

REFLEKTIONER KRING EKONOMISK BROTTLIGHET

AV BO SVENSSON

Teknik och brott

Den kanske viktigaste kriminogena faktorn i vår tid är de lagstiftande församlingarnas övertro på strafflagstiftning. Genom förbud demonstrerar riksdagen problemmedvetenhet och handlingskraft och många gånger tror nog de enskilda riksdagsmännen också uppriktigt att verkligheten har förändrats när en ny straffbestämmelse har förts in i författningssamlingen. Så är emellertid endast undantagsvis fallet. Erfarenheterna i Sverige under senare år ger i stället stöd för uppfattningen att strafflagstiftningen är ett mycket trubbigt instrument för att styra t ex näringslivet. Sedan snart ett decennium har den kriminalpolitiska debatten i Sverige fokuserat på den s.k. ekonomiska brottligheten som lämpar sig särdeles väl för att belysa detta. I den här artikeln skall jag använda miljö- och databrottlighet som utgångspunkt för några reflektioner kring teknik och brott.

Ekonomiska brottlighet

Jag använder termen ekonomisk brottlighet för att beteckna straffbelagda gärningar som företas inom ramen för en i och för sig legal näringsverksamhet i syfte att göra en rejäl vinst. Begreppet täcker en vid flora av handlingar vilket följande scenario illustrerar.

Antag att en vetenskapsman med DNA-hybridteknik som specialitet vill starta ett företag för att med sådan teknik producera läkemedel. Genom vilseledande uppgifter om vinstutsikterna får han kapitalstarka personer att gå in som (1) delägare (2) långivare i företaget. Verksamheten inleds men företaget är underkapitaliserat och har inte ekonomiska möjligheter att vidta de åtgärder som myndigheterna föreskrivit till skydd för (3) de anställda och för (4) den yttre miljön. Inte heller finns det ekonomiskt utrymme för den prövning av läkemedel som skall ske; i stället förläggs denna till ett utvecklingsland och resultaten redovisas i förfälskade testprotokoll. Så snart läkemedlet (felaktigt) godkänts inleds försäljningen till (5) konsumenterna med hjälp av subliminal reklam i videofilmer och andra marknadsföringsmetoder som är otillbörliga såväl mot konsumenterna som (6) konkurrenterna. Företaget är dessutom fördomsfritt nog att i hemlighet avlyssna datortrafiken i ett konkurrerande läkemedelsföretag och kan genom detta industrispionage utveckla ett privat-

läkemedel till en bråkdel av de normala utvecklingskostnaderna. Vinsten redovisas emellertid inte i hemlandet utan överförs med hjälp av bl a fiktiva licensavtal till skatteparadis på olika håll i världen och (7) samhället går följaktligen miste om den skatt som rätteligen skulle ha betalats.

Jag skall inte mera gå i detalj. Var och en kan själv bygga på scenariot med ytterligare brott som riktar sig mot delägare, långgivare, anställda, miljö, konsumenter, konkurrenter och det allmänna. Min poäng är att de åtgärder som måste vidtas till skydd för de olika grupperna av offer måste differentieras med hänsyn till omständigheterna i de olika typfallen. Det är uppenbarligen olika saker som skall till för att hindra att anställda blir smittade av DNA-hybridbakterier resp att datortrafiken i konkurrentföretag avlyssnas.

I själva verket varierar skyddsåtgärderna i högsta grad för olika potentiella offer också inom de angivna grupperna.

De regler som har betydelse för t ex den yttre miljön är i Sverige spridda i ett stort antal författningar. Denna miljölagstiftning bevakas av ett 30-tal statliga myndigheter bl a statens naturvårdsverk, statens planverk, statens livsmedelsverk, fiskeristyrelsen, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, socialstyrelsen, skogsstyrelsen och arbetarskyddsstyrelsen. I teorin förekommer inte någon kompetenskonflikt mellan de olika myndigheterna. Erfarenheterna har emellertid visat att den sektoriserade uppsplittringen av miljövårdsansvaret innebär att myndigheterna många gånger är osäkra på sin kompetens. Ett uttryck för detta är tillämpningen av straffbestämmelserna i en av de centrala författningarna, nämligen miljöskyddslagen (1969:387).

Miljöskyddslagen reglerar under vilka förutsättningar miljöfarlig verksamhet får bedrivas. Lagen gäller med några få undantag all miljöstörande användning av mark, byggnad eller anläggning. Allmänt gäller att den som utövar miljöfarlig verksamhet måste välja den plats och vidta de åtgärder som skäligen kan fordras för att förebygga och avhjälpa olägenhet med verksamheten. Vissa verksamheter är uttryckligen tillståndspliktiga medan andra är enbart anmälningspliktiga. Det finns också möjlighet att frivilligt söka tillstånd enligt lagen.

