

Socialförsäkring via Internet – en ny brottsmiljö?

av Fredrik Andersson



Fredrik Andersson
fredrikandersson75@hotmail.com

Under senare tid har problemen med missbruk av socialförsäkrings-systemet uppmärksammats kraftigt. En debatt av detta slag har länge framstått som tabubelagd, men har helt plötsligt blivit legitim i en tid när de flesta inser att de ekonomiska resurserna är begränsade.

Det är uppenbart att ett system som kostar den svenska befolkningen drygt en miljard kronor om dagen, måste hanteras med omsorg och vara föremål för en kontinuerlig granskning och nya överväganden. I det sammanhanget är det naturligt att undersöka och diskutera om och i så fall i vilken omfattning systemet utsätts för missbruk. Oavsett hur obekvämt det är att påstå att det förekommer fusk med vårt välfärdssystem, med andra ord påstå att det svenska folket till viss del

fuskar, måste frågan förr eller senare göras politiskt korrekt. Jag använder medvetet uttrycket göras politiskt korrekt, eftersom det egentligen aldrig kan vara särskilt korrekt eller populärt att från politiskt håll påstå att ens väljare inte är helt ärliga. Den politiska debatten är dock omöjlig att undvika i längden, eftersom det finns få områden som är så starkt påverkade och beroende av politiska ställningstaganden som just socialförsäkringsområdet. Alltså, ju förr problemen uppmärksammas, desto bättre.

Den 11 mars 2004 antog riksdagen en lag som behandlar självbetjäningstjänster via Internet.¹ Lagen har karaktären av ramlag och syftar till att undanröja de rättsliga hinder som finns för att utveckla de Internetbaserade självbetjäningstjänsterna på socialförsäkrings-ens område. En försöksverksamhet har pågått sedan år 2002² och denna har fallit så väl ut att systemet nu permanentats. I min forskning behandlar jag personförsäkringsbedrägerier inom den allmänna och privata försäkringen, med särskild fokus på kopplingen dem emellan. I detta arbete har jag kommit att konfronteras med en kriminologisk teori benämnd rutinaktivitetsteorin. Teorin, som bygger på

empiriskt material, försöker förklara brottsligheten utifrån vissa kriterier, och fokuserar på vad man skulle kunna kalla *brottsmiljön*. Denna är, enligt teorin, av avgörande betydelse för om ett brott över huvud taget skall kunna begås. Mot denna bakgrund har en rad betänkligheter infunnit sig vid införandet av Internettjänster inom socialförsäkringsområdet. I ljuset av det uppmärksammade missbruket av socialförsäkringssystemet finns det

Fredrik Andersson är jur.lic. i straffrätt vid Lunds universitet. I mars 2006 påbörjar han en anställning som hovrättsfiskal vid Hovrätten över Skåne och Blekinge.

Artikeln har tidigare varit publicerad i Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 2004:3-4.

enligt min mening möjligen även en viss befogad anledning till oro. Hur som helst finns all anledning att belysa eventuella problem som kan finnas, om inte annat på grund av att utvecklingen av Internetbaserade tjänster kan förväntas spilla över till andra områden i samhället. Har man från politiskt håll väl startat en het debatt om problemen, så kan den likaväl föras fullt ut.

Enligt min mening finns ur brottsynpunkt flera aspekter, som man inte diskuterat på ett tillfredsställande sätt i förarbetena till den nu aktuella lagen. Jag har här för avsikt att beröra några av dessa aspekter och framför allt lägga fram mina egna tankar vad gäller Internet och socialförsäkring. Min avsikt är inte att föra en detaljerad kriminologisk eller straffrättslig diskussion, utan snarare anlägga en principiell diskussion om fenomenet brott och Internet med fokus på socialförsäkringen. Det finns i detta sammanhang inte något utrymme för en närmare beskrivning av rutinaktivitetsteorin, men en översikt kommer att presenteras. Därefter några korta anmärkningar om den aktuella lagen, innan en diskussion tar vid om vilka problem självbetjäningstjänsterna möjligen kan medföra ur brottsynpunkt.

Rutinaktivitetsteorin

Rutinaktivitetsteorin (Routine Activity Approach) lades fram första gången år 1979 i en artikel skriven av Lawrence E. Cohen och Marcus Felson.³ Den har därefter vidareutvecklats av Marcus Felson i boken *Crime and Everyday Life*.⁴ I förstnämnda artikel frågar sig författarna varför brottsligheten i USA har ökat, när livssituationen för flertalet amerikaner har förbättrats. Enligt flera kriminologiska uppfattningar borde den istället ha minskat i takt med ökad välfärd. Författarna menar att förklaringen ligger i de vardagliga rutiner som förekommer i samhället. Det är med anledning härav som teorin fått sitt namn.

