

## KRIMINALPOLITIK – STRAFFRÄTTSPOLITIK

AV DIREKTÖR, JUR. DR. TAPIO LAPPI-SEPPÄLÄ

*This paper discusses of the strengths and weaknesses of the long-term Finnish crime policy and the reform ideology of the 1970s. These ideas were crystallized in slogans such as "crime policy is an inseparable part of general social development policy" and "good social development policy is the best crime policy". The goals of this policy were defined by a two-fold formula: (1) the minimization of the economic and social costs of crime and crime control (the aim of minimization), and (2) the fair distribution of these costs among the offender, society, and the victim (the aim of fair distribution).*

*During the last 25 years, Finnish crime policy has been guided by these basic ideas. This paper examines the success of this policy. One major indicator of its success has been the decrease in Finland's rate of incarceration. At the beginning of the 1950s, the incarceration rate in Finland was four times higher than in the other Nordic countries and among the highest in Europe. However, the steady decrease that started soon after the Second World War has continued, and by the early 1990s Finland declined to the Nordic level. The paper also examines the relation between incarceration rates and reported crime. A comparison of the Nordic countries reveals that the major crime trends have been essentially identical despite striking differences in the use of imprisonment. It is concluded that the decrease in the prison population has been one of the major victories of the Finnish crime policy. The paper also discusses important reforms to the present crime policy, the role of the criminal law as distinguished from other crime policy mechanisms, the aims and functions of the penal system, and foreseeable problems ("risk factors") that may threaten the basic tenets of humane and rational crime policy.\**

### I. Bedömning av kriminalpolitiken

#### *1. Mål och mått på framgång*

Grundlinjerna i den finska kriminalpolitiken utformades på 1970-talet. Här betonades kriminalpolitikens samband med den allmänna samhälls- och socialpolitiken ("kriminalpolitiken är en del av den allmänna samhällspolitiken"). I det straffrättsliga tänkandet underströks i sin tur principerna för rättvisa, rättskydd och allmänprevention ("den nyklassiska straffrätten").

\* Title in English: *Finnish Crime Policy and the Criminal Law*. Original in Swedish.

Kriminalpolitiken hade som övergripande mål att närmare (1) *minimera de materiella och immateriella kostnader och lidanden som brottsligheten och brottskontrollen förorsakar* samt (2) *fördela dessa kostnader och lidanden rättvist* mellan de olika parterna, samhället, brottslingen och offret. Detta innebär att det kriminalpolitiska metodurvalet inte inskränker sig bara till straffrätten. Vidare integreras de kriminalpolitiska målen i den allmänna samhällspolitiken, som ger uttryck för det som är självklart i allt samhällspolitiskt beslutsfattande: inget mål bör eftersträvas till vilket pris som helst. De övergripande kriminalpolitiska målen upprepar också kravet på en generell social rättvisa, där förmåner och belastningar fördelas rättvist mellan olika aktörer och parter.

Det har rätt ett slags konsensus om grundlinjerna i den finska kriminalpolitiken, även om utgångspunkterna för den nyklassiska straffrätten ofta, i synnerhet från socialsektorns håll, har kritiserats för att vara alltför straffbaserade. Under senare år har även andra nyanser kommit in i kritiken. I politisk debatt koncentreras kritiken ett par år sedan i slutsats att "den på 70-talet valda linjen helt enkelt har löpts till sitt slut" (dåvarande justitieminister Kari Häkämies i Suomen Kuvalehti 36/1997). I tidskriften Uusi Kriminaalihuolto nummer 4/1998, som utgavs till minnet av överdirektör K.J. Lång, gav ett antal kriminalpolitiskt inflytelserika personer sin syn på strömningarna i vår kriminalpolitik samt bedömde frågan om politiken hade varit framgångsrik. Med artikeln vill jag fortsätta detta tankeutbyte.

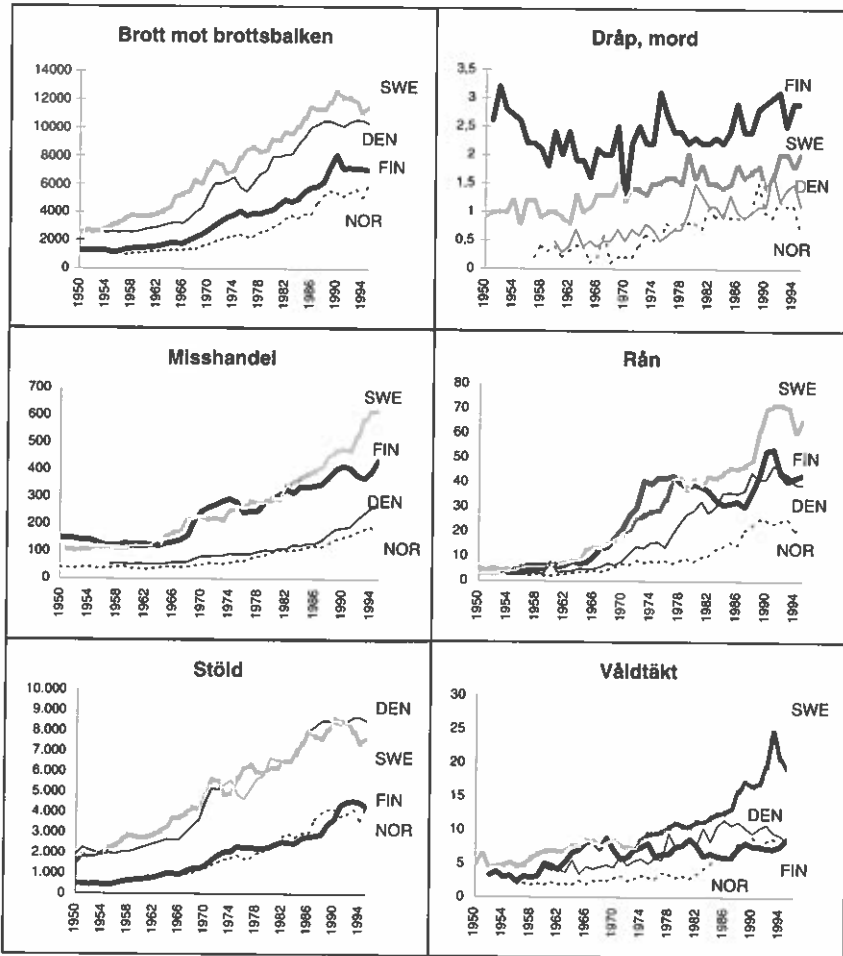
Bedömningen av frågan om kriminalpolitiken har slagit väl ut – dvs. *hur väl man har lyckats med att minimera brottslighets- och kontrollskadorna med beaktande av de kontrollresurser som har använts och som har stått till förfogande, samt hur rättvist skadorna har fördelats mellan de olika parterna* – är alltid relativ, jämförande och beroende av värderingar. Genom att de kriminalpolitiska målen är av "optimeringskaraktär" är det också möjligt – och förutsätts – att man alltid siktar högre. Helt nöjd kan man aldrig vara. Redan därför är det klokt att avhålla sig från alltför onyanserade uttalanden. I stället för att bedöma helheten granskar jag i det följande kort vissa delområden av kriminalpolitiken och där uppnådda resultat. Brottslighetssituationen, användningen av straff samt särskilt den finska fängelsepolitiken är självklara granskningsobjekt.