Fråga om tillstånd prövas av koncessionsnämnden för miljöskydd eller i vissa fall av länsstyrelsen. Om tillstånd lämnas föreskrivs villkor beträffande lokalisering, rening och övriga skyddsåtgärder. Central tillsynsmyndighet är naturvårdsverket. Den löpande tillsynen utövas av länsstyrelsen eller den kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Skyldigheten att söka tillstånd för vissa verksamheter är det viktigaste instrumentet för att genomdriva lagens krav på en god miljö. Viktiga är också de möjligheter lagen ger att meddela föreskrifter och förbud. Dessa kan om det behövs förenas med vite eller genomdrivas med tvångsutförande. Ytterligare ett

mycket viktigt instrument är skadeståndsbestämmelserna. Den som driver en miljöfarlig verksamhet svarar i princip strikt, dvs oberoende av vållande, för skada såväl på person och sak som för ren förmögenhetsskada.

Det straffrättsliga ansvaret utgör alltså inte det centrala medlet för att trygga efterlevnaden av miljöskyddslagen. Lagen innehåller emellertid straffbestämmelser bl a för att stämpla miljöförstöring som något moraliskt förkastligt.

Miljöskyddslagens materiella regler är inte direkt straffsanktionerade och det finns exempelvis inte bestämmelser om straff för den som skadar miljön på visst sätt eller i viss omfattning. I stället anknyter straffansvaret till myndigheternas förbud eller föreskrifter. I stort sett kan fyra typer av brott mot miljöskyddslagen urskiljas:

- Överträdelse av förbud mot miljöfarlig verksamhet
- underlåtenhet att söka tillstånd för eller anmäla verksamhet
- åsidosättande av villkor eller föreskrifter för verksamhet
- underlåtenhet att på begäran lämna uppgifter till tillsynsmyndigheterna eller att lämna oriktiga uppgifter.

Det åligger tillsynsmyndigheterna att aktivt verka för att överträdelser bestraffas. I princip är tillsynsmyndigheterna skyldiga att anmäla överträdelser till åtal.

Miljöskyddslagens ansvarsbestämmelser är således knutna till koncessionsnämndens eller länsstyrelsens villkor, föreskrifter eller förbud i det enskilda fallet. Det innebär svårigheter i rättstillämpningen. Hur behandlar man t ex utsläpp av ett miljöskadligt ämne som över huvud taget inte nämns i villkoren – är allt som inte är uttryckligen förbjudet tillåtet eller vica versa? Rättsläget är i många avseenden oklart.

Att utsläppen inte överskrider högsta tillåtna värden kontrolleras i första hand genom företaget självt, som inte sällan i tillståndsbeslutet åläggs att genomföra ett särskilt kontrollprogram. Det innebär att den som svarar för verksamheten tar prover, analyserar dem och sänder in resultaten till tillsynsmyndigheten. Man bör inte förvåna sig att en sådan egenkontroll sällan leder till avslöjanden om otillåtna utsläpp.

Men tillståndsmyndigheten företar dessutom, fastän mycket sällan, kontroll av utsläppen. En svårighet är emellertid att mättekniken är bristfällig, framför allt i fråga om luftutsläpp. När det gäller mätningar av stoffutsläpp i luften har i vissa fall de uppmätta värdena en felmarginal på $\pm 75\%$. En annan svårighet är att tillstånd ofta innebär rätt att släppa ut en högsta mängd skadliga ämnen per månad eller år. Med den nuvarande låga frekvensen i provtagningen är det inte särskilt sannolikt att tillfälliga överutsläpp uppmärksammas. Och om det undantagsvis sker möts mätresultatet av invändningen att under övriga dagar av månaden eller året har utsläppen varit små och medelvärdet för perioden har därför inte överskridits.

Ytterligare problem i sammanhanget är att det ofta är oklart vem i företaget som har ansvaret för att bestämmelserna följs. Och även när ansvarigheten går att fastställa återstår för myndigheterna att bevisa att han åsidosatt bestämmelserna uppsåtligt eller av oaktsamhet.