Ett av de centrala begreppen i teorin är begreppet rutinaktivitet. Härmed avses alla aktiviteter som förekommer i samhället och som är återkommande och allmänt utbredda. Samtliga aktiviteter som tillgodoser såväl befolkningens behov i stort som individuella behov omfattas, oavsett om de härstammar från biologiska eller kulturella behov. Inte endast livsnödvändiga aktiviteter avses, utan alla aktiviteter inkluderas så länge de är ständigt återkommande och en del av det vardagliga livet. Aktiviteterna företas antingen i hemmet, i arbetet utanför hemmet, eller i andra sammanhang utanför hemmet.⁵

Det som gör teorin särskilt intressant är att den fokuserar på själva brottstillfället istället för att exempelvis koncentrera sig på gärningsmannens person. Upphovsmännen menar att det är tillfället som till stor del skapar brottslingen och att nästan vem som helst är benägen att, under vissa förutsättningar, begå brottsliga handlingar. Det handlar bara om rätt kombination i tid och rum av kriterierna *motiverad förövare, lämpligt objekt och avsaknad av kapabla väktare*. I sin bok benämner Felson de tre kriterierna ”almost-always elements” och kompletterar dessa med tre ”often-important elements”, nämligen *hjälpmedel som antingen uppmuntrar eller motverkar brott, kamouflage samt åskådare att antingen imponera på eller skrämna*.⁶

Författarna menar alltså att om man ändrar de strukturella förhållandena för de vardagliga rutinerna i samhället med avseende på de tre förstnämnda faktorerna, så kan detta medföra stora förändringar för både brottslighetens omfattning och utformning. Enligt författarna beror detta på att de strukturella förhållandena kan förändra förhållandet i tid och rum mellan de tre faktorerna.⁷ Detta synsätt innebär att det är vårt dagliga liv som är upphov till den befintliga brottsligheten och att de aktiviteter som pågår i samhället skapar brottstillfällena. En konsekvens av detta är i sin tur att det krävs förändringar i samhället,

alltså i vardagen, för att komma till rätta med brottsligheten.⁸

Rutinaktivitetsteorin och socialförsäkring via Internet

Mot bakgrund av teorin kan ett missbruk med socialförsäkringar kort beskrivas på följande sätt. Den motiverade förövaren är den person som bestämmer sig för att på något sätt oerättigt erhålla en ersättning. I detta fall görs försöket att få ut ersättning från socialförsäkringen. Det lämpliga objektet är socialförsäkringssystemet och i förlängningen staten. Kriteriet avsaknad av kapabla väktare är mer komplext och avser till exempel handläggningen hos Försäkringskassan, det brottsförebyggande arbetet och förövarens sociala omgivning i övrigt.

Låt oss nu relatera detta till självbetjäningstjänster via Internet. I sådant fall har förövaren kontakt med Försäkringskassan via Internet från en dator som i många fall är placerad i hemmet. Tar vi dessutom hänsyn till Felsons ”often-important elements”, kan vi konstatera att två av dessa är uppfyllda. Datorn med Internetanslutningen kan betraktas som det hjälpmedel, med vilket man kan ta sig ut på Internet och följaktligen komma i kontakt med Försäkringskassan. Datorn är ofta placerad i hemmet och hemmets fyra väggar kan antas utgöra kamouflaget.

Felson tar även upp den inverkan på andra människor som en gärningsman kan vilja åstadkomma. Enligt min mening föreligger vanligtvis inte någon sådan avsikt i den här situationen. Möjligen skulle detta kriterium kunna bli aktuellt om personen ifråga ingår i en grupp, i vilken det är fullständigt accepterat att agera på detta sätt. Att synliggöra en brottslighet av det här slaget för den större allmänheten, skulle troligen bara leda till en icke hedrande inställning till personen. Det beror på att flertalet trots allt värderar vårt socialförsäkringssystem förhållandevis högt. Jag

kommer i den fortsatta diskussionen att beröra de tre förstnämnda kriterierna, men i huvudsak fokusera på kriteriet avsaknad av kapabla väktare, eftersom det, enligt min mening, är här som de största problemen finns.

Lag (2004:115) om självbetjäningstjänster via Internet inom socialförsäkringens administration

Regeringen har som ett led i utvecklingen av de så kallade 24-timmarsmyndigheterna föreslagit en lag för att underlätta en sådan utveckling även inom socialförsäkringsadministrationen. Kortfattat är enligt förarbetena innebörden av begreppet 24-timmarsmyndighet en elektronisk interaktivitet mellan medborgare och myndigheter.⁹ Detta skall därmed leda till en förbättrad och ökad servicenivå när det gäller myndighetens tillgänglighet, genom att den enskilde blir oberoende av kontorstider och geografisk belägenhet. Förhoppningen är att detta i sin tur innebär högre kvalitet i myndigheternas tjänster och deras bemötande. I första hand avses härmed kommunikation via Internet.¹⁰ I propositionen betonas dock att det även i fortsättningen måste finnas möjlighet att göra personliga besök hos myndigheten, liksom att kunna skicka brev och ringa dit.¹¹ Det konstateras vidare att en utveckling på detta område påskyndas av de krav som riktas mot myndigheten när det gäller effektivitet, samverkan med andra myndigheter och förbättrad service gentemot medborgarna.¹²

