offentligfinansierad organisation skall ha lagstadgad plikt att inom organisationen ha en egen internutredningsverksamhet. Jag återkommer i nästa kapitel

³⁰⁸ A J Brown. *Whistleblowing legislation in Queensland. The agenda for reform*, s 10

till kraven på en sådan, men i detta sammanhang spelar denna organisation en dubbel roll. För det första utgör den ett alternativ för integritetsbäraren, när denne vill få misstankar/påstående om oegentlighet, illojal maktanvändning eller annat utrett, och av något skäl inte anser sig kunna vända sig till närmast överordnade chef i linjeorganisationen. Integritetsbäraren skall då istället kunna vända sig direkt till internutredningsverksamheten, som naturligtvis utöver att granska substansen i misstankarna också måste reflektera över och ta beslut i frågan om det kan vara något fel i ledarskapet. Det kan det fö faktiskt vara, även om integritetsbärarens misstankar visat sig vara grundlösa – en chef som man inte kan ha förtroende för när det gäller oegentligheter i den egna organisationen är en dålig ledare.

En andra uppgift för internutredningsverksamheten är att från ledare i organisationen mottaga skriftlig redovisning av att denne mottagit en anmälan, vilket resultatet varit av den egna granskningen och vilka åtgärder man beslutat vidta.

Internutredningsverksamheten skall också fungera som bollplank för ledaren, om denne känner att han/hon behöver stöd i processen. Brister det i något av nu nämnda avseenden, eller lyckas ledaren inte tillse att integritetsbärarens anonymitet bevaras eller skydda den mot utanförskap eller andra repressiva åtgärder från arbetskamrater, är därmed klarlagt att ledaren inte är mogen sin uppgift. Denne skall då självfallet fräntas ledarskapet.

Slutligen skall integritetsbäraren, utöver att denne alltid har kvar sitt meddelarskydd, utan att behöva förklara orsakerna därtill som alternativ kunna vända sig direkt till Integritetskommissionen (IK) respektive Kommissionen för särskilda utredningar (KSU)³⁰⁹, liksom naturligtvis till JO, JK eller annat kontrollorgan. Endast inom IK/KSU kan denne emellertid vara säker på att anonymiteten skyddas. Alla som gör anmälningar till IK/KSU skall alltid ha absolut sekretess för namn och, om nödvändigt för att skydda anonymiteten, arbetsplats och innehållet i klagomålet.

- det skall finnas lagstadgat skydd mot kränkningar av de som fungerat som integritetsbärare, innefattande straffstadgande³¹⁰ för de som utövar mobbningen liksom för arbetsgivare och ledare inom organisationen som inte reagerar, och integritetsbäraren skall ha rätt till skadestånd, utdömt enligt reglerna om principalansvar. Sådant skadestånd skall utgå inte bara för ekonomisk skada utan också innefatta kränkingsersättning. *Name*

³⁰⁹ Se nästa kapitel

³¹⁰ I Queensland är maxstraffet två års fängelse. Det förs en diskussion om inte straffsatsen bör skärpas, se A J Brown, *Flying Foxes and Freedom of Speech: Statutory Recognition of Public Whistleblowing in Australia*, s 1

*and shame*³¹¹ är den viktigaste upprättelsen – arbetsgivare skall vara skyldig att på sin hemsida publicera domen i icke anonymiserad form, bortsett från identifikationsuppgifter relaterade till integritetsbäraren och dennes närmaste.

- för varje offentligfinansierad verksamhet skall gälla regler motsvarande det efterskydd som tillförsäkras skyddsombud, om integritetsbäraren väljer att avstå från anonymitet och denne haft fog för att framföra misstankarna. Regeringsformen 12:5, med följande konsekvensändringar i underordnad lagstiftning och utvidgning till att omfatta alla offentligfinansierade tjänster, ändras så att det förhållandet att man fungerat som integritetsbärare i något sammanhang under de senaste fem åren skall innebära att man automatiskt anses uppfylla kraven på personlig lämplighet vid tillsättning av offentligt finansierad tjänst.³¹² Alla offentlig finansierade tjänster måste utannonseras, och skall vara överklagbara till Integritetskommissionen, som utgör första och sista instans. Tjänst som generaldirektör, verkställande direktör eller annan tjänst som högste chef för en offentlig finansierad myndighet eller av det offentliga ägt bolag skall alltid föregås av en integritetsprövning av IK respektive KSU (se nedan, kapitel 6).³¹³
- Integritetsbäraren kan välja att, istället för att gå till närmast överordnad i linjeorganisationen eller organisationens internutredningsverksamhet, vända sig direkt till IK/KSU med uppgifterna, och där begära att få beslut om att omfattas av särskilt integritetsskydd. Fattar IK/ KSU ett sådant beslut – vilket måste föregås av en interimistisk bedömning av trovärdigheten i och vikten av integritetsbärarens påståenden – innefattar det å ena sidan krav på fullständig sanningsenlighet från integritetsbäraren, där den skall berätta allt, inklusive sådant som innefattar att man själv gjort sig skyldig till oegentligheter, maktmissbruk eller brottslig handling, å

³¹¹ *Name and shame* är inte populärt i Sverige, men skall vi få ordning på illojal maktanvändning och den offentliga lögnen är detta det viktigaste instrumentet, inte bara för respekt mot integritetsbärare, utan för att det sänder det viktigaste av alla budskap: den nya organisationen tar sitt jobb på allvar, jfr samtal med Ian Temby, den första chefen för ICAC, den 12 november 2011

³¹² Jag tror man bör tänka igenom antagningsgrunderna för chefer, inte bara rättsligt utan också mycket noga vid varje enskild rekrytering respektive antagning. Nästintill hundra procentig empiri visar nämligen att de ledare vi har i vårt land lider av svagt eller åtminstone selektivt minne, och ytterst få besitter mod (för poliskåren tillkommer därtill en kraftig avvikelse från resten av befolkningen såvitt gäller syn och hörsel). Eftersom varken arbetsmiljöverket, fackföreningar eller annan organisation hävdar att detta kan sammanhänga med att dessa arbetar i en alldeles särskild arbetsmiljö, skild från "vanligt folks", måste de här defekterna ha någon annan orsak. Det är nog bra för Sverige om man kan identifiera dessa orsaker, och när man väljer ledare försöka sälla bort de som lider av dessa lyten. Ett alternativ, i dessa högteknologiska tider, är att förse varje polisman med en ständigt påslagen kroppsvideo, som med bild och ljud dokumenterar händelseförloppet, ett experiment som med framgång genomförts i England, se Prenzler, *Police Corruption*, bl a s 95

³¹³ Jfr *Wood Royal Commission*, s 251

andra sidan att IK/KSU åtar sig ett bindande löfte att även i förhållande till övriga rättsvärdande myndigheter hålla de uppgifter som framkommit under absolut sekretess, såvitt avser sådant som verkar belastande för integritetsbäraren, vidare att IK/KSU lämnar fri rättshjälp i den utsträckning skadeståndsanspråk kan komma att riktas gentemot integritetsbäraren och att IK/KSU påtar sig fullt ekonomiskt ansvar för sådant skadestånd vid eventuellt fällande dom. IK/KSU skall också i extremfall kunna erbjuda fullständigt vittnesskyddsprogram. Skulle under processen, eller senare, framkomma att integritetsbäraren undanhållit väsentlig information eller talat osanning, undanröjs omedelbart och utan möjlighet till överprövning, alla de förpliktelser som IK/KSU åtagit sig i förhållande till integritetsbäraren.

7. I svensk lag införs ett stadgande med följande innehåll;

§ x. Den som inom eller utom sin organisation med ärligt uppsåt och icke uppenbart orimlig grad av misstanke, inom organisationen, till kontrollorgan eller media meddelar uppgift om misstänkt illojal maktanvändning, korruption eller annat maktmissbruk, eller misshushållning med offentliga resurser, får inte åtalas, åläggas disciplinära sanktioner, omplaceras eller få sina anställningsförmåner eller sin befordringsgång negativt påverkad, enkom för att denne framfört misstankarna. Integritetsbäraren skall inte heller kunna ådömas skadeståndsskyldighet, för den skada som kan ha uppkommit i anledning av de framförda misstankarna, och har rätt till fri process.

Den som bryter mot första stycket dömes till böter eller fängelse i maximalt 2 år för integritetsbrott. Detsamma gäller den som utan att ha vidtagit någon av de nämnda åtgärderna initierar eller deltar i någon form av trakasserier gentemot integritetsbäraren.

Vad som stadgas i första och andra stycket skall gälla även om de framförda misstankarna senare visat sig sakna grund.

§ xx. Den som avslöjar integritetsbärarens eller denne närståendes identitet dömes för brist på medborgerligt sinnelag till fängelse i minst 2 och maximalt 6 år.

För avslöjandet har identitetsbäraren liksom denne närstående rätt till full ersättning inte bara för hela den ekonomiska skada denna nu och för framtiden kan komma att lida, utan också för den kränkning av dennes integritet avslöjandet inneburit.

”Efficiency’, narrowly defined, rather than social values, often dominates policy in this climate of ’economic correctness’. Yet, the thinking bureaucrat knows that ’efficiency’ is meaningless if you do not know what values you are supposed to be efficiently achieving”³¹⁴

6. Substans framför yta; mot en ny ordning

1. De två tidigare rapporterna dominerades av en diskussion om hur hantera illojal maktanvändning inom polisen. I *Uppdraget* gav vi framförallt detaljerade förslag för en ny, mer professionell, hantering av anmälningar mot polismän. Med ett undantag har inget av det som framkommit därefter, varken såvitt avser Internutredningsverksamheten i Sverige sedan den 1 januari 2011, eller genom den kunskap jag skaffat mig här nere i Australien, givit anledning att ändra våra förslag ens i någon enda detalj.³¹⁵ Tvärtom framstår den svenska modellen (den ”skandinaviska modell” Björn Ericson talar om finns inte och har heller aldrig funnits – det är en ren bluff) som en internationell pinsamhet. De förslag vi lade i utredningen för ett år sedan borde nu genomföras med skyndsamhet, åtminstone för att visa hederliga hårt arbetande polismän någon form av respekt.

Detaljerna finns redovisade i *Uppdraget* med dess omfattande bilagor. Jag påminner om de tre mest centrala förslagen

- utredningarna måste vara händelseorienterade, inte brottsinriktade, och det disciplinära bestraffningssystemet måste nyanseras³¹⁶
- utredningsinsatserna måste vara offerinvolverande³¹⁷ och statsmakten måste öppna för fri process i de fall där frågetecken inte kunnat rätas ut inom ramen för utredningen

³¹⁴ Preston, Sampford & Connors, *Encouraging Ethics and Challenging Corruption* (2002:5), citerat från National Integrity Systems Assessment, *Chaos or Coherence?* s 49

³¹⁵ Ja, jag har noterat rädslan för rapporten, och internutredningens sätt att försöka förbättra bilden genom att åtala i en rad skitfall. Ändå, Skaraborgsfallet med domaren och fallet med Barbro Jönsson visar – för det som inte väljer att blunda – att inget skett, att det bara är fråga om ”damage-control”. Och försvar för egen etablerad position, ingen lojalitet mot varken uppdrag eller värde.

