

Debat

Har det verkligen inte skett en straffande vändning?

En kommentar av Henrik Tham, professor em.,
Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet

Robert Anderson (RA) ifrågasätter i *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab* 106:1 att det förekommit en straffande vändning i den svenska kriminalpolitiken. Påståendet att en sådan vändning skulle ha skett tillskrivs Felipe Estrada, Leif Lenke, Marie Demker & Göran Duus-Otterström och mig. RA för oss avslutningsvis tillsammans där vi kritiserats för att övertolka skeenden, illa ha valt startpunkt för våra analyser, sakna uttömmande kunskaper, inte ha kunnat handskas med tidigare forskning, okritiskt och kontextlöst lyft in begrepp och resonemang, och som samhällsvetare haft en oroande tendens att välja det vi gillar eller hittar. Kanske avser inte all kritik var och en av oss. Jag svarar här enbart för mig själv, och försöker inrikta min replik på att bidra till förståelsen av utvecklingen av den svenska kriminalpolitiken.

Enligt RA har någon straffande vändning i kriminalpolitiken alltså inte förekommit i Sverige. Den kriminalpolitiska repressionen har knappast ökat, någon högersväng i kriminalpolitiken inträffade inte under den senare delen av 1970-talet och 80-talet, moderaterna (de konservativa) har inte partitaktiskt drivit lag och ordning-frågan, och den socialdemokratiska hållningen i kriminalpolitiken har varit i huvudsak obruten. Jag har svårt att se att RA har särskilt mycket stöd för någon av dessa bedömningar.

Diskursen och strafflagstiftningen

För att komma vidare i debatten måste den straffande vändningen (*the punitive turn*) operationaliseras. Detta har inte alltid gjorts i den internationella forskning som använt begreppet. Möjliga och rimliga indikatorer kan vara den politiska diskursen om brott och straff, strafflagstiftningen, fängelseutvecklingen och alternativa sätt att kontrollera medborgarna genom tvångsingripanden eller på annat sätt.

Diskursen spelar rimligen en viktig roll i politiken och sätter spår i den politiska praktiken. RA säger att retoriken har förändrats, så här är vi eniga, även om han inte ger några närmare exempel. När justitieminister Herman Kling 1962 presenterade förslaget till brottsbalken för riksdagen, gav han tydligt uttryck för en

strävan att vilja begränsa straffandet. Detta sker i ett kriminalpolitiskt klimat präglad av optimism och höga förväntningar på vetenskapen att tillsammans med den allmänna politiken lösa »brottsproblemet«.

Den nuvarande justitieministern, Morgan Johansson, framhåller i stället gärna att han åstadkommit 30 straffskärpningar på några år. Den alarmistiska syn som detta uttrycker föregås sedan åtminstone sekelskiftet av flera uttalanden från ledande företrädare för de politiska partierna om ett alltmer brutaliserat Sverige som befinner sig i »civilisatoriskt förfall«, och där otryggheten breder ut sig och allmänheten påstås kräva hårdare straff. Denna förändring illustreras också väl i Hanna Sahlin Liljas (2018) analys nyligen i NTfK av otrygghetsbegreppet hos Socialdemokraterna och Moderaterna. Från att otryggheten på 1970-talet var relaterad till arbetsmarknaden, var den på 2010-talet tydligt förknippad med brottsligheten.

Om strafflagstiftningens utveckling säger RA att han tidigare framhållit att det förekommit en viss lagstiftningsoptimism. Detta får nog ses som en eufemism. Ett mer träffande uttryck hade varit lagstiftningsdiarré. I min bok *Kriminalpolitik*, som RA flera gånger refererar till, finns en sammanställning som överskådligt visar hur strafflagstiftningen expanderat kraftigt sedan slutet av 1970-talet samtidigt som av- och nedkriminaliseringar succesivt så gott som försvunnit (Tham 2018, s. 82 f.).

Fängelset

Fängelsebelägningens utveckling har varit en central indikator i den internationella forskningen om den straffande vändningen. RA påpekar här helt korrekt att det sedan 1960-talet inte skett någon ökning av nivån på antalet intagna i svenska fängelser. Detta faktum är också utgångspunkten för den diskussion jag fört om det kan anses föreligga en straffande vändning i Sverige (Tham 2018, s. 139 ff.). Jag har då hävdad att det är rimligt att tala om en sådan förändring med hänvisning till brottslighetens utveckling, brottslighetens konstruktion och straffets svårhet.

Den polisanmälda brottsligheten är i dag tre gånger så hög som på 1960-talet. Detta skulle kunna tala för allt fler dömda till fängelse. Att fängelsebelägningen steg kraftigt decennierna närmast efter andra världskriget är en effekt av en reell ökning av framför allt stöldbrotten som utgjorde huvudbrott för hälften av dem som då satt inne. Allt fler unga lagfördes och återkom med några års fördröjning som recidivister.