## 2. Brottslighetssituationen

Brottslighetssituationen kan undersökas genom att till exempel fråga hur väl vi har lyckats reglera brottsligheten och brottskadorna i jämförelse med andra stater som till förhållanden och resurser kan jämföras med Finland. I figur 1 ingår en sammanställning över nordisk brottslighetsstatistik. När man drar slutsatser om brottslighetsnivån är det skäl att observera att den mest omfattande statistikföringsgrunden iakttagits i Sverige, medan den snävaste åter tillämpas i Norge. Finsk och dansk praxis placerar sig någonstans mitt emellan. Det som kanske är viktigare än nivåskillnaderna är i själva verket trenderna. De är påfallande lika.

Brottslighetssituationen var i regel stabil intill 1960-talet. Därefter började en likartad ökning, som hänger samman med strukturomvandlingar i samhället.

Figur 1. Registerad brott i Finland, Sverige, Danmark och Norge 1950-1995 (/100 000 inv.)

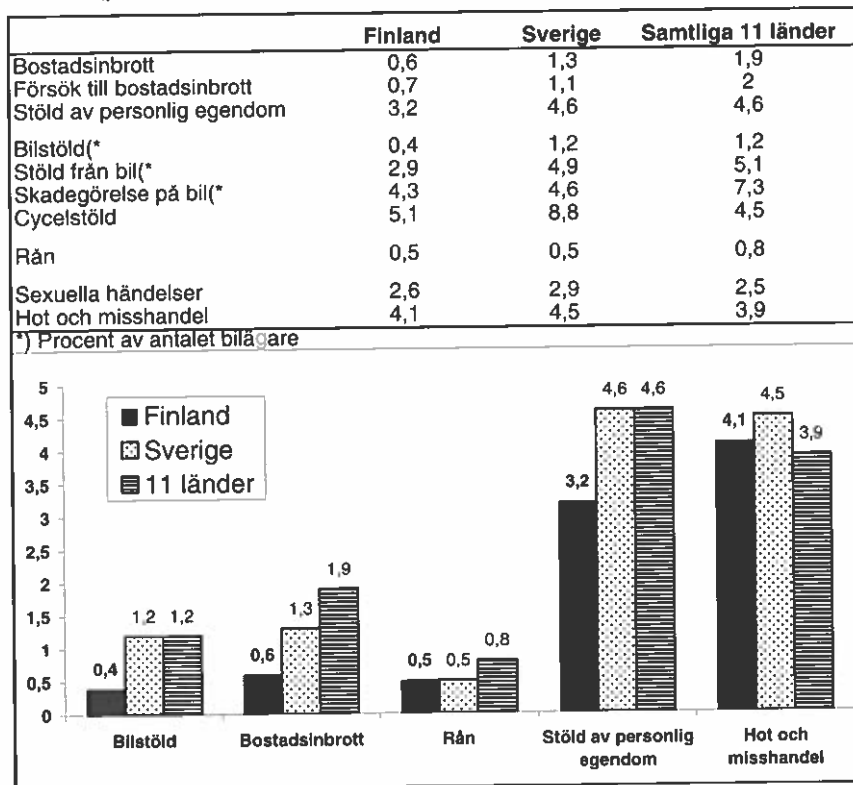


Källa: Hanns von Hofer (red): Nordic Criminal Statistics. Stockholms University 1997:2

De till befolkningen relaterade jämförelseuppgifterna åren 1950-1995 visar likartade brottsprofiler i fyra nordiska länder. Den enda avvikelser av betydelse gäller livsbrott. Finland har under hela den granskade tidsperioden varit ett land med högre brottslighet mot liv än de övriga nordiska länderna. Läget var det samma även vid sekelskiftet. Misshandelsbrotten står också på en hög nivå i Finland.

Offerundersökningar erbjuder en annan möjlighet att göra jämförelser. Dessa undersökningar anger tillförlitligare än den traditionella brottsstatistiken hur brotten mot individen har utvecklats. Den viktigaste slutsatsen som kan dras av internationella offerstudier är att Finland i en europeisk jämförelse hör till länderna med låg brottslighet. Brottsligheten mot liv, och delvis också misshandelsbrottsligheten, utgör undantag även nu (figur 2).

Figur 2. Internationella offerundersökningar (1996). Andelen utsatta för brott år 1995 (procent).



Källa: van Dijk J.J.M. & Mayhew P. (1997) och BRÅ-rapport 1999:3

Till övriga delar har brottslighetsutvecklingen på 1990-talet varit lugn. Egenomsbrottsligheten har varit sjunkande i sina flesta former. Utbredningen och utvecklingen av våldet har mätts både i nationella och internationella offerundersökningar. Andelen direkt fysiskt våld har minskat. Däremot har andelen hot och erfarenheter av mer eller mindre grova störningar ökat (se närmare *Heiskanen & Aromaa 1998*).

Ökningen av den statistikförda misshandelsbrottsligheten vittnar om en liknande förändring. Dessa siffror påverkas emellertid också av lagändringar och en sänkt tröskel för polisingripanden (se *Aromaa 1999* s. 14 och närmare om brottslighetsutvecklingen Rikollisuustilanne 1998).

### 3. Kontrollskador och fångtal

Även om den finska brottslighetssituation i det stora hela har utvecklats enligt linjerna i de övriga nordiska länderna, har bestraffningspolitik ofta varit avvikande. Så sent som på 1960- och 1970-talet var vårt system internationellt sett fortfarande påfallande strängt. Vi hade ett fångtal som i relation till de övriga nordiska länderna var tre till fyra gånger högre. Detta berodde framför allt på de stränga stöld- och rattfylleridomarna. Till följd av förändringar i lagstiftning och domspraxis har fångtalet emellertid stadigt sjunkit hos oss under de senaste decennierna. När det år 1965 fanns 6.700 fångar i de finska fängelserna, var antalet 5.200 år 1975 och drygt 3.200 år 1995. År 1998 sjönk fångtalet under 3.000.

Med tanke på minimeringen av kontrollskadorna är det sänkta fångtalet en obestridlig prestation. Det är svårt att mäta den inbesparing av mänskliga och materiella kostnader och lidanden som denna förändring medförde. Man kan grovt räkna med att anstalterna tack vare förändringen sedan mitten av 1970-talet har fått ta emot cirka 40.000 färre fångar än vad som hade varit fallit om tidigare praxis hade iakttagits. I fängelseår innebär detta tusentals vunna anstaltår och i pengar en uppskattad "inbesparing" på kanske cirka en miljard mark.