³¹⁶ Jfr fö hur det utvecklats i New South Wales, också där överensstämmande med vårt förslag, se *The Wood Royal Commission*, s 15, 214f, 295, 307ff och 545

³¹⁷ Samma slutsats drar *The Fitzgerald Inquiry*, s 295

- man måste skärpa kraven på ledarskapet, innefattande systematisk kontroll av om någon polisman eller grupp av polismän utsätts för upprepade klagomål, varvid orsakerna skall utredas, fastställas och åtgärdas, och det skall införas motsvarigheten till det danska systemet med *notissage*, vilket innebär att samtliga klagomål mot polismans åtgärd skall utredas, noteras och åtgärdas på närmast överordnad nivå i linjeorganisationen.³¹⁸

Vi vet – även om denna kunskap inte finns hos politiker i RPS eller andra polisstyrelser – att det är en vitt omhuldad myt att de flesta klagomål som riktas mot polisen kommer från kriminellt belastade, som vill hämnas, eller från rättshaverister. Det är bekymrande att ansvariga politiker, istället för informera sig om sakernas tillstånd, välkomnar och odlar denna myt i sin iver att inte behöva göra något (se kapitel 4).

Missnöje med polisens agerande kan ha vitt skilda orsaker. Vanligen handlar det om att man tycker sig blivit otrevligt eller oprofessionellt bemött, någon gång rentav förolämpad³¹⁹, andra gånger handlar det om, som man tycker, övervåld. Understundom handlar det om brott, såsom stöld³²⁰ eller misshandel, men där har vi ett stort mörkertal – de flesta som utsätts för detta tillhör just kriminellt belastade, och de an-

³¹⁸ Som det fungerar nu blir ju varje led i *chain of command* i polisen totalt handlingsförlamade så snart det riktas misstanke mot en polis för att ha begått ett brott eller gjort sig skyldig till någon annan form av illojal maktanvändning – t o m länspolismästaren ställer sig handfallen, paralyserad, och säger sig inte kunna göra något, eftersom ärendet skall hanteras av internutredningsverksamheten; och då vet vi ju vad som händer såväl såvitt avser tempo som resultat. Jfr Ingemar Johanssons totala passivitet, se Töllborg, Det går tydligen an. Se även Webbe, Williams & Grayson. *Simple. Effective. Transparent. Strong. An independent review of the Queensland police complaints, discipline and misconduct system*, kapitel 5, s 60 – det är ett strukturfel

³¹⁹ Ett belysande exempel på hur systemet har havererat, och inte kan hantera dessa händelser inom ramen för en lärande organisation utan istället skall dra på den klagande, polismannen, organisationen och rättsväsendet både obehag och framförallt mycket höga kostnader för samhället: *Arg polis får böta*, GP 21/11-2011. Detta är alltså ett ärende med koppling till polisen i Västra Götaland, och pågår under tiden vi bedriver vår utredning. Vad är det för form av ledarskap som bara apatiskt tittar på och inte ens inom ramen för sin egen organisation kan hantera sådant här trams?

³²⁰ Just den här typen av "vardagsbrottslighet" bland poliser; stöld från kriminella, fria eller kraftigt subventionerade måltider, fribiljetter eller fritt insläpp till olika arrangemang, sexuella tjänster, fri hundpassning, ser mellan fingrarna rörande brott (ofta trafikbrott) av kollegor eller släkt och vänner, har i alla olika utredningar, oavsett land, visat sig vara den mest utbredda formen av illojal maktanvändning och, som det kallas utomlands, korruption, tillsammans med det som kallas "process corruption", dvs att man undahåller eller fabricerar bevis (jfr de s k göteborgskravallerna), ljuger inför domstol eller överordnade eller helt enkelt "inte minns", se Prenzler, *Police Corruption*, s 5. De internationellt mest kända exemplen är, gissar jag, från England; The Birmingham Five, The Guildford Four och Maguire Seven, men vi vet ju också från USA det mycket höga antalet dödsdömda, som senare vid DNA-tester visat sig vara oskyldiga – väldigt många hann bli avrättade innan rättssystemet med dess brist på självförtroende och den därur springande "orubblighetsprincipen" tvingades medge slappheten i sin maktutövning

måler inte³²¹; det är för stor risk för att man själv då får betala ett *pay-price*, eller så ser man det bara som en del i ett korrupt system, som man ändå inte kan göra något åt. Men de flesta missnöjesyttringar handlar om vardagshändelser.

De flesta klagomål mot polisen handlar alltså inte om fysiska övergrepp, utan om passivitet eller otrevligt beteende. Dessa ärenden kan, och bör, avgöras inom ramen för traditionellt ledarskap.³²² En sådan ordning har inte bara den fördelen att såväl den berörda polismannen som den missnöjde medborgaren snabbt kan lämna ärendet bakom sig och per automatik, i ett fungerande ledarskap, innefattar offerinvolvering. Det har också den fördelen att den traditionella internutredningen kan prioritera, och använda resurserna i kvalificerat händelseorienterade utredningar rörande mer allvarliga händelser och i de fall där anmälan kommer från någon inom organisationen, från en integritetsbärare. Sådana interna anmälningar visar sig erfarenhetsmässigt nämligen kunna representera toppen av ett isberg, utlösta av att någon hederlig polisman *till slut* känt att något måste göras;³²³ det är då en del i en professionell utredning att man inte fragmentariserar, utan ser anmälan som ett incitament till att fördjupa utredningen.³²⁴ Med *notissage* kan helt enkelt IU bli mer professionella, professionalitet genererar förtroende och förtroende genererar ”tjall”, nyckeln i varje framgångsrikt polisiärt arbete (även när det gäller oegentligheter inom rättsväsendet, som polisen själv utgör en del av).³²⁵

Den empiri vi har visar dessutom entydigt att när polismän blir fällda, blir de det i ett rigidt disciplinärt system med oproportionerlig – i ena eller andra riktningen – bestraffning. Ofta handlar det om triviala händelser, åtminstone jämfört med de mycket grova brottsmisstankar där utredningen tvärtom normalt går i stå, och o h t ingen åtgärd vidtas, varken i det individuella fallet, för frågan om brottet är ett uttryck för ett systemfel eller ens i form av återföring för att skapa en lärande organisation. Sammanfattningvis, så snart det handlar om verkligt allvarliga händelser går utredningarna i stå.³²⁶

Mot bakgrund av att de flesta som anmäler polisen gör det för mindre förseelser, och anmälningarna ytterst sällan har som mål att polismannen skall bestraffas utan bara syftar till att få en förklaring och en

³²¹ I den undersökning Prenzler redovisar är mörkertalet så högt som 80 %, Prenzler, *Police Corruption*, s 55. Även ibid s 82

³²² Se Porter, Prenzler & Flemming, *Complaint reduction in the Tasmania police*, s 5

³²³ Mellan 15 till 20 % av alla anmälningar mot polisen kommer från polisen internt själv, mail från Granér 2011-09-06. I Queensland emanerar ca 25 % av alla anmälningar från polis-kollegor, Webbe, Williams & Grayson. *Simple. Effective. Transparent. Strong. An independent review of the Queensland police complaints, discipline and misconduct system*, kapitel 5, s 96

³²⁴ Samma slutsatser drar *The Wood Royal Commission*, se s 161

³²⁵ Det handlar just om en av de viktigaste, självklaraste och billigaste åtgärder man kan vidta för att öka allmänhetens förtroende och därmed polisens effektivitet, jfr också samma slutsatser Webbe, Williams & Grayson. *Simple. Effective. Transparent. Strong. An independent review of the Queensland police complaints, discipline and misconduct system*, s 5 & 10. Även *CMC, Setting the standard*, s 98

³²⁶ Också det här är en internationell erfarenhet, se Prenzler, *Civilian oversight...*, s 666. Även Prenzler, *Police Corruption*, s 91

ursäkt för visst beteende, är det inte bara obegripligt utan fullständigt oacceptabelt att rikspolisstyrelsen och departementet inte omedelbart införde den av oss föreslagna ordningen. Det hade inte ens behövts en lagändring, inledningsvis bara att några visat elementärt ledarskap! På sikt hade det dock underlättats om departementet, på sätt vi också föreslagit, snarast öppnade systemet för disciplinär bestraffning och gjorde det mer nyanserat; ”There is considerable evidence that an over-reliance on the threat of punishment and formal disciplinary processes to bring about behavioural change can be counter productive. An excessively punitive approach can lead to the development of an ‘us versus them’ culture in which public sector employees see senior management and external oversight bodies as the enemy. In such a climate, employees may be reluctant to report misconduct by their peers because of the perception that they will be treated too harshly. In addition, it can be very difficult in these circumstances to convey a positive message about the value of behaving ethically.”³²⁷

I de två tidigare rapporterna lyfte vi fram det danska systemet med s k *notissage* som en fungerande modell – man har där ett så högt tal som över 80 % nöjda med polismyndighetens interna hantering av klagomålet.³²⁸ Fjädrar förblir fjädrar. Det rent ut sagt korkade system vi alltjämt dras med befördrar istället, just pga att bestraffningarna är oproportionerliga när de sker och just pga den svenska internutredningsverksamhetens systematiska misslyckanden med att utreda allvarligare händelser, det som brukar kallas *the code of silence*.³²⁹ Och denna starka kod är grunden till illojal maktanvändning, den skapar en ny normalitet som även nyanställda snart lär sig att anpassa sig till, för att överleva.

Ett införande av det system vi föreslagit, med förebild från andra länder såsom t ex Danmark, Tasmanien och USA, öppnar för att polisen själv kan rapportera egna och andra misstag, misstag som har skett i gott

³²⁷ Queensland Criminal Justice Commission, *Improving Standards of Integrity in the Public Sector: The Queensland Experience*, s 17

³²⁸ För andra internationella erfarenheter av motsvarande system, se Prenzler, *Police Corruption*, s 97ff

³²⁹ Jfr Prenzler, *Police Corruption*, s 108f beträffande alla fördelar med ett sådant system, men som fullständigt ignorerades av rikspolisstyrelsen, länspolismyndigheten och t o m departementet. Fan vet om det inte borde vara straffbart att vara så ignorant och navelskådande som rikspolisstyrelsen och justitiedepartementet agerade i anslutning till våra utredningar. I en fungerande demokrati bör man nog dock, för att kunna göra anspråk på att bli tagen på allvar, reflektera över vad denna ignoranta dumhet är svaret på och vad det kan få för konsekvenser ifall vi ignorerar så tydlig empiri.