I dag sitter majoriteten av en åldrande fängelsepopulation för vålds-, sexual- och narkotikabrott. Att detta speglar en »reell« ökning av dessa brottstyper är

högst tveksamt. Straffsatserna för narkotikabrott och grövre brott mot person är tydligt en politisk skapelse. Genom diskurs och lagstiftning har straffvärdet för dessa brott drivits upp utan att motsvarande ökning av brotten eller brottens faktiska svårhet kan konstateras. Omvänt kan detta uttryckas som att fängelseutvecklingen borde ha pekats nedåt utan en aktivistisk politik. För detta talar också kohort- och kriminalvårdsstatistik som pekar på den succesivt minskade andelen unga som sedan 1980-talet debuterar och sedan återfaller i brott.

Fängelsestraffets längd bör också förstås i relation till värdet av tiden i frihet. Nils Christie (1968) skrev artikeln *Changes in penal values* för att förklara utvecklingen av fängelsebeläggningen i de nordiska länderna. I Sverige har det sedan 1800-talets första hälft skett en dramatisk nedgång i den genomsnittliga vistelsetiden för dömda fångar (von Hofer 2010, s. 212). En nedgång i fängelsebeläggningen borde därför förväntats utifrån den markant höjda levnadsstandarden i Sverige också sedan 1960-talet. Flera förhållanden talar därför för att en minskning av fängelsebeläggningen borde ha inträffat.

Annan tvångsintagning

RA framhåller riktigt att fängelseutvecklingen måste förstås i förhållande till utvecklingen av andra, liknande kontrollformer. Han hänvisar för detta argument till en studie som analyserar fängelseutvecklingen i Frankrike och USA i förhållande till utvecklingen av den slutna mentalsjukvården (Raoult & Harcourt 2017). Ett tydligt omvänt samband existerar, men författarna hittar inte någon rimlig förklaring. En sådan analys för Sverige under senare år vore naturligtvis angelägen, men har vad jag känner till inte genomförts.

Detta reser dock frågan om vad som bör ingå i ett övergripande mått på kontrollens utveckling och en straffande vändning. Så är till exempel domar som verkställs genom elektronisk fotboja juridiskt sett ett fängelsestraff men hamnar utanför statistiken över fängelsebeläggningen. Andra gränsfall är straffpåföljderna kontraktsvård och samhällstjänst, tvångsingripande enligt lagen om vård av missbrukare och placering av unga lagöverträdare i särskilda hem för boende. Krav på att uppvisa intyg på strafffrihet vid anställning är ingen tvångsåtgärd, men ett tydligt exempel på en kontroll som tidigare knappt förekom.

Exempel kan också hämtas från narkotikakontrollens område som konsumtionstest utförda med tvång av polisen och »frivilliga« urinprov i skolor och på arbetsplatser. Till detta kommer expansionen av polisens tvångsmedel som hemlig telefonavlyssning och buggning, och inre utlänningskontroll som innebär att ett stort antal människor med uppehållstillstånd eller svenskt medborgarskap ständigt kontrolleras.

Ännu svårare blir det, både teoretiskt och empiriskt, om utvecklingen av olika styrningsformer mer generellt ska beaktas i en analys. Enligt John Braithwaite (2000) är den traditionella statliga kriminalpolitiken på väg att ersättas av en regleringsstat. Sådan kontroll kan i normalfallet knappast betecknas som straff, men innebär likväl en ökad kontroll av medborgarna. Hur begreppet den straffande vändningen ska förhållas till dessa frågor har inte klargjorts i forskningen.

Socialdemokraterna

Ett huvudargument hos RA varför det inte har förekommit någon straffande vändning är att socialdemokraterna hela tiden styrts av sitt marxistiskt färgade skötsamhetsideal. Lagöverträdaren ska uppfostras så att han upphör med brott och övergår till hederligt arbete. Förändringen i partiets kriminalpolitik består enbart i att man gjorde sig av med den socialliberala traditionen som egentligen inte passade in. De socialdemokratiska justitieministrar som representerade denna syn var, enligt RA, främmande för partiet. Detta är en intressant tanke som dock behöver utvecklas.