Syftet med lagen är som påpekats att undanröja de rättsliga hinder som finns för att självbetjäningstjänsterna skall kunna utvecklas. Meningen är således att medborgarna skall kunna få tillgång till individanpassad information samt göra ansökningar och andra rättshandlingar elektroniskt via Internet. Det är också den centrala funktionen inom 24-timmarsmyndigheten. Man lämnar även öppet

för möjligheten att beslut om förmåner etc. så småningom skall kunna meddelas genom en automatiserad process.¹³

Lagen har karaktären av ramlag och ger alltså inga detaljerade bestämmelser om speciella tjänster avseende bidragsslag eller dylikt. En utgångspunkt vid arbetet med utformningen av lagen har varit att den rättsliga regleringen på detaljnivå bör delegeras till myndighetsnivå. Detta betyder att myndigheterna själva kan bestämma vilka tjänster som skall finnas, hur de ska utformas och vilka rättshandlingar som skall kunna utföras via Internet. Myndigheterna får därigenom möjlighet att på ett tillfredsställande sätt tillgodose de olika krav som måste ställas på ett sådant system, exempelvis krav på användaridentifiering och skydd mot förvanskning av dokument.¹⁴

Enligt 2 § i lagen skall de rättshandlingar som företas via Internet, ha samma rättsverknningar som om de företagits i enlighet med de formkrav som gäller enligt bestämmelserna inom socialförsäkringen. Det poängteras att föreskrifter som innebär att uppgifter skall lämnas på heder och samvete, alltid skall iaktas vid användning av självbetjäningstjänster. I förarbetena till både denna lag och den tidigare lagen om försöksverksamheten, diskuteras ingående hur man skall säkerställa att information som överförs elektroniskt inte har förändrats, att det är rätt person som lämnat uppgifterna och att personen inte senare med trovärdighet kan förneka att denne sänt informationen.¹⁵ Detta är viktigt ur flera aspekter, inte minst ur straffrättslig synpunkt.¹⁶ Vad gäller den straffrättsliga aspekten anges vidare att en utgångspunkt vid införandet av 24-timmarsmyndigheter bör vara att straffansvaret vid fusk och missbruk i möjligaste mån blir oberoende av om den enskilde lämnar uppgifterna via Internet eller på traditionellt sätt. Riksåklagaren har i detta sammanhang i sitt remissvar understrukit vikten av att den enskilde förstår rättsföljden av att denne lämnar felaktiga uppgifter.¹⁷

En ny brottsmiljö?

I propositionen diskuteras ingående hur man skall kunna kontrollera att det är en viss person som lämnat en särskild uppgift, samt att uppgifter inte kan förvanskas på olika sätt. Av diskussionen framgår att man lagt mycket möda på att lösa de tekniska delarna, så att man nu kan vara säker på att de uppgifter som lämnas och som skall ligga till grund för beslut, verkligen kommer från den person som beslutet skall avse. Detta är naturligtvis viktigt ur flera aspekter, även ur den straffrättsliga. Vi kan inte ha en ordning där man som försäkrad och användare av de Internetbaserade tjänsterna, riskerar att ställas till svars för uppgifter som till synes lämnats av den försäkrade själv, men som i stället lämnats av någon annan. Rättssäkerheten är viktig. Vidare skulle hela systemet med Internettjänster bli meningslöst om man inte kan lita på de uppgifter som lämnas. Av förarbetena framgår emellertid att man synes ha kommit fram till en tillfredsställande lösning på detta problem.¹⁸

Enligt min mening finns dock ett problem som anknyter till detta och som förtjänar minst lika stor uppmärksamhet. Jag tror nämligen inte att problemet i första hand ligger i att *fel* person lämnar fel uppgifter, utan i stället i att *rätt* person lämnar fel uppgifter. Detta problem finns förstås redan idag, men kan möjligen komma att bli än större vid användning av Internet på socialförsäkringsområdet. Det är vid denna aspekt jag i den fortsatta diskussionen i huvudsak kommer att uppehålla mig.

I propositionen ägnas inte mycket uppmärksamhet åt denna aspekt. Däremot har det aktuella problemet delvis behandlats i en promemoria från Socialdepartementet rörande 24-timmarsmyndighet inom socialförsäkringen.¹⁹ I samband med att man i promemorian diskuterar ansvaret vid lämnande av oriktiga uppgifter uttalas följande.