Jfr dock även motsvarande kritik mot CMC, Webbe, Williams & Grayson. *Simple. Effective. Transparent. Strong. An independent review of the Queensland police complaints, discipline and misconduct system*, s 5: “Many reviews over decades before this one have found police discipline entrapped by a system malaise that produces the perfect paradox, which is that despite the priority concern of individual ethical police officers for a quick and fair response to complaints made against them personally, the organization formed by majority of those same officers tends to overcook investigations, oblige protracted delays and unnecessary complexity, and operationalize injustice as it surrenders to the rules and expectations of a system that serves no one well.” Även *ibid*, kapitel 4, s 11 & 40

syfte, eller i vart fall inte i ont. Om sådan egenrapportering belönas, och inte bestraffas, skapar det ett klimat av självförtroende, där man vågar göra fel i sin ambition att göra rätt. Det bryter *the code of silence* och det bryter känslan av att man är en grupp som ensamman står där ute i kampen mot det onda, för att det civiliserade samhällets övriga medborgare inte skall bli störda. Det motverkar klassiskt cover-up och det skapar en dynamisk, kontinuerligt lärande organisation, där de som verkar inom organisationen vet att de har rätt att göra fel utan överreaktioner, att lära sig och andra av det, allt så länge de inte är lata, ljuger eller är elaka.³³⁰

Det här inget flummande snack, ingen "social konstruktion" eller en politisk programförklaring, det är empiri! När man infört ett liknande system i Tasmanien, kunde man över en tolvårsperiod se en minskning av antalet formella klagomål mot polisen med 77 %.³³¹ Och inte bara det; erfarenheterna från Tasmanien visar också omedelbar effekt på brottsbekämpningen – polisen får respekt, och därmed förtroende. Sedan man införde systemet i Tasmanien har alltså inte bara antalet klagomål mot polisen kraftigt reducerats, brottsligheten har under samma period halverats och uppklarandeprocenten stigit från 17 till 46!³³² Utan kommunikationsdirektörer, etikspel eller tramsiga "studiebesök" till New York och myten om nolltolerans.

Allt vad nu sagts kan överföras inte bara till polisen. Det gäller också alla andra offentligfinansierade myndigheter.

Återigen, det finns ingen "skandinavisk modell" för internutredningsverksamhet rörande polisen eller rättsväsendets aktörer i övrigt. De system som finns i Norge, Danmark och Sverige är i alla väsentliga delar olika, inte bara såvitt avser organisatorisk modell utan också i arbetsmetoder. Den svenska är en tragedi, och kan och skall nu sammanfattas ärligt: den svenska internutredningsverksamheten är, särskilt vid en internationell jämförelse, strukturellt katastrofalt felorganiserad,³³³ men inte bara det. Den är ambitionslös, inkompetent, ineffektiv, bemannad av gamla och trötta åklagare och poliser, präglade av en kultur av lathet med fokus på *process of justification*, befordrande en kultur inom polis och övrigt rättsväsende av lojalitet mot person, lismande och rädsla för att avvika från mönstret.³³⁴

³³⁰ Porter, Prenzler & Flemming, *Complaint reduction in the Tasmania police*, s 12. Se även *En man i grön hatt*

³³¹ Porter, Prenzler & Flemming, *Complaint reduction in the Tasmania police*, s 2

³³² Porter, Prenzler & Flemming, *Complaint reduction in the Tasmania police*, s 14

³³³ Jfr Crime and Misconduct Commission (CMC). *Setting the standard. A review of current processes for the management of police discipline and misconduct matters*, s 58

³³⁴ Jfr *The Fitzgerald Inquiry*, s 131. Jag nöjer mig här att hänvisa till empiri som hänföra sig till tiden efter vi släppte vår delrapport den 15 augusti, dvs de senaste 16 månaderna: a) JO 23 december 2010, inspektion vid Riksenheten för polismål, dnr 6824-2010, b) Svea Hovrätt, dom den 19 oktober 2010, mål nr B 4280-10, med där angiven kritik av kvaliteten i internutredningens arbete och konsekvenserna av denna inkompetens, c) JO beslut 2011-02-25 dnr 369-2011, där ännu icke åtal väckts, och d) det senaste av hundratals nyhetsinslag sedan den "nya" organisationen startat upp den 1 januari 2011; *Anmälda poliser döms sällan*, DN 15/11 2011. Empirin är så omfattande, så bred, så entydig och så deprimerande att den rentav kanske i sig utgör själva grundorsaken till den apati som på detta område så uppenbart

Det är en politisk skandal att man ännu inte, snart femton år efter dåvarande JO Eklundhs förödande kritik, och snart ett år efter dåvarande JO Melins slakt nere i Malmö, gjort ett enda skapandes grand för att få ordning på detta, till gagn för alla hårt arbetande hederliga poliser och åklagare. Den nuvarande formen måste snarast skrotas och ersättas en helt civil organisation, fristående från polis- och åklagarväsendet.³³⁵ Vi vet nu att ingen av de som arbetar inom de nuvarande två organisationerna bär den professionella eller etiska kvalitet att någon av dem kan övergå i den nya organisationen.³³⁶ Och vi har – vilket jag beklagar, med tanke på att Special Investigations inom Metropolitan Police är ett högst professionellt organ – kunnat konstatera att de senaste femton årens politiska passivitet inneburit att i den nya organisationen inte längre kan komma ifråga att anställa några med kopplingar till svenskt polis- eller åklagarväsende. Jag återkommer nedan till hur en sådan helt ny, av historien inte belastad, organisation bör se ut. Redan nu bör dock departementet klargöra att varken RPS eller de olika länsmyndigheterna är någon av de respektive polischefernas personliga egendom, där de kan dela ut belöningar i form av chefstjänster till de som visat sig lojala mot chefen.

Nog om illojal maktanvändning inom polisen. Överallt och så snart det utövas makt, kommer det att finnas exempel på illojal maktutövning, även sådan som utövas i ”det godas namn”. En försvinnande liten del av den makt som utövas i ett komplicerat modernt samhälle utövas av polismakten; de flesta medborgare stöter på makten, och illojal maktanvändning, i annan offentligfinansierad verksamhet. I de flesta delstater i Australien, inte bara New South Wales och Queensland, har man nu skapat olika varianter av organ med denna helhetssyn. Först var ICAC i New South Wales som den 13 mars 1989 påbörjade det praktiska arbetet, sedan nödvändiga lagändringar skett. ICAC omfattade hela den offentligfinansierade sektorn, inledningsvis även polisen, och huvuduppgiften var, och är, att motverka illojal maktanvändning i all offentligfinansierad verksamhet, inklusive politiska organ.

Liksom i Sverige hade redan då New South Wales en rad olika organ, som var för sig hade motsvarande uppgifter. Polisen(!) naturligtvis, åklagar- och domstolsväsende, men också en ombudsmannainstitution, delstatrevisionsmyndighet, motsvarigheter till finansinspektion och andra myndigheter vi

drabbat de ansvariga beslutsfattarna. Den svenska internutredningsverksamheten når inte ens upp till det som internationellt betecknas som ”a minimal review model”, se Prenzler, *Police Corruption*, s 154

³³⁵ Jfr den totala ändring av hela systemet, inklusive straffrätten och valsystemet, Fitzgerald insåg krävdes, *The Fitzgerald Inquiry*, s 336

³³⁶ ”A significant lesson to be learned from this era is that changes that are merely structural are not enough. More is required to gain the attention of the Service, and to recruit the active participation of those who can actually do something about its problems.” *The Wood Royal Commission*, s 62

också redan återfinns i Sverige. Skillnaden var, och är, inte främst ICAC's omfattande rätt till tvångsmedel, utan kanske framförallt att man var, och är, inriktad på strukturer. Varken ICAC eller dess motsvarighet i Queensland, CMC, har åtalsmöjligheter, utan de är händelseorienterade, proaktiva och strukturfokuserade. Helhetssyn, samtid och framtid är fokus, inte individ och reaktion.

I arbetet med delrapporten tog jag och Anders Månsson, vid varje möte, upp frågan om ett motsvarande organ i Sverige (eller det egna landet, när vi besökte andra länder). Det gemensamma var att ingen av de individer, och de organisationer de representerade, tidigare tänkt i dessa banor, och att de utan undantag ställde sig försiktigt positiva.³³⁷ Närmast ett motsvarande mandat ligger för svensk del JO-ämbetet, så jag reste med dåvarande chefsJO Mats Melin direkt frågan om han skulle se en sådan organisation som "konkurrerande". Hans svar var nekande, och jag fick närmast intrycket av att han ställde sig positiv, om än aldrig tidigare tänkt i dessa banor.³³⁸ I denna avslutande rapport skall nu slutligt fullföljas de delar som vi inte gavs möjlighet att utveckla redan för ett år sedan i den andra delrapporten, utan där fick nöja oss med att antyda.

2. Några förberedande åtgärder måste omedelbart vidtas, dels åtgärder för att få igång en fungerande internutredningsverksamhet³³⁹, dels uppstartandet av en Integritetsutredning av den modell som motsvarar Fitzgerald Inquiry respektive Wood Royal Commission och dels lagstiftande om ändringar innefattande generellt "whistle-blower"-skydd även i Sverige.³⁴⁰

a. Den nya internutredningsverksamheten skall omfatta all polisiär och kvasipolisiär verksamhet liksom rättsväsendets övriga organ, således inte bara polismyndigheterna (inklusive Säkerhetspolisen), utan också Tull, Kriminalvård och Militär underrättelsetjänst, alla auktoriserade vaktbolag och åk-

³³⁷ Detta inkluderar den svenska polisen, liksom internutredningsverksamheten i Sverige och de andra länder vi besökte. Justitiedepartementet ville dock, trots upprepade påstötningar, inte ens sätta av 30 minuter för ett möte, inte före och än mindre efter vi släppt vår delrapport.

³³⁸ En väsentlig skillnad mellan JO och de nya organ jag föreslår är att KSU och IK skulle ha rätt att använda sig av tvångsmedel och okonventionella arbetsmetoder. Även i t ex New South Wales hanteras klagomål mot myndigheter, däribland polisen, av JO, vid sidan av de ärenden som hanteras av ICAC och PIC. JO i New South Wales saknar den rätt till tvångsmedel och okonventionella arbetsmetoder som PIC och UCAC har, utan fungerar ungefär såsom det svenska justitieombudsmannaämbetet, Jayne McPehrson. *Police Accountability – Independent or Internal Oversight?*, s 15

³³⁹ När man nu en gång lyckats köra förtroendet för det nuvarande systemet så genuint i boten, finns det inte längre något val – den nuvarande organisationen måste helt enkelt snarast läggas ned. Har ett kontrollorgan en gång så fundamentalt förlorat allmänhetens förtroende visar även internationella erfarenheter att det aldrig går att återupprätta, se Webbe, Williams & Grayson. *Simple. Effective. Transparent. Strong. An independent review of the Queensland police complaints, discipline and misconduct system*, kap 4, s 45f

³⁴⁰ Jfr Prenzler, *Police Corruption*, s 84. Se även ibid s 87 för en modell för utvärdering och hantering av information som kommer från whistle-blowers och integritetsbärare

lagarmyndigheterna. Den skall ha de personella och ekonomiska resurser den bedömer nödvändiga, ha på sätt vi föreslog i de tidigare rapporterna förtur i SKL, bör placeras i Linköping, *dels* för att det är en central placering i landet, *dels* för att ha momentan tillgång till SKL, samt ha rätt att utan domstols tillstånd utnyttja alla befintliga tvångsmedel. Organisationen, som kan kallas *Kommissionen för särskilda utredningar (KSU)*, står under kontroll av ett parlamentariskt organ, sammansatt av lika många riksdagsledamöter som det finns representerade partier i riksdagen (*PN*, se mer nedan). Ledamöterna hämtas från Konstitutions- respektive Justitieutskottet, och stöds av ett heltidsarbetande kansli. Kontrollorganet rapporterar kvartalsvis till Riksdag och Regering, men saknar självständig rätt att besluta om KSU:s operationer, metoder eller personal. KSU:s chef tillsätts av riksdagen, och har en mandat-tid om fem år, som kan förlängas med ytterligare fem år.