Den socialliberala positionens perifera ställning inom socialdemokratin förefaller något överdriven om nu de flesta justitieministerna fram till 1970-talet företrätt denna linje, och om dessutom, enligt RA, »den strid mellan socialliberal paternalism och socialdemokratiskt skötsamhetsmoral som pågått i Sverige i alla fall sedan 1920-talet« (s. 33) varat i ett halvsekel. Otydligheten i analysen ligger möjligen i att RA lägger så många olika hållningar i begreppet socialliberal: paternalism, filantropi, våroptimism, förment godhet, rättighetskrav och möjligen abolitionism (klassificeringen av KRUMs positioner är något otydlig). Socialdemokraternas justitieministrar var möjligen i någon mening socialliberala. Vad de framför allt kan betecknas som är dock som opolitiska experter, vilka tillsammans med andra likasinnade drev kriminalpolitiken innan den från omkring 1970 blev politisk.

Dock håller jag med RA att det inom socialdemokratin funnits olika perspektiv och hållningar i kriminalpolitiken. Den kanske viktigaste skiljelinjen gick mellan dem som ville gå hårdare fram mot »trasproletariatet« och företrädare för solidaritetstanken. I den senare traditionen ingår »insikten att straffrätten och rättsväsendet vänder den tunga änden nedåt, och att det är arbetarklassens söner och döttrar som hamnar i fängelset« (Tham 1995). Denna motsättning blev tidigt särskilt tydlig i narkotikafrågan. Förändringen i den socialdemokratiska kriminalpolitiken kan här illustreras med att statsministrarna Palme och Carlsson kan sägas ha representerat solidaritetslinjen medan Persson och Löfven är *left realists* och företräder skötsamhetsidealet med dragning åt fronten mot trasproletariatet.

RA argumenterar för konstansen och avsaknaden av en straffande vändning i socialdemokraternas kriminalpolitik genom hänvisning till olika dokument som framhåller brottsförebyggande arbete, prevention och myndighetssamverkan. Nu finns det ju ingen direkt motsättning mellan sådana satsningar och en samtidig expansion av den tydligt repressiva delen av kriminalpolitiken. Efter den socialt inriktade programskriften *Allas vårt ansvar* 1996 har strafflagstiftningen ökat allt snabbare under socialdemokratiska regeringar, och partiet vann tävlingen inför senaste riksdagsvalet om att föreslå flest antal nya poliser.

Prevention och samverkan utgör en viktig del i socialdemokraternas kriminalpolitik. Avgörande är dock vad som läggs i begreppen och deras praktiska tillämpning. Klara Hermansson framhåller att brottsprevention ofta har framställts som motsatsen till straffrättsliga lösningar, men »crime prevention is frequently equated with police measures or with the work conducted by prison and probation services« (Hermansson 2018, s. 33). I det socialdemokratiska skötsamhetsidealet förefaller många olika typer av kontroll kunna inrymmas.

En rimlig ansats för att förstå socialdemokraternas kriminalpolitik är, tror jag, att inse att partiet rymmer potentialer för olika utvecklingslinjer. Här finns solidaritetstanken liksom fronten mot trasproletariatet, insikten om brottslighetens strukturella bestämningar tillsammans med en stark betoning av individuella behandlingsinsatser, och en interventionistisk tradition som ska samsas en skepsis mot straff som verksamma medel mot brott (Tham 2019). Vilka tendenser som blir dominerande måste analyseras i förhållande till samhällsutvecklingen och till andra partiers kriminalpolitik.

Moderaterna

RA kritiserar den partipolitiska förklaringen till högersvängen genom att ifrågasätta att moderaterna skulle ha varit drivande i riktningen mot mer lag och ordning. I stället sägs moderaterna ha värnat rättssäkerheten och klassiska juridiska principer mot en socialliberal behandlingssideologi. Och tvärt emot vad jag och andra påstås ha sagts att partitaktiska förklaringar spelat en viktig roll för den straffande vändningen, inträffade, enligt RA, ingen sådan när de borgerliga kom till makten på 1970-talet, vilket då rimligen borde ha skett.

Riksdagsvalet 1973 var Sveriges troligen första lag och ordning-val. Frågan fördes upp i valet av moderaterna. Trots denna profilering drev den borgerliga regeringen 1976–82 en mer juridiskt traditionell kriminalpolitik som även betonade vikten av att vara återhållsam i användningen av fängelse. Ett skäl till detta var att folkpartiet sa nej till moderaternas förslag på en polis- och strafforienterad konservativ politiker till justitieministerposten. Kompromissen blev att två av de tre

justitieministrarna var opolitiska jurister, och den tredje en moderat politiker vars domarbakgrund tydligt satte spår i politiken under hans ämbetsperiod (Tham 2018, s. 56).