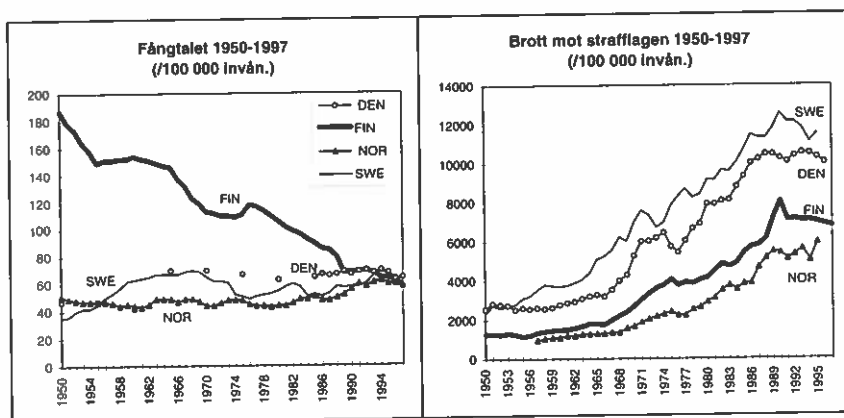
Det är klart att det halverade fångtalet också har haft en viss inverkan på brottslighetssituationen. Det är bara fråga om hur stor denna inverkan är och hur man skall uppskatta olägenheterna härav i förhållande till inbesparingen på kontrollskadesidan.

Uppskattningarna om eventuella förändringar i brottsligheten kan baseras på forskningsresultat. Enligt en uppskattning av det engelska justitieministeriet (Home Office) skulle en minskning av brottsligheten med 1% förutsätta en höjning av fängelsekapaciteten med 25%. På motsvarande sätt har beräknats att det vore möjligt att reducera fångtalet med 40% med en brottslighetsökning på 1,6% som påföljd (*Tarling 1993* s. 154 och *Brody & Tarling 1980*). Utifrån detta skulle en förändring av fångtalet inom skäligen ramar (t.ex. 20-40 % av fångtalet i båda riktningarna under en 5-årsperiod) leda till så obetydliga förändringar i brottsligheten att det vore svårt att utläsa dem ur brottskurvorna. Detta avviker

markant från de diskussionsinlägg där det antas att brottslighetsökningen *över lag* är en följd av straffpolitiken.

Ett sätt att testa denna hypotes är att än en gång undersöka de nordiska statistikerna. Av figur 3 framgår uppgifter om fångtalet och den statistikförda strafflagsbrottsligheten (trafikbrotten är således exkluderade) i relation till folkmängden i fyra nordiska länder åren 1950-1997.<sup>2</sup>

Figur 3. Fångtalet och brott mot strafflagen 1950-1997.



Källa: von Hofer 1997 och nordiska Statistiska årsböcker.

Redan en första anblick på figuren avslöjar de väsentliga dragen i utvecklingen. Utvecklingen av fångtalet i Finland åren 1950-1997 avviker starkt från de andra nordiska länderna. I dem har fångtalet hållit sig på samma nivå, medan siffrorna i Finland har halverats. Den viktigaste upplysningen i figuren hänför sig till den statistikförda brottsligheten. Trots de brant avvikande fångtalen har utvecklingen av strafflagsbrotten varit nästan identisk i de olika nordiska länderna. Vår fängelsepolitik ledde inte till "en explosionsartad ökning" av brottsligheten. Den hade eventuellt en viss inverkan, men inte så att man med blotta ögat kunde bedöma att brottslighetsutvecklingen på något sätt var annorlunda hos oss än i de andra nordiska länderna. Utvecklingen av brottsligheten i de nordiska länderna har en liknande profil, eftersom de sociala och ekonomiska strukturer som påverkar brottsmängden i allt väsentligt motsvarar varandra i dessa länder.

För att kunna besvara huvudfrågan – om de valda lösningarna var riktiga – krävs att man i första hand gör skadejämförelser. Man kunde till exempel sluta sig till att åtgärderna var oriktiga, om den del av den ökade brottsligheten som var en följd av det minskade fångtalet har lett till större mänskliga och materiella lidanden och kostnader än vad man med det sänkta fångtalet har sparat in.

Men om man däremot anser att den uppskattade årliga ökningen på 1-2 % av strafflagsbrotten har varit ett ringa pris att betala för att 40 000 finländare har undgått fängelse under drygt 20 års tid, så var åtgärderna riktiga.<sup>3</sup>

#### 4. Alternativ och deras effekt

När man tar ställning till frågan om kriminalpolitiken har varit lyckad eller ej kunde man kanske väcka spørgsmålet om hur de gjorda inbesparingarna har använts. Måttet på en klok kriminalpolitik är inte bara minimerade kontrollkostnader, utan också en förnuftig resursstyrning. Osökt frågar man sig vad annat man eventuellt kunde ha åstadkommit med de inbesparade medlen.

Vi har tillgång till en amerikansk undersökning där man bedömer resultaten av alternativa kriminalpolitiska strategier och kostnaderna härav. Enligt denna skulle en miljon dollar som satsades på olika sätt förhindra allvarliga brott som följer:

#### EN JÄMFÖRELSE AV KRIMINALPOLITISKA STRATEGIER

Hur många allvarliga brott förhindras med en insats av en miljon dollar på...

- inkapacitering ("Tre stötar och ut")	60 allvarliga brott
- kontrollåtgärder	70 allvarliga brott
- föräldrarådgivning	160 allvarliga brott
- stöd för skolgång	260 allvarliga brott

Källa: Greenwood et al. 1996, om likadana resultat se också *Leschied & Cunningham* 1999.

Genom satsningar på brottsbekämpningsmetoder som stöder den sociala och individuella utvecklingen skulle man i jämförelse med inspärning i anstalter uppnå ett mångfaldigt resultat. Om således till exempel hälften av den inbesparing som erhöles till följd av det minskade fångtalet hade använts på det sätt som rekommenderas i uträkningen, skulle vi i princip samtidigt ha lyckats reducera både de materiella och mänskliga kostnaderna av fängelsestraffen och de lidanden som brotten förorsakar. – Huruvida det gick så här är däremot en annan fråga. Med en kriminalpolitik som medvetet avväger fördelar och nackdelar hade detta i varje fall varit möjligt.

#### 5. Interimistiska slutsatser

Vår fängelsepolitik har lett till omfattande materiella och mänskliga inbesparingar utan att brottsstatistiken berättigar oss till slutsatsen att vår brottsprofil därför väsentligen skulle skilja sig från vad den annars hade varit. I ett vidare hänseende kan man säga att den på 1970-talet utstakade kriminalpolitiska linjen förde in en samhällspolitisk dimension i diskussionen och härigenom utvidgade det kriminalpolitiska perspektivet från snäva straffrättsliga sanktioner till socialpolitiska åtgärder. På 1970-talet var kriminalpolitiken human i den bemärkelsen

att den försökte finna den metod som för alla parter medförde den minsta skadan. Den var rationell i den bemärkelsen att den alltid strävade efter att beräkna den nytta och den skada som åtgärderna medförde samt att överväga om man med alternativa metoder kunde uppnå resultat som var bättre för parterna. Att man tog i bruk diverse skadeersättningsystem för att förbättra offrets ställning kan nämnas som ett belysande exempel. – Detta betyder visserligen inte att avgörandena och linjedragningarna på 1970-talet i övrigt skulle motsvara de samhälleliga behoven tre årtionden senare. Förändringar i den kriminalpolitiska samhällsförankringen förutsätter alltid också omvärderingar av tidigare linjedragningar.