Enligt naturvårdsverket är en mycket stor del av den totala mängden utsläpp i vatten och luft otillåten; siffran 30-40 % har nämnts för vissa slag av verksamhet. Man väntar sig då en ström av anmälningar om brott mot miljöskyddslagen. Den har emellertid i stort sett uteblivit. Under åren 1980-1984 gjordes endast 248 anmälningar av vilka endast 20 % (50 fall) har lett till åtal. I 15 % av fallen pågår fortfarande utredning och i 65 % av fallen har åklagaren beslutat att inte väcka åtal. Av de 50 fall som föranlett åtal har 34 lett till fällande dom. Straffet har vanligtvis blivit böter. Fängelse har dömts ut endast vid två tillfällen.

De svårigheter att tillämpa straffbestämmelserna som jag nu har redovisat är inte unika för den svenska miljöskyddslagstiftningen. Motsvarande gäller mer eller mindre uttalat all strafflagstiftning som syftar till att reglera näringslivet.

Och skälen till straffrättens tillkortakommande är nog ganska lätta att finna. Det är polis och åklagare som bestämmer vad som skall tas in i det straffrättsliga maskineriet. De är utbildade och organiserade för att ta sig an stölder och annan traditionell brottslighet – enkla brott som begås av osofistikerade ungdomar och vanekriminella. Det är orealistiskt att räkna med att polis och åklagare någonsin kan utveckla en kompetens som tillnärmelsevis täcker det utomordentligt breda spektrum av handlingar som jag har betecknat som ekonomisk kriminalitet och av vilka miljöbrottsligheten i all sin mångfald utgör endast en mindre del. I själva verket väcker det uppenbara straffrättsliga misslyckandet på det ekonomiska fältet frågan hur straffrätten egentligen fungerar när det gäller den traditionella brottsligheten.

För egen del menar jag därför att man bör vara utomordentligt restriktiv med straffbestämmelser för att reglera näringslivet. När det gäller att påverka ekonomiska företag och särskilt sådana som drivs i vinstsyfte, finns det överlägsna alternativ till kriminalisering. Man kan med fördel arbeta med t ex skatteförmåner och andra belöningar åt företag som betar sig på önskvärt sätt medan administrativa avgifter och andra liknande ekonomiska sanktioner drabbar dem som missköter sig.

Icke-ekonomiska brott

Vad jag har sagt nu har tillämpning i hög grad också på brott som begås av näringsidkare, vetenskapsmän, myndighetspersoner och andra enskilda personer som vill visa sig duktiga i jobbet eller har liknande icke-ekonomiska motiv för sin förbjudna handling. Det finns så många andra sofistikerade former för kontroll av socialt väletablerade grupper att straffrättsliga åtgärder framstår som

olämpliga annat än för de allra grövsta fallen. Som bekant har vi i Sverige sedan drygt 170 år en justitieombudsman (JO) som skall se till att de statsanställda fullgör sina tjänsteåligganden. Ursprungligen arbetade JO mycket med straffrättsliga medel. Genom lagstiftning under de senaste två decennierna har emellertid hans tidigare möjligheter att väcka åtal för missbruk av eller försummelse i tjänsten begränsats så att det i praktiken knappast förekommer längre. I stället tillrättaförts försumliga tjänstemän genom bl a utebliven befordran, omplacering, uppsägning, etc, något som ofta upplevs lika smärtsamt som t ex ett bötestraff. Jag vill emellertid inte dölja att förhållandet är omdiskuterat och många är kritiska och menar att justitieombudsmannainstitutionen har blivit en papperstiger.

Personer eller situationer

Nyligen har man i Stockholm visat teaterpjäsen Hitlers barndom. Stycket kan ses som ett av ganska få exempel på hur man söker föra tillbaka moderna brott, i det här fallet folkmord, på gärningsmannens förhållanden i barn- och ungdomen.

Annars är det ju påfallande sällan man ser försök att förklara t ex ekonomisk brottslighet av det slag som beskrivits i det tidigare scenariot genom hänvisningar till ärftlig belastning, slapp och inkonsekvent uppfostran, videofilmer, arbetslöshet, bostadsbrist och andra omständigheter som brukar gå som en röd tråd genom den kriminalpolitiska debatten om den traditionella brottsligheten och särskilt då ungdomsbrottsligheten.

På t ex skatteområdet tillämpar myndigheterna i stället det illusionsfria för att inte säga cyniska betraktelsesättet att benägenheten att begå skattebrott inte skiljer sig så mycket från en skatteskyldig till en annan. Utgångspunkten är att om den skatteskyldige riskfritt kan undandra skatt kommer han också att göra det och samhällets ansträngningar inriktas på att begränsa hans faktiska möjligheter till skattefusk och att höja upptäckrisken vid sådana brott.