I KSU får inte anställas någon som tidigare varit anställd inom polisen eller någon annan av de myndigheter eller bolag som står under KSU:s granskning, bortsett från sådana inom organisationerna som tidigare framträtt som integritetsbärare. Som KSU:s första chef föreslår jag att man rekryterar Tony Evans, tidigare chef för Special Investigations, Metropolitan Police. Evans har rätt att, med den nyss nämnda begränsningen, rekrytera den personal som han bedömer uppfyller de kvaliteter man måste ställa på de anställda i en sådan här organisation. De behöver inte vara svenska medborgare, men skall genomgå godkänd registerkontroll i Sverige, samt i förekommande fall ha clearats i motsvarande kontroll i sitt hemland.

KSU skall arbeta på sätt vi föreslagit i rapporten från den 15 december 2010. Modellen påminner i stora delar om hur Special Investigations arbetar, med några nationella avvikelser. Det betyder att man är händelseorienterad, utreder alla fall som innefattar dödsfall eller allvarlig kroppskada, samt användande av vapen (inklusive hund) och efterföljande av fordon där skada, även lindrig, uppstått. KSU arbetar också proaktivt, och avgör diskretionärt vilka anmälningar man vill lyfta upp från myndighetens egna internutredningar samt vilka anmälningar man önskar hänskjuta till myndigheten för att hanteras som *notissage*. Varje myndighet som står under KSU:s granskning skall månatligen, senast den 10:e i varje påföljande månad, redovisa (i) inkomna *notissage*, (ii) färdigbehandlade *notissage* med angivande av vilket beslut myndigheten tagit, (iii) vem som tagit emot anmälan, utrett anmälan respektive tagit beslut i anmälan samt (iv) den klagandens synpunkter på hanteringen av och beslutet i anledning av anmälan.

KSU skall redan per den 1 juli 2012 etableras som självständig organisation, ha fått lagreglerat alla befogenheter, tilldelats erforderliga medel och material samt ha fått sin förste chef anställd. Chefens första uppgift är att organisera och bemanna organisationen, så att den kan påbörja sitt operativa arbete per den 1 januari 2013. KSU får *inte* ta över utredningsansvaret för händelser som inträffat före detta datum – nu befintlig internutredningsverksamhet, som

från den 1 januari 2013 även den står under KSU:s granskning, skall arbeta av alla inestående balanser, och så snart det arbetet är avslutat skall Riksenheten för polismål liksom polisens internutredningsverksamhet omvandlas till att utgöra internutredningsenheter inom respektive myndighet. Ingen av de som före den 1 juli 2012 varit anställda inom nuvarande Riksenheten för Polismål respektive polisens internutredning får anställas i de nyetablerade myndighetsavgränsade internutredningssektionerna.³⁴¹

b. Parallellt med beslut om att starta upp KSU skall riksdagen – *inte regeringen* – starta upp en utredning med uppgifter, mandat och befogenheter som korresponderar mot de The Fitzgerald Inquiry respektive The Wood Royal Commission hade.³⁴² Utredningen skall således ha ett brett mandat med uttalad rätt att låta utredningsresultatet fortlöpande styra inriktning och fokus, de skall ha tillgång till alla de tvångsmedel som deras australiensiska förebilder hade och de skall ha rätt att tvångskalla de personer de önskar, vid risk av polishämtning och häkte, att höras under ed. Utredningen skall inte ha något datum utsatt för slutredovisning, de har rätt att diskretionärt avgöra i vilken utsträckning de vill ha offentliga förhör respektive i vilken utsträckning de önskar låta media och allmänhet fortlöpande ta del av materialet, de skall inte ha några budgetbegränsningar och de skall ha rätt att bevilja vittnen amnesti, på villkor utredningen själv beslutar.

Det är viktigt att det är riksdagen, inte regeringen, som utser utredningens – kommissionens – tre ordföranden.³⁴³ Enligt min uppfattning bör riksdagen utse som huvudordförande Katarina Pahlsson som ordförande samt som två biträdande ordföranden Björn Ohde och Mats Eriksson. De tre ordförandena har samma status i kommissionen, och vid oenighet har de var sin röst. Skälet till att jag föreslår Katarina Pahlsson som huvudordförande är att hon är den av de tre som har längst erfarenhet som domare, och således är bäst lämpad att sitta som ordförande vid de förhör som kan aktualiseras. De tre personer jag föreslagit har det gemensamt att de är framstående svenska jurister i ordets egentliga mening – dvs de förstår att juridik inte är regelfetishism, utan handlar om helhet, de förstår lagens undertext och de är lojala mot värden framför mot person. De tre kompletterar dessutom varandra genom att de har tre olika centrala roller i juristprofessionen, Pahlsson som domare, Eriksson som åklagare och Ohde som advokat. Alla tre är högt respekterade inom svensk juristkår, och kända för sin integritet.

³⁴¹ Detta är inte minst viktigt för att få igång en fungerande polisverksamhet. Det finns, påstår jag, en direkt koppling mellan inkompetensen hos Riksenheten för polismål och polisens svårigheter att nå förtroende, särskilt hos unga och marginaliserade.

³⁴² Utredningen *måste* ha dessa befogenheter, och besättas med utredare som är beredda att utnyttja alla dessa befogenheter med kraft och målinriktat, utan hänsyn till person eller sociala konventioner, annars blir det bara ytterligare en omgång slöseri med skattemedel, se Prenzler, *Police Corruption*, s 135

³⁴³ Jfr Jayne McPehrson. *Police Accountability – Independent or Internal Oversight?*, s 8 med referens till Lewis, 'The Politics of Civilian Oversight: Serious Commitment or Lip Service?', in Goldsmith/Lewis (eds), *Civilian Oversight of Policing Governance, Democracy and Human Rights*, p 35-36

Utredningen skall i sitt arbete aktivt arbeta samman med KSU och utredningen respektive KSU skall stötta varandra i deras respektive arbete. Utredningen beslutar självständigt storleken på sitt kansli och anställer och avskedar självständigt personal – de som anställs i organisationen skall inte omfattas av lagen om anställningsskydd, utan kan när som helst diskretionärt efter beslut av vilken som helst av de tre ordförandena med omedelbar verkan tvingas avsluta sin anställning. Riksdagen skall sakna rätt att avsätta någon av ordförandena, och dessa skall, när utredningen avslutas, vara garanterade full inkomstersättning, inklusive avsättningar till pensioner, fram till 67 års ålder, dock med avräkning för varje annan inkomst de har fram till pensionsdagen.³⁴⁴ De har emellertid ingen plikt att ställa sig till arbetsmarknadens förfogande.

Utredningens viktigaste uppdrag, utöver att kartlägga samtida illojal maktanvändning³⁴⁵, är att förbereda arbetet för ett permanent organ (lämpligen kallat *Integritetskommissionen, IK*) med motsvarande uppgifter som utredningen, finna en lämplig ledningsorganisation för denna samt, sedan utredningen avslutat sitt uppdrag och överlämnat icke färdigbearbetat material till den nya kommissionen, aktivt följa implementeringsarbetet såväl för IK som KSU intill dess de nya organisationerna etablerat sig och fungerar av egen kraft.

Fem år efter det att utredningen avslutat sitt arbete, skall de tre ordförandena, med de resurser ställda till deras förfogande som de anser nödvändiga, göra en utvärdering av IK och KSU, hur arbetet gått de första fem åren och vilka risker för trötthet i organisationerna som kan visa sig ha uppstått. De skall också avgöra om tiden är mogen för att låta KSU och IK fusionera.

c. Det tredje och sista som omedelbart måste, inte bör, utan måste ske, är skapandet av en lagstiftning som ger fungerande skydd åt de jag kallat integritetsbärare, oftast kallade whistleblowers. Enklast sker det genom förändringar i arbetsmiljölagstiftningen på sätt jag redan föreslagit i föregående kapitel.

³⁴⁴ Inget trixande med bolagskonstruktioner eller motsvarande, på sätt som på senare tid blivit populärt hos de som redan har, är tillåtet – avräkningen sker i förekommande fall från varje annan inkomst, oberoende av om den är av kapital eller tjänst.

³⁴⁵ Det får *inte* bli en historisk utredning, se *The Wood Royal Commission*, s 40 och de tragiska erfarenheterna av den svenska s k Säkerhetstjänstkommissionen. Fokus skall ligga på samtid och framtid, även om man naturligtvis får ta utgångspunkt i historisk kunskap och ge historiska förklaringar. Ett tips är att granska och utvärdera riksenheten för polismål; här bör särskilda insatser definitivt göras, och förhör under ed ske. I den granskningen bör också justitiedepartementet, rikspolischefen och polisfacket höras.

3. En av de mer viktiga lärdomarna från Queensland och New South Wales är att uppbyggnaden av Integritetskommissionen måste vara en organisk process. Den nya myndigheten kan inte starta i ett intet.

The Fitzgerald Inquiry, liksom the Wood Royal Commission, arbetade hårt under några års tid, innan de lämnade sina slutrapporter. I båda fallen, särskilt i Queensland, fanns det en rad frågetecken kvar, en hel del utredningar som alltjämt måste göras där man ännu inte nått hela vägen fram. Mönstret var dock klart, och i utredningen hade vuxit fram ett momentum och en kritisk massa av personal som kunde fortsätta in i den nya organisationen, CJC. Criminal Justice Commission blev ett slags permanentande av The Fitzgerald Inquiry (dock utan Fitzgerald).

Fitzgerald hade också, på sätt som även bör ske i Sverige, noga gått igenom den tidigare internutredningsverksamheten. Bland utredningens personal fanns därför god kunskap om hur inkompetent och flat denna varit, och orsakerna därtill. Det gav en bred gemensam kunskapsbas bland de som skulle komma att bemanna CJC, till undvikande av upprepning.³⁴⁶ Det förefaller mig därför lämpligt att man i den utredning jag föreslår som en central del i analysen gör en motsvarande noggrann granskning av den hittills existerande internutredningsverksamheten. En sådan granskning, innefattande offentliga förhör under ed med alla inblandande i 2010 års händelser, skulle med säkerhet kunna förklara en hel del. Granskningen kan ta vid i och fördjupa den utredning dåvarande chefsJO Melin redovisade den 22 december 2010.³⁴⁷ Det kan vara lämpligt att anlita någon eller några av de från JO som då under tre dagar gjorde ett nedslag i myndigheten, och efter bara tre dagars granskning kunde redovisa en förskräckande bild av kompetens- och ambitionsbrist inom Riksenheten.