”En aspekt att beakta i detta sammanhang är exempelvis den ökande anonymitet i förhåll-

lande till en myndighet som den som lämnar uppgifter via en persondator kan tänkas uppleva i förhållande till vad som är fallet vid en personlig kontakt. En annan aspekt är det förhållandet att den ovan berörda varningsfunktionen som ett sedvanligt skriftligt förfarande innebär inte självklart kvarstår vid användning av elektroniska meddelanden. En Internet-tjänst kan dock samtidigt innehålla funktioner som innebär en starkare betoning av vikten av att lämna korrekta uppgifter än vad som är fallet vid pappersbunden hantering.”²⁰

Detta påpekande är hämtat från förarbetena till den tidigare nämnda lagen om försöksverksamhet, i vilka man alltså har uppmärksammat problemet på ett mycket tydligare sätt än i propositionen till den nuvarande lagen. I promemorian görs uttalandet i samband med en diskussion om kriminalisering av att lämna felaktiga uppgifter via Internet. Kriminaliseringen skall gälla i de fall uppgifterna lämnats på heder och samvete, varvid man tidigare har anfört regeringens syn på uppgifter lämnade på sådant sätt. Regeringen gjorde vissa uttalanden angående detta när man år 1997 införde en generell bestämmelse i lagen (1962:381) om allmän försäkring, om att uppgifter skall lämnas på heder och samvete. Motiveringen var då bland annat att kravet på att uppgifter skall lämnas på heder och samvete understryker vikten av att de lämnade uppgifterna är fullständiga och sanningsenliga. Enligt regeringens mening borde därför kravet avhålla enskilda från att medvetet eller på grund av slarv lämna felaktiga uppgifter.²¹

I propositionen till den nya lagen påpekas emellertid endast varningsfunktionen och inte anonymiteten. Det sägs att det inte är självklart att varningsfunktionen tillgodoses på samma sätt vid elektroniska meddelanden som vid ett traditionellt förfarande. Regeringen betonar i propositionen att denna aspekt är viktig, men konstaterar samtidigt att man torde kunna lägga in varningsfunktioner i den

elektroniska hanteringen som mycket väl motsvarar funktionen vid en pappershantering.²² Funktionen skulle till och med kunna utformas så att den utgör en än mer påtaglig varning.²³ Regeringen förutsätter att myndigheterna under utvecklingen av självbetjäningstjänsterna utan speciell reglering ser till att sådana varningar införs i systemet.²⁴

Enligt rutinaktivitetsteorin krävs att de tre ovan nämnda kriterierna sammanstrålar vid viss tidpunkt och på viss plats, för att ett brott skall begås. Man skulle kunna uttrycka det så, att en lämplig brottsmiljö är den när en motiverad förövare och ett lämpligt objekt samtidigt befinner sig på en lämplig plats i avsaknad av kapabla väktare. Vad gör då teorin intressant i detta sammanhang, med Internet och socialförsäkring? Cohen och Felson skriver i sin artikel att även om andelen motiverade förövare eller lämpliga objekt skulle hållas konstant, kan en förändring i rutinaktiviteterna innebära att de två kriterierna kan sammanstråla allt oftare och därmed skapa fler brottstillfällen. Författarna menar att avsaknadskriteriet i detta fall blir än viktigare. Skulle kontrollen minska i en sådan situation, finns alltså stor sannolikhet att brottsligheten ökar.²⁵

Utnyttjandet av Internet framstår som ett mycket bra exempel härpå. Rutinaktiviteten, i detta fall kontakten med Försäkringskassan, förändras nu från en pappersbunden process till en elektronisk process. Kontakten mellan förövaren och objektet ökar väsentligt genom att länken dem emellan utgörs av Internet, vilket innebär att en sammanstrålning kan ske när som helst och dessutom precis när förövaren vill. Om vi får tro Cohen och Felson är alltså avsaknadskriteriet mycket viktigt i denna situation. Det är svårt att finna motargument. Det räcker med att sätta sig in i situationen för ett kort ögonblick. Vi har förövaren med sin dator. Han har för avsikt att få ut ersättning från Försäkringskassan, men han är inte berättigad till någon sådan i dagsläget. Genom att använda Internet kan han minime-

ra antalet kontakter med Försäkringskassan samt på ett mycket lätt och smidigt sätt försöka genomföra brottet. Han behöver faktiskt inte ens bege sig hemifrån.

Om vi försöker analysera denna situation utifrån de nämnda kriterierna kan följande sägas. Som ovan nämnts förändras rutinaktiviteten, det vill säga från en pappersbaserad process till ett elektroniskt förfarande. Antalet motiverade förövare kan i stort antas vara konstant. Det lämpliga objektet är fortfarande detsamma. Avsaknadskriteriet återstår därmed att diskutera. Även utan att stödja sig på teorin är det enligt min mening inte svårt att inse att de största problemen ligger i bristen på kontroll, alltså problem hänförliga till avsaknadskriteriet, när man diskuterar införandet av självbetjäningstjänster via Internet. Innan detta diskuteras skall dock några anmärkningar avseende de två övriga kriterierna göras. Jag menar att man i viss mån trots allt måste fundera över dem, även om någon direkt förändring inte skett avseende dessa.