## II. Omvärderingar i kriminalpolitiken?

### *1. Brottsförebyggande*

Under de senaste decennierna har kriminologin befriats från sin blinda strävan "att eliminera brottsligheten till vilket pris som helst". Avigsidan var dock en viss passivitet i fråga om möjligheterna att påverka brottsligheten. Den omständigheten att det inte finns någon enkel och heltäckande förklaring för samtliga brott innebär ändå inte att vi inte skulle veta åtskilligt om orsakerna till brott och möjligheterna att påverka begåendet av brott. Som en följd av bl.a. ny teknologi och ändringar i näringsstrukturen har antalet brottstillfällen ökat kraftigt i synnerhet på flera sådana områden som inbegriper egendoms- och omsättningsbrott samt ekonomiska brott, och det är främst här som det finns ett uppenbart behov av kraftiga insatser för att förhindra brott. I den internationella diskussionen har tyngdpunkten i den brottsförebyggande verksamheten i själva verket förskjutits till att gälla reglering av brottstillfällen och brottsprevention på det ställe där brotten begås – på lokalnivån (situationsprevention). Också de kretsar som skapar nya brottstillfällen bör inkluderas i förebyggande arbete. Jag nämner några exempel: Problemet med bilstölder skulle redan för länge sedan vara löst, om bilindustrin hade tagit sitt ansvar i saken, och antalet betalningsmedelsbrott skulle ha förblivit vid ett minimum, om de som skapade systemen hade fäst tillbörlig uppmärksamhet på att eliminera möjligheterna till missbruk.

Förebyggande av brott förutsätter en mångsidig planering. Vid planeringen gäller det att utnyttja all tillgänglig information om brottsligheten och kontrollsystemets funktion. Vid sidan av det straffrättsliga kontrollsystemet man bör tillämpa metoder inom sociala brottsförebyggande, utnyttja de möjligheter som situationsprevention och regleringen av brottstillfällen ger samt dra nytta av även de medel som närsamfundet och människornas livsmiljö erbjuder.

De olika brottsförebyggandemetoderna är mer detaljerat skisserade i det nationella brottsförebyggandeprogrammet (Turvallisuustalkoot 1999). Planen bygger på iakttagelsen att brott ofta förebyggs bäst där de faktiskt begås – dvs. på lokalnivån. Organisatoriskt innebär realiserandet av programmet framför allt att



brottsförebyggandearbetet bör inbegripa, förutom den statliga sektorn (rättsväsendet, polisen, social- och skolväsendet), även den kommunala sektorn (bl.a. samhälls-, stads- och boendemiljöplaneringen, hälsovården och missbrukarvården), näringslivet, medborgarorganisationerna, fastighets- och bostadsaktiebolagen samt boendeföreningarna och de enskilda medborgarna.

## *2. Återfallsbrottslighet och rehabilitering*

Ett annat möjligt objekt för omvärdering är återfallsbrottsligheten, och då närmast frågan om vilken potential och vilken andel den rehabiliterande och socialpedagogiska dimensionen har i brottspåföljdssystemet.

Till de grundläggande utgångspunkterna för vår kriminalpolitik hörde att skilja de s.k. värdelementen från straffrätten och att bibehålla en strikt rollfördelning mellan straff- och socialrätten. I och med detta förverkligade man på sätt och vis samtidigt den inom socialvården tidigare uppskisserade vidare linjdragningen, vars mål var ett från tvång befriat socialväsende som byggde på serviceprincipen. Hos oss ledde arbetsfördelningen till ett påföljdssystem, som tämligen snabbt utrensades på sina (i och för sig rätt obetydliga) rehabiliterande och socialiserande element.

Förändringarna hade den obestridliga förtjänsten att de avslöjade den dolda bestraffning som fanns inbäddad i vårdmotiven samt tog upp rättsskyddsaspekterna också i vårdsystemen. Men för den utstakade linjen kan man även finna bakgrundsmotiv, som binder samman kriminalpolitiken med de djupare strömningarna i samhällspolitiken. Till dessa bakgrundsfaktorer och randvillkor hörde i synnerhet tron på välfärdsstatens tillväxt och dess förmåga att ta hand om även de svåraste marginalgrupperna, samt ett stabilt ekonomiskt läge och full sysselsättning, som garanterade också dem som frigavs från fängelset rätt goda arbetsmöjligheter.

Till följd av den omfattade linjen ingår inte i vårt påföljdssystem några stöd- och rehabiliteringsåtgärder som kan verkställas i frihet. I ansvarsfördelningen mellan staten och kommunen har staten tekniskt sett friskrivit sig ansvaret för eftervården och överfört det till kommunerna som ansvarar för de allmänna socialtjänsterna. I hägnat av en välfärdsstat under kraftig utveckling och en växande socialsektor var det kanske lätt att förlita sig på att det allt mer sofistikerade socialväsendet skulle sörja för alla marginalgrupper i samhället. Det gick dock annorlunda.

Den faktor som har inneburit den största förändringen är lågkonjunkturen, men det finns flera andra faktorer som har påskyndat händelseförloppet. Antagandet om att det finns arbete har visat sig vara en illusion. Till bilden hör också ändrade uppgifter för Kriminalvårdsföreningen och förändringar på bostadsmarknaden. I slutet av 1980-talet var den allmänna bostadssituationen fortfarande rätt god. Kriminalvårdsföreningen förfogade dessutom över ett nätverk av internat och stödbostäder. I och med att föreningen allt mera utvecklades till en verkställighetsorganisation har stödåtgärderna reducerats kraftigt. År

1997 utnyttjades föreningens bostadstjänster av endast 172 personer, medan man tio år tidigare kunde erbjuda dessa tjänster till 1 200 frigivna fångar eller villkorligt dömda personer. Bostadstjänsterna har skurits ner uttryckligen i ett sådant läge där tillgången på hyresbostäder har försämrats och hyrorna har stigit. Till Kriminalvårdsföreningens lagstadgade uppgifter hade sedan gammalt hört "bostads- och andra socialtjänster som kompletterar det allmänna socialvårdssystemet", men dessa föll bort vid en lagändring år 1997. Så skedde trots att det är svårt att se hur brottslingarna skall kunna hävda sig i konkurrensen om de kommunala socialförmånerna med till exempel pensionärer eller barnfamiljer. År 1990 påtalade statsrevisorerna risken att kommunernas ekonomiska problem kan försvåra fångarnas möjligheter till utbildnings-, social- och hälsovårdstjänster under fängelse- och frigivningstiden, men iakttagelsen har närmast lett till kärnfulla påpekanden i planeringsdokument samt sympatiska intervjuuttalanden. Och samtidigt som Kriminalvårdsföreningens eftervårdsuppgifter drastiskt har beskurits, har kommunerna minskat på sina egna mentalvårds- och missbrukarvårdstjänster. Åtgärderna har vidtagits i en situation där andelen fångar som har diagnostiserats som alkoholister har stigit brant på knappt tio år och över hälften av fångarna lider av någon psykisk störning (se mer omfattande *Joukamaa* 1991).