4. Den nya organisationsmodellen måste alltså ta avstamp i en aggressiv utredning, varur den nya organisationen kan hämta basen av de skickliga, fokuserade utredare som skall utgöra den nya organisationens kärna. En sådan utredning kan starta lokalt, t ex i Göteborg, men det är naturligtvis mest kostnadseffektivt om granskning sker på riksnivå. Göteborgs kommun saknar också den lagstiftningsmakt som krävs för att utredningen skall kunna få tillgång till nödvändiga tvångsmedel.

Även om detaljerna i den nya organisationen måste lämnas till utredningen att utforma, och anpassas till den svenska historiska och legala kontext den nya organisationen skall verka inom, finns det några centrala erfarenheter från Queensland och New South Wales som vi bör ta lärdom av.

³⁴⁶ Även Wood föreslog en liknande ordning, när man började bemanna PIC, se *The Wood Royal Commission*, s 16

³⁴⁷ JO dnr 6824-2010

- a. På sikt bör, enligt min uppfattning, en och samma myndighet, liksom CMC, ha ansvar för bekämpande av illojal maktanvändning inom *all* offentligt finansierad verksamhet, inte bara ordningsmakten och rättsväsendet i övrigt utan även politiska församlingar.³⁴⁸ Av skäl jag lyft fram ovan är det emellertid ännu inte möjligt; den långa historia som den nuvarande internutredningsverksamheten bär med sig, med de förödande effekter detta haft, innebär att inledningsvis måste vi ha ett särskilt organ, KSU, för just rättsväsendet (exklusive domstolarna).
- b. När man letar ledare för de nya organisationerna, IK respektive KSU, bör man leta efter människor i åldersspannet 40-50 år. Det är centralt att dessa har framträdande ledaregenskaper, fokuserar på handling, i tidigare har verksamheter visat sig vara lojala mot värden och där visat mått av en viss aggressiv paranoia,³⁴⁹ samt stått självständiga och lojala mot verksamhetens offentliga uppgifter, inte mot departement eller andra maktens potentater.³⁵⁰ I historien hittar vi sådana karaktärer i Sverige i form av t ex tidigare JO Claes Eklundh och Gustaf Petré, från vårt grannland hittar vi Ketil Lund, och från Storbritannien – som jag tidigare nämnt – Tony Evans.

Anställning i organisationen, oavsett position i linjeorganisationen, skall ske på bestämd tid, max fem år. Sådan anställning kan förlängas för ytterligare en femårsperiod. Därefter får ytterligare förlängning inte ske, bortsett från fall där vederbörande har en central roll i en pågående operation – i dessa fall kan ytterligare förlängning ske, dock längst fram till dess operationen är avslutad, och aldrig för längre period än ytterligare tre år. Endast riksdagen har rätt att tillsätta cheferna, och de biträdande cheferna, i organisationerna.

Inom IK bör chefen vara biträdd av tre deltidsanställda chefer, arbetande på 50 %, var och en av dem på en period om fem år som inte kan förlängas. En av dessa skall alltid hämtas från hälso- och sjukvården och en andra från akademien. Den tredje hämtas från någon annan del av offentligfinansierad sektor.

Inom KSU bör chefen vara biträdd av två deltidsanställda chefer, också de arbetande 50 % och anställda på en femårsperiod som inte får förlängas. En av de två biträdande cheferna hämtas från akademien, den andre skall arbeta, eller ha arbetat, som polis.

- c. Lojalitet mot värden, dvs professionalitet som organisationskultur, byggs underifrån. Det betyder att varje offentligfinansierad verksam-

³⁴⁸ Jfr *The Fitzgerald Inquiry*, s 323

³⁴⁹ Jfr de slutsatser som dras i *The Wood Royal Commission*, s 163f, även, i annat sammanhang, s 361

³⁵⁰ Jfr *The Fitzgerald Inquiry*, s 307, 310 och 321

het måste ha en egen, självständigt löpande internutredningsverksamhet (IU), aktivt arbetande med mottagande av information från integritetsbärare och skyddande dessa, samt proaktivt arbetande med kontinuerlig riskanalys. Det skall lagstiftas om att varje sådan offentligfinansierad verksamhet skall avsätta 1 % av den årliga budgeten till den egna IU:s verksamhet. En sådan lagstiftning bör träda ikraft senast den 1 januari 2013.

Myndigheterna har *inte* rätt att lägga ut denna internutredningsverksamhet helt eller delvis på entreprenad.

Även polisen och andra myndigheter inom rättsväsendet skall ha självständiga internutredningsverksamheter. IK samt KSU kan hjälpa vid uppbyggnaden av dessa interna IU, skall kvalitetsgranska deras verksamhet och har vid behov rätt att tills vidare ta över verksamheten vid den interna IU, då finansierad i dess helhet över den berörda myndighetens budget.³⁵¹

Ingen verksamhet löper så stor risk att utsättas för korruption och illojal maktanvändning som det organ som har att motverka just korruption och illojal maktanvändning. *Därför måste självklart, som en del i egen professionalitet, såväl IK som KSU aktivt och proaktivt arbeta med egna riskanalyser, och acceptera att bli föremål även för polisens och andra myndigheters antikorrupsionsinsatser, liksom naturligtvis JO och JK:s, Riksrevisionens m fl granskningar. Bråk och konspirationer kan naturligtvis förutses – det är en integrerad del av det som brukar kallas "checks and balances", men kärlek börjar med bråk och konspirativt beteende, så det utgör i sig inget argument.*

- d. Begreppet "försättande i disponibilitet" återinförs, och kan av myndighetschefen användas på sätt som motsvarar systemet i New South Wales med CLOC, *Commissioners Lost of Confidence*.³⁵² Det gäller inga straffrättsliga beviskrav för myndighetschefens användande av detta instrument, och beslutet kan inte överklagas till annat än en specialnämnd bestående av chefen för IK, ordförande i Arbetsdomstolen samt en tidigare polis. Överklagande skall ske inom 2 veckor från myndighetschefens beslut trätt ikraft, processen skall vara skriftlig, och specialnämnden skall fatta sitt beslut inom en vecka från det den erhållit begäran om överprövning. Den som försatts i disponi-

³⁵¹ Integritet måste byggas underifrån, men det krävs också central kontroll av att processen fortlöper och drivs aktivt, jfr erfarenheterna från "the devolution process" i Queensland, redan initialt förutsedda i *The Wood Royal Commission*, s 65

³⁵² Se *The Wood Royal Commission*, Appendix 28. Motsvarigheten finns också i delstaterna Western Australia, Victoria och Tasmanien och CMC har föreslagit att motsvarigheten också skall införas i Queensland, Crime and Misconduct Commission (CMC). *Setting the standard. A review of current processes for the management of police discipline and misconduct matters*, s 84ff

bilitet är under tiden avstängd från arbete, men behåller i övrigt lön och andra anställningsförmåner.’

- e. IK och KSU måste, som tidigare berörts, ha tillgång till alla tvångsmedel, inklusive rätt att kalla vem de så önskar, att höras under ed. Den som höras under ed skall inte ha rätt att vägra svara under åberopande av rätten att vägra *self-incrimination* – på begäran av IK respektive KSU skall domstol kunna sätta den som vägrar svara i häkte på obestämd tid, dock längst fram till det datum utredningen är avslutad.³⁵³ Att vägra svara skall dock vara ett brott i sig, och kan föranleda tidsbestämt fängelsestraff därefter (med, i förekommande fall, avräkning för den tid man suttit i häkte). Normala straffrättsliga regler gäller i övrigt vid mened. Organisationerna skall också ha rätt att arbeta med infiltration och genomföra s k ”stings”, dvs operationer där man bygger fejkade organisationer för bevisprovokation.³⁵⁴

IK och KSU står under granskning av ett särskilt nyskapat parlamentariskt organ, *Den parlamentariska nämnden (PN)*, bestående av riksdagsledamöter hämtade från konstitutions- respektive justititeutskottet. Denna parlamentariska nämnd har rätt till full insyn i IK:s och KSU:s verksamhet, och skall var tredje år genomföra en offentlig granskning av deras verksamhet, innefattande även en cost/benefit-analys. Granskningen föregås av att IK respektive KSU efter en treårs period senast i mars påföljande år lämnar en offentlig rapport till PN. PN utser därefter en särskild grupp av akademiker att värdera rapporterna, kommentera IK:s respektive KSU:s förslag till förändringar och, i förekommande fall, lägga egna förslag. Även denna rapport görs offentlig, och skall levereras senast i maj. Under juni till augusti har alla, myndigheter såväl som privatpersoner, möjlighet att till PN inkomma anonymt eller öppet med synpunkter och kommentarer. Med ledning av detta material genomför sedan PN i september en minst två dagar lång offentlig hearing med IK och KSU, sammanfattar därefter senast den 15 oktober sina synpunkter och lämnar de förslag till förändringar av verksamheten som de kan anse böra ske i en skrivelse till regeringen. Regeringen skall senast den 15 november till riksdagen redovisa vilka förslag till förändringar av verksamheten den, efter att ha tagit del av PN:s rekommendationer, är beredd att ställa sig bakom.

³⁵³ Den polisman eller annan utövare av makt i offentligt finansierad verksamhet som inte tycker om en sådan ordning, får helt enkelt skaffa sig ett annat jobb; de är ändå varken önskvärda eller behövda i verksamheten. Avsaknaden av ett sådant verktyg innebär så stora risker i verksamheten att det helt enkelt inte längre kan accepteras, jfr *The Wood Royal Commission*, s 338

³⁵⁴ För ett exempel, se Prenzler, *Police Corruption*, s 138. I boken *Under Cover* gav jag redan 1990 en rad exempel, hämtade från internationella operationer, som också skulle kunna inspirera för uppdragande och beivrande av illojal maktanvändning

Den parlamentariska nämnden har rätt att, när den så önskar, genomföra de ytterligare granskningar och de förhör den så finner nödvändigt, men den kan inte ta beslut om IK:s respektive KSU:s operativa verksamhet i enskilda operationer, inte om vilken inriktning IK respektive KSU skall ha, kan inte ta disciplinära beslut och har ingen rätt att besluta om vem eller vilka som skall vara chefer eller i övrigt anställda inom organisationerna. Den parlamentariska nämnden är ansvarigt endast gentemot riksdagen, inte regeringen, KU eller JuU.

- f. Såväl KSU som IK är händelseorienterade och proaktiva. KSU är skyldiga att tillse att utredningar blir snabbt och seriöst genomförda, medan IK självständigt och diskretionärt avgör vilka utredningar man vill genomföra. Båda organen har rätt att till respektive myndigheter returnera anmälningar som kan kategoriseras som *notissage*, och som bör hanteras inom myndigheten själv. IK respektive KSU övervakar inom sina respektive ansvarsområden hur myndigheterna och bolagen sköter sin internkontroll, bevakar att dessa upprätthåller konstant högt kvalité och utvärderar fortlöpande om de skall temporärt överta deras verksamhet.³⁵⁵

IK ansvarar därtill för skydd av integritetsbärare och har rätt att utveckla full vittnesskyddprogram för dessa.³⁵⁶

Inget av organen har åtalsrätt. Deras utredningar skall dock, med reservation för vad som anges nedan, sammanfattas med en konklusion, samt rekommendation om vidare åtgärder. Utredningarna sänds till respektive myndighet samt, i förekommande fall, till åklagare, för den åtgärd myndighetschefen respektive åklagaren finns lämplig. Organisationerna kan och skall följa upp vilket beslut åklagare respektive myndighetschef tar, och med jämna mellanrum utvärdera kvaliteten i dessa och skall då sådan granskning ger anledning till misstanke om illojal maktanvändning genomföra de utredningar organisationen finner nödvändig.