Jag tror att man vinner mycket effektivitet om man tillämpar denna filosofi också på den traditionella brottsligheten. De förebyggande insatserna riktas då mot situationer som inrymmer risker för brott snarare än mot personer som anses vara särskilt benägna att begå brott. Låt mig illustrera saken med ett aktuellt exempel.

Det finns en vitt spridd uppfattning att den moderna datortekniken ökar riskerna för traditionell brottslighet som förskingring och bedrägeri. Följande omständigheter brukar föras fram i detta sammanhang.

ADB-anläggningar är *komplexa* och möjliggör en enorm *koncentration* av data. Information som i manuella system kräver flera ton av papper kan i ett ADB-system komprimeras till ett enda magnetband. Det ökar sårbarheten.

Datakommunikation ger möjlighet att begå brott på långt avstånd från brottsplatsen. Från en terminal kan gärningsmannen t ex direkt uppdatera register eller ändra i program. Datakommunikation innebär också risk för olovlig avlyssning av datortrafiken. Geografiska avstånd utgör således inte något skydd mot brott.

Anonymitetskänslan på arbetsplatsen har ökat betydligt genom tillkomsten av terminalsystem och datakommunikation. Detta har en rad sociala konsekvenser. Gärningsmannen har inte längre den personliga kontakten med offret och upplever sällan att vinningsobjektet tillhör en identifierad person. Det klassiska vinningsobjektet är pengar och varor som måste flyttas direkt från ägaren till lagbrytaren. Pengar i form av elektroniska impulser upplevs mer abstrakt. Handlingen reduceras till att flytta några siffror från ett håll till ett annat och kan inte jämföras med en gärning där man fysiskt hanterar pengar eller varor.

En ytterligare omständighet som minskar upptäcktsrisken är *tidsfaktorn*. I datasammanhang, använder man sådana tidsbegrepp som sekunder och delar av sekunder. Detta minskar kontrollmöjligheterna och ökar risken för olovliga manipulationer.

En annan kriminogen faktor är mängden av *felaktiga transaktioner* eller *felfrekvenser* som förekommer i automatisk databehandling. Oavsiktliga fel visar systemets brister och svagheter. En hög felfrekvens skapar en miljö där avsiktliga fel kan döljas.

Jag är för egen del beredd att ifrågasätta denna uppfattning på nära nog varje punkt. Koncentrationen av data ger ekonomiska och tekniska möjligheter till ett effektivt fysiskt skydd av datamaskiner, program och databärare. Låt mig i detta sammanhang påpeka att i ett manuellt system sitter förskingraren med kauschuk, bläckvatten och rakblad och raderar i böckerna. Och när upptäckt hotar sätter han kanske en tändsticka till bokföringsmaterialet. Det är inte svårare än att ändra i ett datorprogram eller förstöra ett magnetband.

Datakommunikation ger nya möjligheter att snabbt få in de uppgifter som behövs för att kontrollera penningströmmarna. De stora multinationella företagen kan i dag stämma av bokföringen så ofta som varannan månad och publicera delårsrapporter flera gånger om året. Jag menar att upptäcktsrisken för datorrelaterade förskingringar och bedrägerier har höjts och inte sänkts genom den nya tekniken.

Jag vågar säga detta bl a därför att jag inte tillmäter det geografiska avståndet och tidsfaktorn någon större brottsförebyggande betydelse sedan vi väl har fått ett fungerande post-, telegraf- och telefonsystem. Tidsskillnaden mellan att telegrafera pengar till utlandet och att sända dem över ett datornät kan inte rimligtvis påverka frekvensen av förskingring eller bedrägeri.

Det återstår också att bevisa att datoriseringen ökar anonymitetskänslan på arbetsplatsen. Det kan lika väl förhålla sig på det viset att datortekniken avlastar tjänstemännen tråkigt ensamarbete på kontoret. I Sverige har SAS kommit att stå modell för stora delar av näringslivet, man har återupptäckt kunden och använder datorerna för att höja servicenivån och komma närmare honom. Mot den bakgrunden klingar talet om ökad alienation falskt.

Slutligen. Det är otvivelaktigt på det sättet att många datorsystem redovisar en förbluffande hög felfrekvens. Det är emellertid inte självklart att det skall tolkas som att situationen har försämrats. Vi vet inte så mycket om felfrekvensen i de manuella systemen. Det är först med fellistor och andra kontrollrutiner som hör till ett ADB-system som vi har fått möjligheter att mäta felen.