Motiverad förövare

Vad gäller motiverade förövare är farhågan framför allt att flera av dem skall sätta sina planer i verket. Möjligen skulle fler personer frestas att försöka få ut ersättning som de inte är berättigade till, beroende på att förfarandet kan ske smidigt via Internet. Detta beror dock inte på att antalet motiverade förövare i egentlig mening har blivit fler, utan istället på att det finns brister i kontrollen avseende kriteriet avsaknad av kapabla väktare och att förövaren på grund av detta blir mer motiverad. Det har helt enkelt uppenbarats ett nytt sätt, en ny rutinaktivitet, som ger nya möjligheter till att begå brottet.

Man kan dock även argumentera för att den minskade kontrollen skulle leda till fler förövare. Det kan naturligtvis vara riktigt. Enligt min mening skulle i så fall en sådan ökning ske på sikt. Det är inte svårt att tänka sig att personer kan få upp ögonen för hur enkelt det

är att anmäla sig via Internet och få ut en ersättning den vägen. Sådant sprider sig lätt och kan verka frestande. En ökande brottslighet torde dock inte i första hand kunna förklaras i en betydande nyrekrytering. Istället kan det förutsättas att merparten är att hänföra till redan brottsbenägna personer, som här ser en ny möjlighet.

Antalet motiverade förövare torde dock redan vara högt om man även räknar med den del som endast skulle se en oberättigad ersättning som en form av skatteåterbäring. Alltså de som rättfärdigar sin ersättning med inställningen ”jag har ändå betalat så mycket i skatt, att det inte gör något om jag kan få lite pengar tillbaka någon gång”. Naturligtvis är steget ganska långt från att ha denna inställning till att verkligen göra slag i saken, och söka en oberättigad ersättning. Jag vill dock påstå att steget har minskat något med införandet av Internetbaserade tjänster. Om man till detta lägger det faktum att nästan åtta av tio personer inte har någon större tilltro till det svenska socialförsäkringssystemet²⁶ och att mellan 10 och 20 procent anser att det är rätt att sjukskriva sig i vissa situationer trots att man vet att lagen inte medger detta²⁷, finns anledning till oro. Om man inte tar dessa signaler på allvar och funderar över vad som bör göras för att verka i återhållande riktning, kan siffrorna 10 och 20 procent snabbt öka. Problemet med motiverade förövare inom socialförsäkringen är dock mycket komplext. Det finns inga enkla förklarings- eller analysmodeller för detta, men det är inte en anledning i sig att inte uppmärksamma och vara vaksam på problemet. Än mindre finns anledning att förneka att problemet finns, som så länge gjorts från politiskt håll.

Lämpligt objekt

Kriteriet lämpligt objekt påverkas genom att objektet, det vill säga socialförsäkringssystemet och i förlängningen staten, nu har blivit ännu mer lämpligt genom tillgången via

Internet. Detta är ett faktum som man inte kan göra mycket åt när man väl bestämt sig för att tillhandahålla Internetbaserade tjänster. Möjligen skulle man kunna stanna vid att ge information via nätet, men då går hela syftet med att skapa en mer effektiv handläggning om intet. Genom ramlagen ges dock myndigheterna frihet att utveckla tjänsterna såsom de finner lämpligt. Dock finns effektivitetsaspekten fortfarande med och man får helt enkelt göra en avvägning mellan den effektivitet man vill uppnå och den sårbarhet man anser sig kunna tillåta i systemet. Den effektivitet man eftersträvar torde vara mycket svår att uppnå utan att systemet blir avsevärt mer sårbart. Detta beror på att idén är att den enskilde själv skall tillhandahålla allt fler uppgifter via Internet, uppgifter som myndigheterna sedan skall lägga till grund för beslut.

Avsaknad av kapabla väktare

Avsaknadskriteriet är som framgått det mest omfattande kriteriet i den meningen att en rad olika faktorer hänför sig hit. Härunder faller exempelvis Försäkringskassans handläggning, det brottsförebyggande arbetet, rättsväsendets hantering av misstänkta brott och förövarens sociala omgivning. Den situation jag utgår ifrån när jag diskuterar detta kriterium är den när en person sitter framför sin dator för att utföra en tjänst via Internet.