Särskilda problem infinner sig då fråga är om utredningar som avser riksdagsmän, statsråd samt de som erhållit sin anställning genom regeringsbeslut (t ex domare). När det gäller denna kategori offentligfinansierade tjänster skall organisationen avstå från konklusion, utan begränsa sin rapport till att vara händelsebeskrivande. Dessa rapporter, som inte får sekretessbeläggas i någon del, skall överlämnas till riksdagens talman, att av denne presenteras för riksdag och regering, som har att dra de rättsliga slutsatserna. Regeringens/riksdagens beslut skall vara offentligt i alla delar, och vara motiverat.

- g. Utredningen får själv skissa på organisationernas bemanning och vad som kan vara en rimlig årsbudget.

³⁵⁵ Jfr PIC's kontroll av NSW Police Service hantering av internkontrollen, se *The Wood Royal Commission*, s 481

³⁵⁶ Se t ex *The Wood Royal Commission*, Appendix 29

Som ett mått kan anges att CMC har en budget på ca 250 miljoner och 320-350 anställda. Antalet invånare i Queensland uppgår till ca 4 miljoner. Den svenska säkerhetspolisen, som anger att den har till huvudsaklig uppgift att skydda den svenska demokratin, har en årlig budget på ca 1,1 miljard och ca 1.100 anställda.

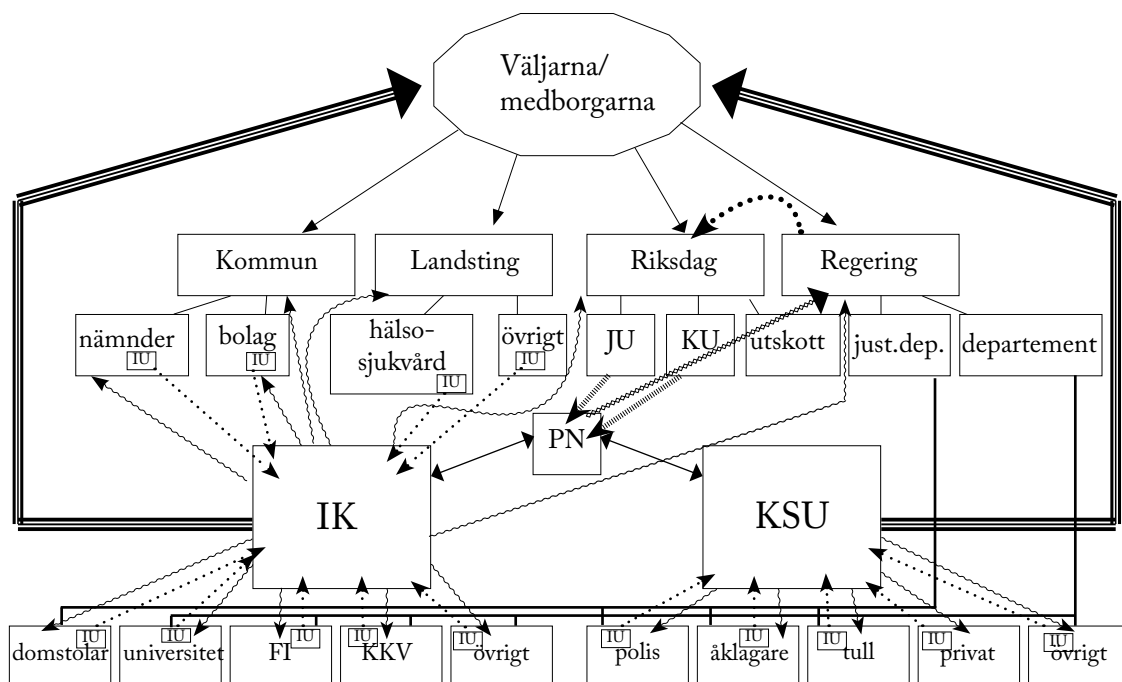
1-procentsmålet för övriga offentligfinansierade verksamheters egna IU bör dock lagfästas. Med samma utgångspunkt för finansiering av IK och KSU borde drygt 8 miljarder avsättas till dessa organ (den offentligfinansierade sektorn omsätter ca 820 miljarder varje år). Det mycket starka Nordirländska polisombudsmannainstitutet (PONI, Police Ombudsman for Northern Ireland), som anses var det mest framgångsrika exemplet i världen just nu, har en budget som motsvarar just ca 1 % av den totala polisbudgeten.³⁵⁷

Det är svårt att i ekonomiska termer mäta värdet av proaktiva åtgärder, såsom bekämpning av illojal maktanvändning och annan korruption, men den cost/benefitmätning som gjordes av motsvarigheten till Transportsstyrelsen i Queensland visade att för varje satsade dollar tjänade man mellan 18 och 22!³⁵⁸

³⁵⁷ Webbe, Williams & Grayson. *Simple. Effective. Transparent. Strong. An independent review of the Queensland police complaints, discipline and misconduct system*, kapitel 4, s 31

³⁵⁸ John Boyd, samtal den 31 oktober 2011

5. En heuristisk skiss över en tänkbar organisationsmodell ser ut så här:



Riksdagen utser chef samt biträdande chef, beslutar nödvändig lagstiftning samt resurser för såväl IK som KSU.