De centrala ekonomisk-sociala premisserna bakom gränsdragningen mellan tvång och service har svikit: Man trodde att den allmänna socialvården skulle ta hand om också dem som blivit utslagna till följd av fängelsevistelser, men så gick det inte. Man förlitade sig på att det skulle finnas arbete för frigivna fångar, men bedömningen visade sig vara felaktig. Man antog att det skulle finnas bostäder för frigivna fångar och andra utslagna, men så var inte fallet. Situationen förvärrades ytterligare av nedskärningen av såväl missbrukarvårds- som mentalvårdstjänsterna – bägge sådana former av stöd och socialvård som påverkar dömda personers sociala anpassning och återfallsrisk. Kort sagt: antagandet om att det allmänna socialväsendet vore villigt och kapabelt att sörja för det tidigare kriminalvårdsklientelet med alla dess specialproblem har visat sig vara en oriktig grund att bygga eftervården på. De psykvårds- och missbrukarvårdstjänster som problemgrupperna erbjuds har beskurits allt mera och på ett sätt som medför att grunden för den etablerade arbetsfördelningen mellan påföljdssystemet, kriminalvårdsarbetet och socialväsendet får ge vika. Det är i själva verket realistiskt att förmoda att om man inte inom de statliga kontroll- eller stödsystemen tar hänsyn till de specialbehov som gäller brottslingarnas sociala anpassning, så kommer ingen annan heller att ha hand om dem. Svårast är eftervårdsläget för frigivna fångar. För att råda bot på situationen krävs en omdefiniering av ansvarfördelningen mellan staten och kommunerna.

I fråga om "vårdens" innehåll och dess effekter har situationen också förändrats. I alla analyser som närmast har gjorts i Nordamerika, Kanada, England och Tyskland kommer man till liknande resultat. Återfallsfrekvensen hos dem som har deltagit i vårdprogrammen är i genomsnitt 10-20 procentenheter lägre än i kontrollgruppen.

Generellt kan man säga att de framgångsrika programmen är strukturerade och koncentrerar sig på att utveckla den dömdes kognitiva färdigheter, problemlösningsförmåga och rationella tänkande. Program där huvudvikten däremot låg på individual- eller gruppterapi eller rådgivning var i stort sett utan effekt. De program där de bestraffande elementen var starkt framträdande ("Boot-camps" och "Shock-Incarceration"), ökade emellertid återfallsrisken (se Andrews 1995 s. 35 ff, Lipsey 1995 särskilt s. 74-75, Lösel 1995 s. 91 ff och 1998, Mackenzie 1997 s. 11-14 samt Dowden & Andrews 1999).<sup>4</sup> Att uppskatta storleken av förändringarna är i sin tur en bedömningsfråga. Till exempel en minskad återfallstäthet på 10% kan förefalla obetydlig. Men när man tar ställning till effekten bör man observera att en del av de frivivna är i vilket fall som helst skulle återfalla i brott, medan en del aldrig skulle göra det. Hur effektivt ett program är och hur stor förändringen blir skall de facto bedömas i relation till storleken av den grupp som man över huvud taget har hopp om att påverka genom program (Kivsgaard 1997). Om man antar att en tredjedel återfaller under alla omständigheter och en tredjedel under inga omständigheter, motsvarar en återfallsminskning på 10% (med en genomsnittlig återfallsrisk på 50% som utgångspunkt) redan en beteckande förändring på 17% i den grupp som över huvud kan påverkas. Det har också påpekats hur den i meta-analyser uppmätta återfalleffekten på 0.10 poäng överstiger effektivitetssiffrorna för flera av de vårdformer som tillämpas inom den medicinska vetenskapen (Lösel 1995 s. 91).

Den kriminalpolitiska historien lär oss att vara försiktig inför nya forskningsrön. I fångvården ger emellertid de nya resultaten av rehabiliteringsundersökningarna en tillräcklig grund att i en allt större utsträckning betona också syftet med rehabiliteringen. Det gäller dock att ta rehabiliteringsförutsättningarna både mer seriöst och mer noggrant än tidigare. Forskningsrönen visar nämligen också att en stor del av de rehabiliterande programmen och behandlingsformerna är antingen verkningslösa eller i värsta fall ägnade att försvaga återfallsprognosen. Det krävs att strukturerade och kontrollerat genomförda forskningsbaserade program tas i bruk samt att dessa följs upp på ett planerat och systematiskt sätt.

För själva straffsystemets och i synnerhet samhällspåföljdernas del förändrar rehabiliteringsforskningen på 1990-talet inte slutsatsen att anstaltstraff skall undvikas in i det sista. Trots att en rehabiliterande fångvård reducerar återfallsrisken i förhållande till "traditionella" metoder, är det inte motiverat att använda fängelse för att kunna tillämpa ett visst program på den dömd. Det är nämligen så att program som tillämpas utanför fängelse för ger ännu bättre resultat (Lösel 1995, Robinson 1996 och angående ungdomspåföljder Leschied & Cunningham 1999).

Ramen för vårt nuvarande påföljdssystem ger i princip rätt goda möjligheter att inkludera strukturerade rehabiliteringsprogram i påföljderna. Problemen hänför sig också här närmast till organisationsstrukturen. Vi har ett enligt europeiska mått tämligen outvecklat verkställighetssystem i fråga om frivårdspåföljder. Det finns två förklaringar. Före decennieskiftet 1960-70 var orsakerna ekonomiska. Det Finland som betalade krigsskadestånd hade helt enkelt inte råd med ett sådant system på 1950-talet. Därefter var orsakerna ideologiska: Sedan vårdideologin snabbt hade körts ned på 1970-talet upplevde man inte längre ett

*behov* av ett dylikt system. Frågan återgår till det som anfördes tidigare i samband med eftervård. Anser vi med andra ord att det är så viktigt att förhindra återfallsbrottslighet att samhället är berett att satsa de medel som behövs på ett stödsystem som kompletterar de allmänna socialtjänsterna?

### III. Kriminalpolitik och straffrättspolitik

Kan man måhända på basis av de faktorer som ligger bakom förändringarna dra allmänna slutsatser om grundlinjerna i kriminalpolitiken? Samtidigt som brottsförebyggande (och kriminalpolitik i en vidare bemärkelse) har blivit allt mer framträdande i den samhällspolitiska diskussionen, är det allt viktigare att de som drar upp linjerna har en välavvägd helhetsbild av hela det kriminalpolitiska fältet. Den första preciseringen är terminologisk: kriminalpolitik är inte bara brottsförebyggande och kriminalpolitik är inte bara straffrättspolitik. Att dra likhetstecken mellan dessa tre grundbegrepp är kanske det största hindret för en rationell diskussion.