Avsaknaden av kapabla väktare är ganska påtaglig vid en användning av dator i hemmet, då handlingen kan utföras i den mest privata av alla miljöer. Man behöver inte ge sig ut i samhället och därmed konfronteras med andra människor och man behöver inte ha någon direkt personlig kontakt med Försäkringskassans handläggare. Man behöver inte ens bege sig ut för att posta ett brev. Detta i kombination med de stränga sekretessbestämmelserna inom socialförsäkringen, gör att en person i stort sett kan agera helt anonymt i förhållande till övriga samhällsmedborgare. Felson menar att just samhällsmedborgarna är en av de

viktigare väktarna.²⁸ Även Sarnecki betonar vikten av den informella kontrollen. Informell kontroll kan här lättast beskrivas som den sociala kontroll som exempelvis finns på mindre orter där människor känner varandra i större utsträckning än i städer. Det är betydligt svårare för en person att bryta mot normerna i ett sådant sammanhang, än då denne är helt anonym. Sarnecki menar att redan vetskapen om att det finns risk att träffa på människor man känner och som känner ens närmaste, ofta är tillräckligt för att avhålla en person från att begå brott.²⁹ Den informella kontrollen torde alltså ha en begränsande inverkan på de ”vana” brottslingarna, men kan förväntas ha en mycket stor betydelse för de potentiella förövare som jag nämnde under kriteriet motiverad förövare. Den anonymitet som följer med en handläggning via Internet skall enligt min mening inte underskattas ur brottssynpunkt. Den kan sannolikt ha en betydande motiverande effekt på dem, som endast på grund av rädsla för andras missaktning, avhållit sig från att begå brott.

I detta sammanhang vill jag ta upp ytterligare en aspekt som Felson diskuterar i sin bok. Han påpekar betydelsen av vad man skulle kunna benämna ”vinkar” eller ”fingervisningar” i den miljö som en person befinner sig. Han menar att dessa har stort inflytande på om ett brott begås eller inte, genom att de antingen uppmuntrar en person till viss handling eller avhåller denne därifrån.³⁰ Genom att utforma dessa fingervisningar så att de ger incitament för folk att inte begå brott, kan de fungera som ett motverkande faktum i händelse av avsaknad av annan kontroll. En sådan fingervisning kan i princip vara vad som helst som påverkar en person i sitt beslut att begå en brottslig handling. Fingervisningarna hänför sig egentligen till brottsmiljön i stort, men jag väljer här att ta upp dem under detta kriterium. De kan nämligen verka i brottsförebyggande riktning och därmed också utgöra en kapabel väktare.

Avsaknaden av fingervisningar är påtaglig vid användningen av Internet. I och med att aktiviteten i de flesta fall kan förväntas ske i hemmet, måste fingervisningarna komma från systemet självt. Detta innebär att signalerna måste komma från själva datorn genom programmet som används vid Internethandlingen. I propositionen nämns att man kan göra varningssignalerna påtagliga vid en Internethandling, och faktiskt möjligen än mer påtagliga än vid ett pappersförfarande.³¹ Mycket kan tala för detta. Däremot tror jag inte man skall underskatta betydelsen av att med egenhändig namnteckning intyga att de lämnade uppgifterna är korrekta. Den skriftliga proceduren understryker även det av regeringen betonade allvaret i att intyga uppgifter på heder och samvete. Rent psykologiskt finns det enligt min mening ett större motstånd att på detta sätt intyga att uppgifterna är riktiga, än att bekräfta desamma genom en knapptryckning, även om hela datorskärmen skulle blinka i rött. En ytterligare aspekt är att den extra tid som en pappersbunden process tar i anspråk, ger möjlighet till eftertanke på ett helt annat sätt än den tid det tar att i stundens hetta, kanske i ren frustration, skicka uppgifter elektroniskt. Vem som helst kan företa oöverlagda och mindre genomtänkta handlingar, men detta motverkas av trögheten i en pappershantering. Motståndet i en sådan process tror jag många gånger fyller en större funktion än vad som kan förutses.

Ett av huvudsyftena med lagen är såsom tidigare påpekats att åstadkomma en rationalisering vid handläggningen av ärenden. Detta är naturligtvis bra då resurser skall utnyttjas så effektivt som möjligt. Rationaliseringar kan dock ofta leda till en försvagning av exempelvis kontrollen, vilket gör att rationaliseringsaspekten bör uppmärksammas under detta kriterium. I ärlighetens namn finns i dagsläget inte så mycket att kommentera avseende detta, vilket beror på att den aktuella lagen är en ramlag. Man har därmed överlåtit

åt de berörda myndigheterna att själva utveckla tjänsterna på det sätt som de finner lämpligt. Enligt min mening är ett sådant tillvägagångssätt också det mest lämpliga i en sådan här situation. Genom att myndigheten får tillfälle att påverka utvecklingen, kan tjänsterna anpassas efter specifika behov. Man kan också dra nytta av den kunskap som finns hos myndigheten och därigenom direkt kringgå uppenbara problem och även undvika hela problemområden. Myndigheten själv är ju bäst skickad att utveckla sina egna tjänster med beaktande av den samlade kunskap som finns där. Exempelvis kan vissa rutiner anses vara av den arten att de inte alls lämpar sig för ett elektroniskt förfarande. Detta kan även gälla hela bidragsslag.