På det här sättet kan man hålla på länge och spekulera om hur verkligheten ser ut i fråga om datorrelaterade brott. För att få lite mera kött på benen har Artur Solarz, forskare på brottsförebyggande rådet, genomfört en studie av alla domar som har meddelats i Sverige under åren 1981-1983 i mål om grov förskingring. Av dessa sammanlagt 351 domar visade sig 38 gälla datorrelaterade grova förskingringar. Till dessa 38 lades 10 som utgjorde samtliga avdömda fall av grov förskingring som inrapporterats med anledning av en enkät från rikspolisstyrelsen till landets samtliga polisdistrikt om datorrelaterade brott. Dessa 10 domar hade meddelats åren 1979-1980. Denna ADB-grupp om 48 fall jämfördes med en kontrollgrupp bestående av fall som föranlett fällande dom för grov förskingring men där den dömde inte utnyttjat datorer. Kontrollgruppen bestod av 180 fall som utvalts slumpmässigt bland de (351-38) 313 domar som återstod av grundmaterialet. En på detta sätt utförd studie ger naturligtvis inte underlag för alltför vittgående slutsatser. Några intressanta omständigheter skall emellertid nämnas.

Förskingring är ett brott som innebär att gärningsmannen sviker ett förtroende. 51 procent av ADB-gruppen hade följdaktigt varit anställda längre än elva år, 62 procent längre än fem och 75 procent längre än tre år. Medelåldern var drygt 35 år. ADB-gruppen var genomsnittligt yngre och bättre utbildade än kontrollgruppen.

Förskingring döljs ofta genom överföringen mellan olika konton. I de 48 ADB-fallen företogs i genomsnitt 22 brottsliga manipulationer per fall eller sammanlagt 1 062 brottstillfällen. Det innebär att förskingring ofta pågått under lång tid vilket antyder brister i kontrollen.

En förskingring som sker för att täcka ett tidigare förskingrat belopp utgör ett särskilt brott och de värden som redovisas i mål om förskingring utgör därför ofta ett mått på hur mycket pengar förskingraren har omsatt i stället för hans nettovinst. Det genomsnittliga förskingrade nettovärdet uppgick till 196 000 kr i ADB-gruppen och 137 000 kr i kontrollgruppen. Medianvärdena var 83 000

resp 47 000 kr. Skillnaden, som fö inte är statistiskt signifikant, kan bero på att ADB-gruppen domineras av bank- och postantälda som kan antas hantera fler konton och större belopp än anställda i de andra typer av företag, som är mest vanliga i kontrollgruppen.

Analysen av tillvägagångssätten visar att i de flesta brottsfallen har man manipulerat med indata. En logisk slutsats är att kontrollen av grundhandlingar och primära data tycks vara en svag länk i granskningsystemet.

Undersökningen visar att de flesta gärningsmän har arbetat inom organisationen flera år, inte har missbruksproblem och inte heller är brottsbelastade. Gärningsmännen tillhör inte gruppen högkvalificerade dataspecialister. De flesta är terminaloperatörer med viss insyn i systemen. Slutsatsen måste vara att personalurval och kontroll av dataspecialister inte löser säkerhetsproblemen inom ADB.

Den bild som nu tecknats av ADB-förskingraren styrker mig i min uppfattning att ingenting egentligen har hänt på området förskingring genom införandet av datortekniken.

Däremot kan datortekniken få genomgripande konsekvenser för förmögensbrottsligheten på andra områden. Jag tänker bl a på att en övergång till ett kontantlöst samhälle reducerar stöld, rån och andra brott för att komma över just kontanter. Det talas i dag också om s k distansarbete som innebär att människor kan utföra sitt arbete vid en terminal i det egna hemmet. Blir den visionen verklighet i stor skala försvinner fickstöld, rån och andra sådana angrepp på den befolkning som i dag pendlar mellan arbete och bostad. Samtidigt kommer tillfällena att begå bostadsinbrott att minska. En tredje utvecklingslinje är en datoriserad bil som inte kan stjälas, plundras, framföras av onyktra etc. Datortekniken erbjuder således svindlande möjligheter att förändra förmögens- och trafikbrottslighetens omfattning och struktur. En skön ny, brottsförebyggande värld står för dörren.

LITTERATUR

Eriksson, Inger: Miljöbrott – en dold brottslighet. I *Brottsutvecklingen* 1985. BRÅ Forskning 1985:5.

Solarz, Artur: Datortekniken och brottslighet BRÅ Forskning 1985:3.

Adresse: Överdirektören Bo Svensson

BRÅ

Atlasmuren 1

113 21 Stockholm

Sverige