#### 1. Kriminalpolitiska utgångspunkter

*Minimeringsmålet.* – Det är allt skäl att fortfarande hålla sig till den invanda allmändefinitionen av målen. Det man i grunden strävar efter är att *i den utsträckning det bara är möjligt reducera de lidanden och kostnader som orsakas av brott, brottskadorna och brottskontroll*. Hela samhället gynnas om man lyckas hålla brottslighets- och kontrollskadorna så låga som möjligt. Det generella syftet att skära ned *brottskadorna* kräver allt ihärdigare brottsförebyggande och prevention ju allvarligare och mer skadlig brottslighet det är fråga om. Det förutsätts också åtgärder för att minska de individuella följdverkningarna av brott, till exempel reparation och ersättning av skador. Vidare krävs det åtgärder för att minska de samhälleliga följdverkningarna av brott, till exempel minskning av brottskräck och stöd för trygghetskänslan. För att kunna minimera *kontrollkostnaderna* är det nödvändigt, förutsatt att inga andra synpunkter talar emot det, att kriminalpolitiken går in för ekonomiska och även i övrigt minst skadliga lösningar. Av flera metoder som leder till samma slutresultat skall den som orsakar minst olägenhet väljas. Kontrollkostnaderna inskränker sig inte till materiella uppoffringar och förluster. Också det lidande som ingår i straffet är ett samhälleligt men. Det generella målet för den allmänna samhällspolitiken: välståndet och tryggheten kan garanteras och förbättras bara om man går in för att de egna samhällsinstitutionerna samtidigt skall orsaka så litet lidande som möjligt.

*Fördelningsmålet.* – I en situation där brottslighet och brottslighetskontroll oundvikligen leder till skador av olika slag och innehåll för de olika parterna, måste man också kunna *fördela dessa skadeverkningar mellan parterna i överensstämmelse med principerna för social rättvisa och social ansvarsfördelning*. Den sociala rättvisan ställer som grundkrav att offrets förluster skall ersättas.

När det visar sig omöjligt att få någon ersättning av gärningspersonen, är det med tanke på vad som är en rättvis fördelningen av olägenheterna bara rätt och riktigt att staten som den starkaste parten påtar sig ett delansvar. Även nu är gärningspersonen ansvarig i sista hand. I linje med den allmänna regeln om social ansvarsfördelning är det motiverat att förvänta sig att alla grupper, som för egen del har haft en andel i de uppkomna skadorna, skall delta i kostnaderna enligt denna medverkan. De instanser som skapar nya brottstillfällen skall inkluderas i det brottsförebyggande arbetet. Som grundvillkor för ett rättvist bemötande gäller också att man vid fördelningen av förmåner och olägenheter tar hänsyn till parternas resurser och möjligheter. Det sociala välfärdstänkandet utgår från att staten drar försorg om att också de marginaliserade grupperna i samhället kommer i åtnjutande av välfärd och trygghet. Brottsoffren är ofta en sådan grupp, och en annan liknande grupp utgör brottslingarna.

Det är särskilt skäl att påpeka att kravet på en rättvis fördelning av skadorna mellan de olika parterna inte betyder att offret skuldbeläggs. Det betyder inte heller att gärningspersonens ansvar bestrids. Ansvar för brott innebär i grunden att en tillräknelig gärningsperson ansvarar för följderna av sina gärningar. Detta gäller förutom straff även ersättningen till offret. Rättsordningens självklara funktion är att skydda offret och säkerställa hans eller hennes rättigheter. Offrets rättigheter och det rättsskydd som garanteras gärningspersonen *kan över huvud taget inte ses som alternativa*. Rättsordningen skall samtidigt kunna garantera offret full rätt till ersättning och trygga brottslingens rättsskydd. För offrets del är problemen i själva verket ofta processuella, och de hänför sig till de praktiska möjligheterna att gripa förövaren och få ersättningen indriven. Offrets rättigheter skall tillgodoses oberoende av dessa, ofta slumpmässiga omständigheter. Det är för övrigt därför som staten har påtagit sig det primära ersättningsansvaret för en stor del av brottskadorna. Också i samband med brottsundersökningen och rättsbehandlingen skall tillräcklig hänsyn tas till offrets rättigheter. Målsägandens starka ställning i brottmålsrättegången hör till den finska rättstraditionen, och det gäller att vinnlägga sig om den också i fortsättningen. I den nyligen reviderade straffprocesslagen intogs också nya centrala bestämmelser om åklagarens skyldighet att föra målsägandens talan beträffande privaträttsliga anspråk.

*Effekt-, kostnads- och alternativmedvetenhet.* – Som grund för rationella beslut krävs en uppfattning om vad man kan uppnå med de föreslagna åtgärderna och vilket pris man blir tvungen att betala för resultatet. Kriminalpolitiken måste vara medveten om inte bara sina *mål*, utan också *effekten* av de rekommenderade åtgärderna samt *de kostnader och uppoffringar som behövs* för att nå denna effekt. Det är dessutom skäl att utreda frågan om eventuella alternativ till den föreslagna metoden inklusive kostnadsjämförelser i sammanhanget.

*Kriminalpolitiska strategier.* – De ovan skisserade utgångspunkterna ger ett stort metodurval. Man kan försöka nå de kriminalpolitiska målen genom att påverka individens utveckling och de sociala och miljöbetingade faktorer som bidrar till den (*social brottsförebyggande*). Brott kan förebyggas också med åtgärder som riktas mot yttre brottstillfällen och brottsmiljöer (*situationsprevention*). Brottsskador kan reduceras genom *reparativa och ersättande* metoder

(till exempel skadeståndslagstiftning och medling). Och slutligen kan kriminalpolitik idkas utgående från normstyrning och strafflagen (*straffrättspolitik*).

I en heltäckande framställning i kriminalpolitik skall målen och metoderna granskas i detalj.<sup>5</sup> En läsare som fördjupar sig i en sådan övertygas snabbt om att till exempel ett rent straffrättsligt perspektiv är otillräckligt, om än inte irrelevant. Man kan tvärtom hävda att strafflagen, när den används välavvägt och motiverat, spelar en viktig roll i en rationell kriminalpolitik. Som en del av en förnuftig kriminalpolitik behövs en klok straffrättspolitik.

## 2. *Straffrättspolitik*

Strafflagens funktion är preventiv. Strafflagen är ett viktigt instrument i statens strävan att i praktiken garantera var och en hans eller hennes grundläggande rättigheter. Genom strafflagen skyddas liv, hälsa, frihet, kroppslig integritet, privatliv, hemfrid och egendom. Dessutom tryggar strafflagen viktiga offentliga och samhällseliga intressen och värden. Strafflagen erbjuder skydd för bl.a. miljövärden, liksom också ekonomiska relationer och omsättningsförhållanden. Det beskydd som ges samhällseliga och offentliga rättsgoda gagnar sist och slutligen även de enskilda medborgarna och deras välfärd, bl.a. de ekonomiska, sociala och kulturella grundrättigheterna (närmare om kriminaliseringsprinciperna se *Lappi-Seppälä 1994*).