Den största erfarenheten och kunskapen som behövs för sådana överväganden, finns helt naturligt hos dem som hanterar systemet dagligen. Därför ska också uppgiften att utveckla tjänsterna ligga hos dem. Än så länge finns emellertid begränsad erfarenhet av att tillhandahålla den här typen av tjänster via Internet. Låt vara att Internetbankerna fungerat i några år och blivit populära, men de hanterar helt andra typer av tjänster. Visserligen har den försöksverksamhet med föräldrapenning som genomförts fallit väl ut, men erfarenheterna från den får anses vara av begränsat värde. Ett skäl är att försöket endast har pågått i något år och endast med en begränsad grupp av människor. De aspekter som diskuteras här gör sig inte på samma sätt gällande förrän tjänsterna kan användas av en mycket större krets av personer. Med beaktande av detta kan tjänsterna utvecklas i den takt som myndigheten själv bestämmer. Detta bidrar till att förhastade beslut och tillhandahållande av mindre väl genomtänkta tjänster i största möjliga mån kan undvikas, vilket är viktigt av såväl effektivitetsskäl som kostnadsskäl.

I den rationalisering som nu skall genomföras ligger helt naturligt att allmänheten får

en minskad personlig kontakt med Försäkringskassan, vilket i och för sig är en av avsikterna med förändringen. I detta ligger också att uppgifter i högre grad skall lämnas via Internet till Försäkringskassan. En sådan ensidig kommunikation leder med stor sannolikhet även till en rad frågetecken från båda sidor, vilka lättare hade kunnat rätas ut vid en direkt muntlig kommunikation. Det är inte svårt att tänka sig att uppgifter i vissa situationer kommer att lämnas såsom man *tror* att de ska lämnas och att Försäkringskassans handläggare i effektivitetens namn tar dessa för goda. Skulle en sådan utveckling bli verklig, har kontrollen minskat på ett högst betydligt sätt. Detta beror naturligtvis i stor utsträckning på hur självbetjäningstjänsterna kommer att utvecklas.

För att det skall finnas någon anledning att tillhandahålla tjänster via Internet, måste tjänsterna kunna användas av ett stort antal människor. Tjänsterna måste då göras så enkla att gemene man klarar av att hantera dem. Konsekvensen kan till exempel bli att tjänsterna till största del går ut på att förhållandevis standardiserade uppgifter skall godkännas. Alltså ett förfarande liknande det som idag används vid den förenklade självdeklarationen. Det är troligen inte tänkt att handläggarna skall kontrollera samtliga uppgifter i varje ansökan som görs via Internet. Detta skulle inte innebära en rationalisering av handläggningen. Kräver myndigheten ett omfattande och komplicerat uppgiftslämnande skulle antagligen även detta motverka den rationaliseringstanke som ligger bakom förslaget. Kontroller och rättelser av uppgifter skulle ta en avsevärd tid i anspråk. Faran är, som jag ser det, att det mörkertal avseende missbruk som troligen finns idag, permanentas i systemet.

Det är naturligtvis inget fel med att på alla sätt göra en organisation mer effektiv. I och med det kan man frigöra resurser som kan styras över mot andra viktiga uppgifter. Fångstnätet för upptäckt av missbruk får dock inte bli

för grovmaskigt. Värdet på de små fiskarna som slipper igenom nätet överskrider snabbt värdet på de större och till synes fulare fiskarna. Det krävs att man noggrant tänker över hur effektiviteten uppnås på bästa sätt, så att åtgärden inte blir kontraproduktiv.

Den effektivitet som eftersträvas genom att ärenden i större utsträckning kan handläggas med hjälp av en automatiserad behandling, behöver emellertid inte enbart vara negativ ur brottsynpunkt. Med datorns hjälp kan man i stället vända detta förhållande till något positivt, eftersom man kan sammanställa och bearbeta en enorm mängd information på ett mer lätthanterligt sätt. Genom att informationen finns lagrad elektroniskt, finns även goda möjligheter till ett omfattande och enkelt informationsutbyte myndigheter emellan. Detta förutsätter naturligtvis att det ges lagliga möjligheter till sådant utbyte, något som enligt min mening är både nödvändigt och eftersträvansvärt.