- > PN kontrollerar och övervakar KSU samt IK, som också rapporterar till PN.
- ⋄⋄⋄⋄⋄⋄⋄⋄⋄> PN ingen styrfunktion, men föreslår regeringen justeringar.
-> Regeringen kan förslå riksdagen lagändringar, budget etc. på eget initiativ och genom att förhålla sig till PN-rapport.
- =====> Lojalitet, uppdrag, redovisning.
- ⋯⋯⋯⋯⋯⋯> JU och KU utser ledamöter i PN, alla ska vara aktiva riksdagsmän, och man skall ha kansli.
-> Samtliga myndigheter/bolag har egen IU, 1 % av budget, redovisningsplikt till KSU/IK och under deras order, ej GD:s/VD:s order.
- ~~~~~> Kontroll, proaktiv och diskretionär efter anmälan.

- a. Väljarna utser förtroendevalda i riksdag, landsting och kommuner. Riksdagen röstar om regering.
- b. Riksdagen bestämmer budget och ger alla nödvändiga rättsliga instrument till Integritetskommissionen *IK* samt till Kommissionen för särskilda utredningar *KSU*. Riksdagen utser dessutom cheferna och de biträdande cheferna i de båda organisationerna.
- c. Riksdagen utser ledamöter i olika utskott, däribland justitieukskottet och konstitutionsutskottet. Justitieukskottet och Konstitutionsutskottet utser med hälften av ledamöterna vardera vilka som skall sitta i Parlamentariska Nämnden *PN*. *PN*, som skall ha ett eget kansli, har ingen styrfunktion, men gör regelbundna utvärderingar av *IK* och *KSU*, samt föreslår regeringen justeringar i de båda myndigheternas uppdrag och inriktning. Endast riksdagen kan besluta om sådana.
- d. Riksdag, regering, landsting och kommuner har under sig ett antal olika myndigheter, departement, nämnder och bolag, där de har dominerande ägandeinflytande. Vid sidan därav finns det en mängd privatägd verksamhet som i huvudsak är offentligfinansierad. All denna verksamhet ligger under *IK*:s respektive *KSU*:s kontrollmandat. Under *KSU*:s mandat ligger hela rättsväsendet, exklusive domstolarna, samt militären, inkluderande privatägd verksamhet som i huvudsak är offentligfinansierad. Övrig offentligägd eller i huvudsak offentligfinansierad verksamhet ligger under *IK*:s mandat.
- e. Riksdag, landsting och kommun, liksom varje enskild myndighet, verk eller bolag där det offentliga har dominerande ägandeinflytande eller som i huvudsak är offentligt finansierade skall avsätta en procent av den årliga budgeten till en självständig internutredningsverksamhet. Denna ansvarar endast gentemot *IK* respektive *KSU*, och tar endast order därifrån, men redovisar såväl gentemot *IK/KSU* som den egna myndighets/verks/bolagsledningen.
- f. Integritetskommissionen och Kommissionen för särskilda utredningar hämtar ytterst sitt uppdrag från väljarna, och deras lojalitet och redovisning riktar sig därför i första hand till dem. Ett klassiskt ord för denna ordning är *demokrati*.

6. Kort exkurs. Mitt specialområde är pro-active policing samt, i mer begränsad utsträckning, intelligence. Vi har sedan länge, med väl kända konsekvenser, ett katastrofalt och för denna viktiga verksamhet korkat system för granskning och kontroll, fragmentariserat i en rad olika ej synkroniserade kontrollorgan. Bortsett från att det leder till dubbelarbete och ger stora möjligheter för de olika organisationerna att cover up misstag och oegentligheter, erbjuder de heller inte den för intelligencorganen viktiga feedback, den helikoptervy, som ett samlat organ kan ge.³⁵⁹ Därtill är organen i huvudsak besatta av politiker med låg eller

³⁵⁹ Jfr Webbe, Williams & Grayson. *Simple. Effective. Transparent. Strong. An independent*

obefintlig kunskap på området och ambitioner som inte alltid genererar förtroende hos underrättelseorganen, varken när det gäller synpunkter eller sekretesskydd.

Jag förstår att många av de som sitter i dessa kontrollorgan tycker det är spännande, och uppfattar sig spela en viktig roll. Det gör de inte. Inom denna sektor bör kontrollorganet vara ett enda, täcka hela sektorn (dvs allt från FRA, MUST och andra militära organisationer hela vägen till Säkerhetspolisen) och enbart bestå av professionellt kompetenta inom området. Politiker skall helt enkelt inte få lov att förekomma i dessa kontrollorgan, oavsett om de är aktiva eller pensionerade. Politikerna bör sitta i ett självständigt kontrollorgan som när de vill och under vilka former de vill förhör – gärna i en offentlig hearing – ledamöterna i kontrollorganet, och utifrån vad som framkommer där tar sedvanliga politiska initiativ.

”Corruption needs to be set into its local historical context. Its organic nature then becomes readily apparent (...) Patronage, rather than money, was the primary currency exchanged”³⁶⁰

7. Göteborg

Jag tror att man kan, *och bör*, ställa sig frågan hur det kan komma sig att vi i Göteborg, och i Sverige, blir upprörda så snart bilden av oss som föredöme för andra länder ifrågasätts. T ex så snart jag påstår att den beslutsfattare som mottar en gåva värd 50.000, i och för att denne skall medverka till förmånligare behandling då givaren söker få ett offentlig finansierat kontrakt, *självlart* gör sig skyldig till grovt mutbrott, och det fullständigt oberoende av vad en hovrättsdomare beslutat i en hovrättsdom.

Jag tror att man kan, *och bör*, ställa sig frågan vad som gör jurist- och det övriga göteborgsetablissemangen så upprörda av att påståendet framförs av en professor i juridik, och vad denna upprördhet är svaret på. *Jag tror* t o m att man kan *och bör* fråga sig hur forskningsetablissemangen med tiotals miljoner kan finansiera ett projekt vars huvudfråga är *How come we are so fucking good?*, och som handlar om svensk ämbetsmannahederlighet och den påstådda avsaknaden av korrupcion i Sverige?

Jag tror att man kan, *och bör*, ställa sig frågan varför maktens män och kvinnor blir så djupt upprörda när jag hävdar att ”trappan sopas uppifrån”, dvs att bristen på ens ambition till professionellt ledarskap är en av nycklarna till den brist på förtroende, den klyfta mellan politisk, ekonomisk och administrativ elit och medborgarna, mellan härskare och de behärskade, som blir allt djupare för varje dag.

Och *jag tror* att man kan *och bör* fråga sig varför den svenska beteckningen för klassiska whistleblowers är ”besvärliga människor” eller rentav ”rättshaverister”, samtidigt som bolag allt mer talar om *corporative social responsibility* och antalet kommunikationsdirektörer och omsättningen hos landets PR-byråer växer exponentiellt mot djupet på klyftan.

Jag tror att svaret ligger i ett av tradition homogent samhälle, präglad av en ekonomiskt och politiskt gränsöverskridande uppfattning om kulturell, etisk och intellektuell överlägsenhet och en elitens gemensamma känsla av oövertvinnlighet, kännetecknat av avsaknad av hotande konkurrens och kritisk tradition, skapande en stabil dominans som gödslas av uppfattningen om den egna överlägsenheten.

Men,
att *tro*,
det är att inte veta!

³⁶⁰ *The Fitzgerald Inquiry* s 30

8. Källförteckning

- Maria Abrahamsson. *Moderaterna måste sluta mörka i frågan om bidragen.* (DN Debatt 2011-10-21)
- Aftonbladet. *Åkte på lyxresa för skattepengar* (2011-11-17)
- Andreasson & Eriksson. *Skattefinansierade jobb skall ha meddelarfrihet* (GP Debatt 2011-11-16)
- Arbetsdomstolen dom 28/1986
- Arbetsdomstolen dom 74/2011 mål nr A 156/10
- Sofia Arkelsten. *M vill lagstifta om partibidrag* (SvD 2011-12-01)
- The Australian. *No check on OPI bugging: watchdog* (2011-10-12)
- The Australian. *The truth about an agency beyond scrutiny* (2011-10-12)
- The Australian. *Police watchdogs at each other's throats* (2011-10-12)
- The Australian. *Ombudsman finds no check on OPI taps* (2011-10-12)
- Bengtsson & Töllborg. *En riktig Mona Sablinare! Om konsten att till synes göra något utan att riskera att något verkligt sker. Utvärdering av brottsförebygggararbete i Gunnared* (Stadsdelsnämnden Gunnared November 2002)
- Bjørkelo & Taraldset. *Varsling som intern sikkerhetsventil i større IKT-prosjekt* (Magma 0410, Norge)
- Bjørkelo, Matthiesen & Einarsen. *Varslingens mange ansikter: en oppsummering av forskning og litteratur om varsling i arbeidslivet* (Søkelys på arbeidslivet 1/2008, årgang 25, 3-19)
- A.J. Brown. *Public interest disclosure legislation in Australia: Towards the next generation?* (Democratic Audit of Australia, Discussion paper 25/06 August 2006)
- A.J. Brown (ed). *Whistleblowing in the Australian Public Sector* (The Australian and New Zealand School of Government 2008)
- A.J. Brown. *Restoring the Sunshine to the Sunshine State: Priorities for Whistleblowing Law Reform in Queensland* (Griffith Law review, volume 18, No 3 (2009))
- A.J. Brown. *Whistleblowing legislation in Queensland. The agenda for reform* (Final report to the Queensland Government of the Australian Research Council Linkage Project: *Whistling While They Work. Enhancing the Theory and Practice of Internal Witness Management in Public Sector Organisations*, September 2009)
- A.J. Brown. *Weeding out WikiLeaks (and why it won't work): legislative recognition of public whistleblowing in Australia* (Global Media Journal, Australian Edition 5:1 2011)
- A.J. Brown. *Flying Foxes and Freedom of Speech: Statutory Recognition of Public Whistleblowing in Australia* (International Whistleblowing Research Network Conference, Middlesex University, London 23-24 juni 2011)

- Chaskalson. *How about a Bill of Rights? Inaugural Tony Fitzgerald Lecture* (Griffith Law Review, volume 18, No 3, 2009)
- Crime and Misconduct Commission (CMC). *Setting the standard. A review of current processes for the management of police disciplin and misconduct matters* (Crime and Misconduct Commission, Queensland, December 2010)
- Dagens Opinion. *Maria Abrahamsson om att bli nedröstad om parti-bidragen (m)* (2011-10-22 <http://www.dagensopinion.se/maria-abrahamsson-om-att-bli-nedröstad-om-partibidragen-m>)
- Kenny Dagesjö, *Pyramider och skandaler* (GP 2011-11-29, <http://www.gp.se/ekonomi/1.779114-pyramider-och-skandaler>)
- David Dixon (ed). *A Culture of Corruption. Changing an Australian Police Service.* (Hawkins Press 1999)
- Mats Edman. "Hundratals skattemiljarder omsätts utan granskning" (DN debatt 2011-10-26) <http://www.dn.se/debatt/hundratals-skatte-miljarder-omsatts-utan-granskning>)
- Erik Eklöf. *Enskildas talerätt mot normativa rättsakter enligt artikel 230 EG fjärde stycket: Codorniu mot rådet i ljuset av senare tids rättspraxis* (Examensarbete, Juridiska Fakulteten i Lund 2001)
- Erlingsson, Linde, Rothstein och Oscarsson, "Svensk korruption mer än bara repor i fasaden" (DN Debatt 2011-10-12)
- Helen Ester. *Whistleblowing and the media – transparency the greatest casualty* (Democratic Audit of Australia, September 2005)
- Finansinspektionen Dnr 11-949
<http://www.gp.se/nyheter/goteborg/1.758885-sparkad-vd-far-skarp-kritik>
- Göteborgs-Posten. *Arg polis får böta* (GP 2011-11-21)
- Göteborgs Stad|PREERA *Genomlysning av projekt Mätning 2009, Göteborg Energi AB*
- Göteborgs stad. *Tjänsteutlåtande (med bilagor), Mottagarfunktion för whistleblowers* (Stadskansliet, tjänsteutlåtande 2011-05-01, saknar dnr)
- Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet, Beslut B1 1803/10 *Beslut att bistå institutionen för juridik med 10.000 kronor till ett evenemang med externa gäster av betydelse för Handelshögskolan*
- House of Representatives, Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs. *Whistleblower protection: a comprehensive scheme for the Commonwealth public sector* (Canberra Australien February 2009)
- Håkan Hydén. *Rättens samhällliga funktioner* (Lund 1978)
- ICAC. *Second report on investigation into the methereil resignation and appointment* (September 1992)
- ICAC. *Investigation into the Relationship Between Police and Criminals, First Report* (February 1994)

- ICAC. *Investigation into the Relationship Between Police and Criminals, Second Report*
ICAC (April 1994)
- Ivkovic´ & Sauerman. *Measuring the code of silence among the South African Police: finding from an SAPS supervisor survey* (i Chandré Gould (ed), *National and international perspectives on crime and policing*, Institute for Security Studies 1-2 December 2010, South Africa)
- JO dnr 6824-2010
- Justitiedepartementet. *Summa Summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare?* (SOU 2007:5)
- Justitiekanslerämbetet dnr 8020-07-47, 2824-01-40, 3421-05-40, 6354-06-40 samt 8020-07-47
- Justitsministeriet. *Betænkning om behandling af klager over politiet* (Betænkning 1507, København 2009)
- Kammarrätten i Göteborg, dom 2008-01-21, målnr 3835/07 samt 3836/07
- Caroline Karlsson. *Polisens chefsjurist Barbro Jönsson riskerar åtal* (GP 2011-03-02)
- Konkurrensverket Dnr 86/2011
- Colleen Lewis. *Police, civilians and democratic accountability* (Democratic Audit of Australia, August 2005)