För att kunna trygga individens grundläggande rättigheter ger det straffrättsliga systemet myndigheterna rätt att kraftigt ingripa i enskilda människors frihet och liv och över huvud taget rättigheter som i regel åtnjuter ett grundrättighetskydd. Strafflagen är ett tveeggat svärd. I och med att strafflagen används finns det alltid också en risk för strafflagsmissbruk. Rätt använd tryggar strafflagen individens frihet och autonomi, men fel använd blir den en riskfaktor i relation till samma rättigheter, individautonomin och välfärden. De rättigheter som skyddet finns till för begränsar även det *sätt* på vilket skyddet kan ges. Det straffrättsliga systemet förutsätter klara spelregler. Genom dessa *rättsstatliga begreppningar i straffrättstillämpningen* stävjar man oförutsedda och godtyckliga ingripanden i enskilda människors liv från statens och dess myndigheters sida. Kriminaliseringsprinciperna och delvis också de straffrättsliga principer som finns inskrivna i grundlagen – legalitetsprincipen, skuldprincipen, proportionalitetsprincipen, jämlikhetsprincipen och kravet på ett människovärdigt bemötande – anger gränserna för strafflagstillämpningen och de etiska minimikraven på innehållet i sanktionerna.<sup>6</sup>

Den rättsstatliga straffrättsens grundfunktion i samhället är defensiv och skyddande (se härom närmare *Jareborg 1995*).<sup>7</sup> Straffrätten är inte ett allmänt samhällspolitiskt problemlösningsinstrument. Straffrätten kan inte styra samhällsutvecklingen, och den kan egentligen inte lösa några sociala problem. Som historiska exempel kan nämnas förbudslagen och lösdrivarproblemen. Men strafflagen tillämpas inte heller för sin egen skull, av hämnd- eller försoningsorsaker,

utan för att man tänker sig att strafflagen befrämjar välstånd, livskvalitet, säkerhet och frihet. En förutsättning för en klok straffrättspolitik är att *strafflagens grundfunktion, dess funktionsmöjligheter samt de risker som är förknippade med strafflagstillämpningen samtidigt och balanserat vägs mot varandra.*

En dimension av detta tema gäller frågan om "den rättvisa straffnivån". En förfrågan om de nuvarande straffen är som sig bör besvaras troligen olika beroende på vem som tillfrågas och hur frågan är formulerad. Allmänna attitydmätningar visar att straffen upplevs som för lindriga. I regel är resultatet detta oberoende av i vilket land mätningarna görs och vilken den rådande straffnivån är: 80% av amerikanerna har sedan år 1975 ansett att straffen i deras land är för lindriga, och den omständigheten att straffen har ökat mångfaldigt (bl.a. fångtalet har vuxit åttafaldigt) har inte haft någon inverkan på detta (se Roberts 1992 s. 148). Av gallupundersökningar följer emellertid inte nödvändigtvis att de som har besvarat frågorna i en verklig valsituation och försedda med all relevant information i saken skulle vara färdiga att döma ut straff som är strängare än straffen i dag. Enkla mätningar är alltför knapphändiga när det gäller detaljerade uppgifter om de enskilda fallen, om förhållandet mellan gärningen och gärningspersonen eller om de omständigheter som har föregått gärningen. I och med att frågorna specificeras och mängden kunskap över lag ökar brukar inställningen vanligen också mildras.<sup>4</sup>

### 3. Straffverkan och påföljdspolitik

Strafflagen och dess påföljdssystem fyller sin styrnings- och skyddsfunktion genom straffets *allmänpreventiva verkan*. Denna kan realiseras så att redan straffhotet i lagen omedelbart påverkar motivationen. Då är straffhotet i lagen den primära orsaken till att människor avhåller sig från att begå brott. För att lagen skall ha avsedd verkan förutsätts i sin tur att sanktionerna är tillräckligt stränga och garanterade, samt att människorna känner till bägge aspekterna. Det är essentiellt för en fungerande allmänprevention att strafflagstiftningen till innehållet är tydlig, att människorna informeras om lagen och att lagen implementeras effektivt.

Eftär man har sagt detta, bör man genast påpeka, att i ett välorganiserat samhälle iaktas lagarna inte i första hand av rädsla för myndigheter eller straff – det kan vi nästan alla försäkra oss om genom att kort begrunda de egna motiven att följa lagen. I den nordiska straffrättsforskningen har man i själva verket redan länge betonat straffets medelbara allmänpreventiva (moralbildande) verkan, dvs. den påverkningensförmåga som straffrätten och dess straffsystem har på människornas attityder och värderingar och via detta också på beteendemönstren.<sup>5</sup> Detta leder till att strafflagen iaktas, eftersom dess regler godkänns. Genom strafflagen upprätthålls samhällsfreden och detta beror framför allt på den omständigheten att människorna omfattar normerna, respekterar och värdesätter innehållet i dem, samt anser att de som sådana är värda att följas. Strafflagen kan fungera effektivt endast under förutsättning att *vi litar på systemet, upplever det som legitimt och godkänner normerna* (om "normativ compliance" och legitimitet se närmare Tyler 1990 s.19 ff). När straffen är välbalanserade

och systemet tillämpas opartiskt och tillräckligt effektivt skapas grunden för internaliserade normer. Genom att parterna bemöts rättvist, jämlikt och just befäramjas laglydnaden på lång sikt bättre än genom straff med avsikten att skrämma människor.

Det viktigaste när *straffhoten* bestäms är att försäkra sig om att de tillräckligt tydligt återspeglar det faktum att det finns brott av olika grovhetsgrad. Proportionalitetsprincipen kräver vidare att straffalternativen i lagen differentieras enligt stränghet på ett åskådligt och förståeligt sätt. *Domstolens straffmätning bygger på rättvise- och rättsskyddsaspekter*. En allmänpreventiv verkan uppstår bara om straffen i strafflagen *klart markerar skillnaden mellan ett godtagbart och ett förkastligt handlande*. I straffet bör ingå ett *moraliskt ställningstagande*, som fördömer gärningspersonens förfarande. Ett straff kan inte ersättas med vård utan att man förlorar chansen att påverka värderingar och värden. Detta hindrar emellertid inte att det straff som skall utgöra samhällets klander omfattar rehabiliterande element, som är ägnade att befärma gärningspersonens framtida sociala anpassning.

Straffens omedelbara förmåga att förändra den dömdes beteende (*specialpreventiv verkan*) har visat sig vara svagare än vad man i allmänhet trodde. Användningen av straff kan inte precis motiveras med syftet att förvandla de bestraffade till bättre människor. Detta gäller i synnerhet anstaltstraffen. I regel bygger straffanvändningen på andra hänsyn (allmänprevention, se ovan). Trots att ett straff inte får motiveras med att det i och för sig skulle befärma gärningspersonens sociala anpassning i framtiden, skall straffet till sitt innehåll vara sådant att gärningspersonens framtida sociala överlevnad inte försvåras. Straffet skall således i mån av möjlighet stöda gärningspersonen i dennes strävan mot ett laglydigt liv. På motsvarande sätt skall undvikas verkställighetsformer som onödigt försvårar den dömdes kommande anpassning. Av orsaker som har redogjorts för redan tidigare bör särskild hänsyn fästas vid eftervården av frivolva fångar.