Gärna ny teknik, men inte en ny brottsmiljö

Med dessa rader har jag velat uppmärksamma några aspekter som enligt min mening bör beaktas när självbetjäningstjänster via Internet utvecklas. De problem som uppmärksammas är endast hypotetiska. De skulle inte heller kunna vara annat, eftersom sådana tjänster ännu inte utvecklats i någon större omfattning. Dock kan viss ledning hämtas i rutinaktivitetsteorin, vilken bygger på empiriska undersökningar. Enligt denna finns, så som jag ser det, all anledning att vara uppmärksam på missbruk med socialförsäkring som kan utnyttjas via Internet. Redan idag har man stora problem med oegentligheter, som man lyckligtvis har uppmärksammat. Mörkertalet torde dock fortfarande vara högt och det finns ingen som helst anledning att tro att detta skulle minska vid införandet av Internettjänster. Om rationaliseringarna leder till att resur-

ser frigörs och därmed kan läggas på annat, kan möjligen mer arbete läggas på att komma till rätta med missbruket. Jag tror emellertid att problemet kräver betydligt mer resurser än så och ser en fara i att de nya tjänsterna kan generera minst lika mycket problem som det traditionella systemet, om man inte iakttar försiktighet vid utvecklingen.

Därmed inte sagt att man inte bör anpassa tjänster och handläggning till den nya tekniken. Det finns säkerligen mycket att vinna på detta. Ändå måste man hela tiden ha i åtanke att välfärdssystem ständigt utsätts för angrepp och en viktig uppgift är att minimera möjligheterna till fusk och missbruk. Riskerna beror självklart på vilka tjänster som utvecklas och hur dessa tillhandahålls och det är nu i den rådande utvecklingsprocessen som det finns möjlighet att väga in dessa aspekter. En handläggningssmässigt, mellan personlig och elektronisk kontakt, väl balanserad hantering av socialförsäkringsärenden, med betoning på den enskildes ansvar, är enligt min mening eftersträvansvärt. Den nya tekniken får inte innebära ett tillhandahållande av en ny brottsmiljö. Varför inte i detta sammanhang komplettera de i samhället politiskt gångbara ledstjärnorna rationalisering och kostnadsbesparing med ytterligare ett mantra, nämligen det brottsförebyggande?

Noter

- ¹ Lag (2004:115) om självbetjäningstjänster via Internet inom socialförsäkringens administration.
- ² Lag (2001:1113) om försöksverksamhet med 24-timmarsmyndighet inom socialförsäkringsadministrationen.
- ³ Cohen, L. E & Felson, M, *Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach*, American Sociological Review, 44 (4), s. 588 – 608, 1979.
- ⁴ Felson, Marcus, *Crime and Everyday Life*, tredje upplagan, Sage Publications Inc., 2002. Boken har även givits ut i två tidigare upplagor år 1994 och år 1998.
- ⁵ Cohen & Felson (1979), s. 593.
- ⁶ Felson (2002), s. 21 ff.
- ⁷ Cohen & Felson (1979), s. 589.
- ⁸ Sarnecki, Jerzy, *Introduktion till kriminologi*, Studentlitteratur, 2003, s. 222.
- ⁹ Proposition 2003/04:40, s. 1.
- ¹⁰ Proposition 2003/04:40, s. 1, 11.
- ¹¹ Proposition 2003/04:40, s. 9.
- ¹² Proposition 2003/04:40, s. 8.
- ¹³ Proposition 2003/04:40, s. 8.
- ¹⁴ Proposition 2003/04:40, s. 18, 24.
- ¹⁵ Proposition 2003/04:40, s. 9, 23, 27–29, 33–35.
- ¹⁶ Jmf. proposition 2003/04:40, s. 43–47.
- ¹⁷ Proposition 2003/04:40, s. 46.
- ¹⁸ Jmf. Proposition 2003/04:40, s. 33–35.
- ¹⁹ *24-timmarsmyndighet inom socialförsäkringens administration*, Promemoria 2003-07-09, dnr S2003/6101/SF, Socialförsäkringsenheten, Socialdepartementet.
- ²⁰ Proposition 2001/02:9, s. 45.
- ²¹ Proposition 1996/97:121, s. 36.
- ²² Proposition 2003/04:40, s. 45.
- ²³ Proposition 2003/04:40, s. 45.
- ²⁴ Proposition 2003/04:40, s. 33.
- ²⁵ Cohen & Felson (1979), s. 589.
- ²⁶ *Allmänhetens tilltro till socialförsäkringssystemet*, Temo-undersökning T-25028, Modig, Arne, Temo, 2003-11-12. I undersökningen svarade nästan åtta av tio personer att de inte tror att socialförsäkringarna kommer att ge dem tillräcklig ersättning när de behöver ta dem i anspråk.
- ²⁷ *Är det OK att sjukskriva sig fast man inte är sjuk? – En undersökning om attityden till sjukskrivning bland 2.000 anställda och arbetsgivare inom privat och offentlig sektor*, Temo-undersökning T22785, Modig, Arne, Boberg, Kristina, april 2002.
- ²⁸ Felson (2002), s. 21 f.
- ²⁹ Sarnecki (2003), s. 306.
- ³⁰ Felson (2002), s. 41 ff.
- ³¹ Proposition 2003/04:40, s. 45.