Moderaterna må ha värnat rättssäkerheten, men det har mer gällt vid ekonomisk brottslighet än till exempel vid narkotikabrott (Sandberg 2000). När en borgerlig regering tillträdde 1991 gav den moderata justitieministern ut skriften *Att renovera en förfallen kriminalpolitik* i direkt polemik mot socialdemokraterna som påstods inte tillräcklig ha satsat på polis, strafflag och fängelse (Justitiedepartementet, 1993). Generellt har moderaternas motioner i kriminalpolitiska frågor varit starkt alarmistiska. De har också tydligt kritiserat socialdemokraternas kriminalpolitik som för lite straffande, medan exempel på det omvända förhållandet är svåra att finna (Tham 2018, 160–163).

RA kritiserar också de tidpunkter som angetts som start för den straffande vändningen och anser att analyserna borde gått längre tillbaka i historien. Jag har gett flera argument för varför 1980-talet kan ses som en brytningstid i synen på brott och straff, och att kulmen på den omsvängningen nåddes i lag och ordningvalet 1991 (Tham 2018, s. 59–65). Samtidigt börjar politiseringen och krav på en mer straffinriktad kriminalpolitik tidigare som just beskrivits. Förändringen, som alltså kan skönjas redan på 1970-talet, blir också tydlig i förhållande till den tidigare strävan att minska användningen av strafflagen och optimismen vad gällde möjligheten att med sociala insatser minska brottsligheten.

Avslutning

Kriminalpolitiken svävar inte i en egen rymd utan reflekterar också den allmänna politikens utveckling. Att det har förekommit en allmän ideologisk vridning till höger under 1980-talet har visats i bland annat *Högervåg* av Kristina Boréus (1994). Under senare år är dialektiken mellan kriminalpolitiken och den allmänna politiken tydlig i fokusering på värden i stället för klass, i trygghetsdiskursens utveckling, i den tilltagande känslsamheten i politiken, i nyliberalismens betoning av skuld och ansvar och i påståenden om ett samhälle i kris. Den allmänna politiken utgör den fond mot vilken kriminalpolitiken utformas. Det vore snarast märkligt om kriminalpolitiken inte skulle ha påverkats av den generella ideologiska och politiska utvecklingen.

Den vetenskapliga debatten rörande kriminalpolitikens utveckling och förekomsten av en straffande vändning är viktig och bör föras vidare. Robert Andersson har här i olika publikationer gett viktiga bidrag. Artikeln i NTfK är dock kategorisk på ett sätt som inte gynnar debatten. I kritiken är det påtagligt mycket av »antingen eller« i stället för gradskillnader eller »både och«. Idealtyper reduceras

till absoluta motsatser. Resonemang och empiri som tagit upp frågan om den straffande vändningen lämnas därhän. Jag känner inte riktigt igen min och andras forskning som den återges i artikeln i NTfK.

Litteratur

- Boréus, K. (1994). *Högervåg. Nyliberalism och kampen om språket i svensk offentlig debatt 1969-1989*. Stockholm: Tiden.
- Braithwaite, J. (2000). The new regulatory state and the transformation of criminology. *British Journal of Criminology*, 40:2, s. 222-238.
- Christie, N. (1968). Changes in penal values. I: Christie, Nils (red.), *Scandinavian Studies in Criminology*, vol. 2. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hermansson, K. (2018). The role of symbolic politics in exceptional crime policy debate: a study of the 2014 Swedish general election. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 19:1, s. 22-40.
- von Hofer, H. (2011). *Brott och straff i Sverige. Historisk kriminalstatistik 1750–2010. Diagram, tabeller och kommentarer*. 4 upplagan. Rapport 2011:3. Stockholm: Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.
- Justitiedepartementet (1993). *Att renovera en förfallen kriminalpolitik*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Raoult, S. & Harcourt, B (2017). The mirror image of asylums and prisons: A study of institutionalization trends in France (1850–2010). *Punishment & Society*, 19:2, s. 155-179.
- Sahlin Lilja, H. (2018). »Otrygghet« i politisk kommunikation – en begreppslig analys och jämförelse av 1970- och 2010-talet. *Nordisk Tidsskrift för Kriminalvetenskap*, 105:2, s. 70-190.
- Sandberg, B. (2000). Likhhet inför lagen? – Om fri- och rättigheter vid ekonomisk brottslighet och narkotika. I: J. Flyghed, red., *Brottsbekämpning – mellan effektivitet och integritet*. Lund: Studentlitteratur.
- Tham, H. (1995). Från behandling till straffvärde. Kriminalpolitik i en förändrad välfärdsstat. I: D. Victor, (red.), *Varning för straff. Om vådan av den nyttiga straffrätten*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Tham, H. (2018). *Kriminalpolitik. Brott och straff i Sverige sedan 1965*. Stockholm. Norstedts Juridik.
- Tham, H. (2019). Straff-välfärdsstaten och kontrollkultur i svensk kriminalpolitik. *Nordisk Tidsskrift för Kriminalvetenskap*, 106:1, s. 6-18.