- Colleen Lewis, Janet Ransley and Ross Homel(ed). *The Fitzgerald Legacy, Reforming Public Life in Australia and Beyond* (Australia Academic Press 2010)
- Linander tycker, <http://johanlinander.se/blog/>
- Andrew Macintosh. *Making independent bodies independent* (Democratic Audit of Australia, Discussion paper 20/06 July 2006)
- Mathiesen, Bjørkelo & Birkeland Nielsen. *Klanderverdig atferd og varsling i norsk arbeidsliv* (Det psykologiske fakultet, Universitetet i Bergen 2008)
- National Integrity Systems Assessment (NISA). *Chaos or Coherence? Strengths, Opportunities and Challenges for Australia's Integrity Systems*. Final Report December 2005 (Griffith University, Transparency International Australia & Australian Reserach Council)
- OECD 2006. *Specialised anti-corruption institutions*. Review of Models.
- Office of Public Service Commissioners. *Review of the Whistleblowers Protection Act 1994* (As at October 2006 QLD)
- Anders R Olsson. *Öppenhet: från demokratiskt värde till hot* (Dagens Juridik 2011-11-12, <http://www.dagensjuridik.se/2011/11/oppenhet-fran-demokratiskt-varde-till-hot-0>)
- Parliamentary Crime and Misconduct Committee (PCMC), QLD, *Annual report 2010/2011 report No 84* (October 2011)
- Persson, Rothstein & Teorell. *The failure of Anti-Corruption Policies. A Theoretical Mischaracterization of the Problem*. (QoG working paper series 2010:19, Department of Political Science, University of Gothenburg)

- Jayne McPehrson. *Police Accountability – Independent or Internal Oversight?* (oklar publiceringsort och datum)
- Police Integrity Commission. *Project Manta Report 1. Identification and Communication of Command Misconduct Risks* (November 2009)
- Police Integrity Commission. *Project Manta Report 2. Identification and Communication of Command Misconduct Risks* (March 2011)
- Polistidningen. *Jan Karlsen kände till nytt jobb* (2010-11-17 <http://polistidningen.se/2010/11/jan-karlsen-kande-till-nytt-jobb/>)
- Porter, Prenzler & Fleming. *Complaint reduction in the Tasmania police* (forthcoming i Policing and Society)
- Prasser & Aroney. *Real Constitutional Reform After Fitzgerald: Still Waiting for Godot* (Griffith Law review, volume 18, No 3, 2009)
- Tim Prenzler. *Civilian Oversight of Police. A Test of Capture Theory* (British Journal of Criminology, 2000, s. 659-674)
- Tim Prenzler. *Stakeholders Perspectives on Police Complaints and Discipline: Towards a Civilian Control Model* (The Australian and New Zealand Journal of Criminology, vol 37, No 1 2004, s 85-113)
- Prenzler & Faulkner. *Towards a Model Public Sector Integrity Commission* (Australian Journal of Public Administration, vol 69, no 3, si-dorna 251-262)
- Tim Prenzler. *Reform in Politics. Criminal Justice and the Police in Post-Fitzgerald Queensland: An Assessment* (Griffith Law review, volume 18, No 3 pp 576-595 2009)
- Tim Prenzler. *Police corruption. Preventing Misconduct and Maintaining Integrity* (CRC Press 2009)
- Tim Prenzler. *The evolution of police oversight in Australia* (Policing & Society, vol 21, No 3 september 2011, 284-303)
- Ann-Marie Pålsson. *Det går att köpa sig hemlig makt över moderaterna* (Newsmill 2011-10-20 <http://www.newsmill.se/node/40308>)
- Queensland Criminal Justice Commission. *Improving Standards of Integrity in the Public Sector: The Queensland Experience* (Seoul januari 2000)
- The Queensland Police Union of Employees. *Response 8 July 2011, Independent review of the Queensland police complaint discipline and misconduct system*
- Queensland Law Society, *Remissvar 15 July 2011 (on) Independent review of the Queensland police complaint discipline and misconduct system*
- Queensland Government. *Governments response to the independent review of the Queensland police complaints, discipline and misconduct system* (August 2011)
- Janet Ransley. *Inquisitorial Royal Commissions and the Investigation of Political Wrongdoing* (ak.avh. Faculty of Arts, Griffith University, januari 2001)
- Ransley & Johnstone. *The Fitzgerald symposium: an introduction* (Griffith Law review, volume 18, No 3, 2009)

- Registernämnden. *Personalkontroll den 1 oktober 1969 – den 30 juni 1996* (1998 Stencil, Rapport till regeringen av Registernämnden beslutad den 16 december 1998)
- Report of a Commission of Inquiry Pursuant to Orders in Council, dated (i) 26 May 1987 (ii) 24 June 1987 (iii) 25 August 1988 (iv) 29 June 1989 (de som i texten refereras till som *The Fitzgerald Inquiry*)
- Riksdagens snabbprotokoll 1994/95:120, onsdagen den 14 juni, anförande 62
- Riksdagsprotokollet tisdagen den 30 november 2010 <http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=101&bet=2010/11:24>
- Roberts, Olsen & Brown. *Whistling while they work. Towards best practice. Whistle-blowing programs in Public Sector Organisations* (Second Report of the Australian Research Council Linkage Project, July 2009)
- Royal Commission into the New South Wales Police Service (i) Final Report, Volume I: Corruption (ii) Volume II: Reform (III) Volume III: Appendices (iv) Volume IV: The Paedophile Inquiry kap 1-11 (v) Volume V: The Paedophile Inquiry kap 12-20 (vi) Volume VI: The Paedophile Inquiry Appendices (de som i texten refereras till som *The Wood Royal Commission*)
- Charles Sampford. *From Deep North to International Governance Exemplar: Fitzgerald's Impact on the International Anti-Corruption Movement* (Griffith Law review, volume 18, No 3, 2009)
- Claes Sandgren, "Inget tyder på att Sverige blivit ett mer korrupt land" (DN Debatt 2011-10-10)
- Naiti del Sante, *Dragkampen om värdesystemet* (Bang nr 4 2011)
- Niklas Selberg. *Nya uppgifter för rätten och rättstillämpningen? En rättssociologisk fallstudie om "att visa demokratins muskler"* (Examensarbete, Sociologiska institutionen, avdelningen för rättssociologi, Lunds Universitet 2005)
- Don M. Snider. *Dissent and Strategic Leadership of the Military Professions* (Strategic Studies Institute, USA February 2008)
- David Solomon. *Whistleblowers, and governments, need more protection* (Democratic Audit of Australia, February 2006)
- David Solomon. *Reform Fatigue Following the Fitzgerald Report?* (Griffith Law review, volume 18, No 3, 2009)
- The Sunday Mail. *Vex, lies and videotape* (2011-10-16)
- SVT Text. *Fakta om anmälningarna* (2011-09-27)
- SVT Text. *M vägrar lagstifta om partibidrag* (2011-10-23)
- SVT Text. *S backar om partibidrag* (2011-11-21)
- The Sydney Morning Herald. *Police watchdog gets more powers* (2011-11-11)
- Dennis Töllborg. *Att dömas obörd* (Juridiska föreningen i Lund, skriftserie 1982)
- Dennis Töllborg. *Personalkontroll. En ideologikritisk studie kring den svenska personal-*

- kontrollkungörelsen* (Symposion 1986, finns för gratis nedladdning på [www-stella-bianca.se](http://www.stella-bianca.se))
- Dennis Töllborg. *Vad är goda argument värda?* (I festskrift till prof. Lars D Eriksson 1988, red. Tuori)
- Dennis Töllborg. *Under Cover. Den svenska säkerhetspolisen och dess arbetsmetoder* (Norstedts juridik, 1990, finns även för gratis ned-laddning på www-stella-bianca-se)
- Dennis Töllborg. *Om detta må ni inte berätta* (i festskrift till Anna Christensen 2000)
- Dennis Töllborg. *Värdesystemets parasiter* (Stiftelsen Torgny Segerstedts Minne 2001)
- Dennis Töllborg. *Intelligent Suicide?* (GRI-rapport 2008:5)
- Dennis Töllborg. *From Empathy to Austism. How Ignorance became the Norm* (Scandinavian Studies in Law, Volume 53, september 2008, pp 339-348)
- Dennis Töllborg, *Sorg 2.1* (SPC Swedlaw/stella-bianca.se 2009:1, fritt nedladdningsbar från www.stella-bianca.se)
- Dennis Töllborg. *Det går tydligen an* (SPC Swedlaw/stella-bianca.se open source 2010, fritt nedladdningsbar från www.stella-bianca.se)
- Dennis Töllborg, *Människa eller lort?* (forthcoming, april 2012)
- Vänersborgs tingsrätt, Miljödomstolen, dom meddelad 2010-06-16 i mål nr M 2245-08
- Webbe, Williams & Grayson. *Simple. Effective. Transparent. Strong. An independent review of the Queensland police complaints, discipline and misconduct system* (The State of Queensland, Department of the Premier and Cabinet, May 2011)
- Philip Zimbardo. *The Lucifer Effect* (2008 Random House Trade Paperback Edition)
- Kristoffer Örstadius. *Hälften slarvar med lagen om öppenhet* (DN 2010-09-26) <http://www.dn.se/nyheter/sverige/halften-slarvar-med-lagen-om-oppenhet>)

Övrigt

- CEPS Seminar 18 oktober 2011: Robert Wyld «Australia»s Anti-Corruption Record - Are we Winning or Losing the War?
- The Parliamentary Crime and Misconduct Committee. Three yearly review of the Crime and Misconduct Commission, Parliamentary House 3-4 November 2011

9. Kostnadsredovisning

De totala kostnaderna för denna resa, exklusive min ordinarie lön under perioden, har uppgått till 98.657 kronor. Av dessa har jag fått 25.442 i bidrag från Handelshögskolan, motsvarande en fjärdedel av totalkostnaderna. Resten har betalats med de sista kvarstående forskningsmedel jag har, och i övrigt med hjälp av familjens sparmedel. Jag har varit på resande fot totalt 10 veckor, från 3 oktober till den 12 december, och har vid angivande av projektets kostnader bortsett från rundgången i universitetet, dvs den "förvaltningsavgift" universitetet skall ha av sina egna medel och mina och Marjas sparpengar. Denna "förvaltningsavgift", avsedd att täcka den overhead som *de facto* inte existerar (bortsett från någon hundralapp i administrativ kostnad för att verkställa löneutbetalning), har uppgått till 44.558, och har stannat i systemet, dvs gått direkt från resebidraget från Handelshögskolans Partnerskapsprogram till universitetsförvaltningen.

Kostnaderna fördelar sig på följande sätt

• Flygresor	18.399
• Övriga resekostnader	1.936
• Boende	27.891
• Uppehälle (traktamenten)	40.297
• Internet och övriga liknande kostnader	858
• Presenter till mina värdar	3.251
• "Förvaltningsavgift" Göteborgs universitet	44.558
• "Skadestånd" till Wikileaks	2.100
• Tullavgift snus	4.025

Kostnaderna har täckts på följande sätt:

• Bidrag från handelshögskolan partnerskapsprogram (varav alltså knappt 65 % gått till "förvaltningsavgift", dvs inte varit något egentligt bidrag)	70.000
• Egna forskningsmedel	ca 51.000
• Familjens sparpengar	ca 8.000

Jag har dessutom erhållit avgörande stöd från CEPS samt CTCP i Australien, främst genom att de ordnat billigt studentboende, men också genom att de låtit mig skriva ut de olika versionerna gratis, bjudit på några taxiresor samt givit mig sekreterarhjälp med att ordna bl a resor. Jag har medvetet mörkat dessa bidrag, eftersom Göteborgs Universitet annars lär kräva "förvaltningsavgift" även beträffande dessa bidrag. Jag har inte räknat förvaltningsavgift för tull och "skadeståndet" till Wikileaks.

I och med detta arbete är mina medel för forskningsstöd, dvs allt från resor till datorinköp, slutgiltigt slut. Sedan jag offentliggjorde Leanderakten, och med detta utlöste inte bara ett stort antal forskningsprojekt och den famösa sk Säkerhetstjänstkommissionen, utan framförallt såg till att alla ni andra kunnat få läsa era akter, några dessutom få skadestånd, har jag inte längre kunnat få några forskningsmedel. Min chef på GRI har varit generös nog att låta de summor GRI kunnat fakturera när jag undervisat på andra institutioner avsättas till ett eget forskningskonto. Därmed har jag kunnat hålla mig ajour på datorsidan, samt kunnat delta i åtminstone några forskningsmöten utanför Göteborg, däribland främst kunnat genomföra denna resa. Sedan jag efter fem år slutligen lyckades stoppa juridiska institutionens försäljning av professors titel till juristsocieteten, får jag dock inte längre heller undervisa – juridiska institutionen hävdar ”ensamrätt” på all undervisning inom juridik vid Göteborgs universitet. Därmed är också den finansieringskällan stängd.

Visst är det svårt tröttande med alla dessa påståenden om illojal maktanvändning och korruption i Sverige, sprungna enligt chefen för Institutet mot muttor ”... i ett stort antal personers egenintresse av att överdriva korruptionens omfattning: medier, *forskare*, myndighetsföreträdare, oppositionspolitiker, revisorer, debattörer med flera får lättare uppmärksamhet, resurser och uppdrag, om korruptionen anses stiga”. Hå-hå ja-ja!

En privatperson, Alf Berntsson, som själv under åren försökt agera mot fr a Göteborgskorruptionen, blev sedan han läst rapporten i den version som släpptes på min hemsida den 15 december 2011 upprörd över repressalierna i form av stoppade forskningsbidrag, och skänkte ur sina privata medel 10.000 kronor. Därmed kom han att täcka upp de utgifter jag och Marja fått ta ur sparpengar för att kunna genomföra denna sista del i trilogin. Jag – och fler med mig hoppas jag – är mycket tacksam för det mått av stil som han visat. Det är vad man gör som räknas! Tack Alf.