Från straffrättens historia – och nutiden – känner man till otaliga försök att underordna strafflagens funktion och syftemål en enda (ledande) princip, vilket dock inte har lyckats. Vid revideringen av påföljdssystemet måste vi även i fortsättningen leva med det faktum att strafflagens användningen till en del styrs av värden och mål som går i olika riktningar. En gedigen straffrättspolitisk planering kännetecknas av en förmåga att inarbeta dessa synpunkter i en välbalanserad, etiskt och empiriskt försvarbar kompromiss.

Ett kortfattad "påföljdpolitisk program" för den finska straffrätten skulle innehålla bland annat följande element: (1) Straffen kommer av allmänpreventiva hänsyn, också i fortsättningen att ha en negativ stämpel och karaktär som moralisk ställningstagande. De reflekterar – och de skall reflektera – brottets klandervärdhet på ett välavvägt sätt (*proportionalitetstänke*). (2) I fråga om *straffformer* är det flera aspekter som talar för *frivårdspåföljder*. Målet bör vara ett straffsystem som inte utesluter den dömda från samhället, utan ger honom eller henne en möjlighet att återinträda som medlem i samfundet. (3) Man måste dessutom fästa uppmärksamhet på *gärningspersonens sociala ansvar* för brottet, liksom



också på offrets rätt till ersättning. (4) Samtidigt är det skäl att hålla i minnet att de flesta brotten är småbrott, som människor begår utan att ha allvarigare anpassningsproblem. Påföljder av *varningstyp*, inklusive böter och villkorliga fängelsestraff, är i själva verket effektiva och fungerande varningar för det stora flertalet lagöverträdare. Det ligger i samtliga parterers intresse att dessa påföljder också framgent förblir de mest använda alternativen i påföljdssystemet. (5) Trots att straffrätten inte förfogar över medel som befrämjar utpräglade barnskyddsintressen – för övrigt skulle inte möjligheterna att socialisera barn och ungdomar alls förbättras genom en sänkning av till exempel åldersgränsen för straffrättsligt ansvar – skall man också försöka utveckla sådana straffrättsliga påföljder där *unga lagöverträdare*s särdrag och särbehov (exempelvis i form av ett nytt ungdomsstraff) beaktas. (6) Utan att ta avstånd från utgångspunkterna för kritiken mot tvångsvårdsideologin, finns det skäl att förvänta sig att straffsystemet skulle erkänna att *alkohol- och narkotikamissbruket* är ett problem, och att detta därför skulle beaktas i en större omfattning vid planeringen av verkställigheten av fängelsestraff och av påföljdsurvalet. (7) Det är lika uppenbart att *mentalvårdsfrågorna* har blivit tämligen förbigångna i finsk påföljdssystemet.

#### IV. Hotbilder i kriminalpolitiken?

Vad kan man anta att den kriminalpolitiska diskussionen kommer att handla om i fortsättningen och vad skall man bereda sig på inom kriminalpolitiken? Jag besvarar bägge frågor endast skissartat, i överensstämmelse med den allmänna linjen i artikeln.

##### 1. Brottslighet och rädslan för brott

Den finska brottslighetssituationen är rätt stabil i dag och antalet brott är ganska lågt i en internationell jämförelse (se ovan II.2.). Men till vår brottslighetsbild hänför sig också oroväckande drag. *Brotten mot liv* har ständigt hållit sig på en hög nivå, som dessutom har stigit något under de senaste decennierna. I detta sammanhang spelar särdragen i den finska alkoholkulturen en central roll. Våldskriminaliteten kommer också hädanefter att vara ett specialproblem i den finska kriminalpolitiken. Av bakgrundsfaktorerna till livsbrotten kommer alkoholbruket troligen att ytterligare öka i ett längre tidsperspektiv. Utslagna unga män förefaller att bilda en ny grupp av brottslingar, medan den omständigheten att de stora årsklasserna har passerat den traditionella livsbrottsåldern kan minska antalet brott på lång sikt. Om utvecklingen av *misshandelsbrottsligheten* är det otacksamt att ställa prognoser. De prognoser som kan ställas är närmast villkorliga och sådana som av olika anledningar går i olika riktningar. Mycket beror på antalet risksituationer och människornas benägenhet att ta risker. Ett sänkt alkoholpris är knappast irrelevant i sammanhanget. I fråga om våld på arbetsplatsen har till exempel nya metoder för kundkontroll en betydelse. De generella möjligheterna att påverka våldsamma beteenden sammanhänger intimt med regleringen av yttre *brottsstillfällen* (inklusive användning av och tillgång till vapen), tillgången till alkohol och dryckesvanorna (inklusive försök att föregå och minska eventuella konfliktsituationer i samband med alkoholförtäring), ungdoms- och skolgångs- samt social- och hälsovårdsåtgärderna (inklusive

missbrukar- och mentalvård), övervakningen (särskilt lokalt polisarbete och poliser i gatubilden) samt samhällsplaneringen (inklusive byggande av boendemiljöer som möjliggör och återinför närkontroll, social övervakning och gemenskap).

*Narkotikabrottsligheten* representerar en annan typ av växande brottslighet. Narkotikamarknaden har expanderat under senare år. Om de riktiga motdragen råder det emellertid en stor oenighet. De straffrättsliga begränsningarna är allmänt erkända i den internationella diskussionen. I "kriget mot drogerna" har båda parterna ökat sin beväpning. Som en följd har vi fått erfara en lierad brottslighet utan like. Att denna allra snabbast växande brottstyp samtidigt är i stort sett den enda för vilken meddelas domar som tangerar den övre gränsen av straffskalan, säger någonting om de begränsningar som vidlåder straffsystemet. Nedskurna vårdmöjligheter är å andra sidan ett tecken på samhällets oförmåga att dra nytta av de möjligheter att reducera brottsligheten och brottskadorna som social- och hälsovårdsåtgärderna erbjuder.

*Internationaliseringen* har förutom narkotikabrottsligheten stimulerat den ekonomiska brottsligheten och vissa andra brottsarter. De öppna gränserna återspeglas också i en förändrad befolkningsstruktur. Även i Finland blir man tvungen att diskutera hur kulturkonflikter skall kunna undvikas och invandrare fås att känna sig hemmastadda. Nya nationalitetsgrupper i gatubilden och allt starkare främlingsfientliga attityder och beteendemönster kommer att kräva beslutsfattarnas uppmärksamhet.

Det finns också riskfaktorer som hänför sig till de *strukturella variabler* som är centrala för brottslighetsnivån. Den än i dag pågående befolkningskoncentrationen i större bosättningscentra och den långvariga höga arbetslösheten med åtföljande risker för en omfattande social utslagning, är ägnade att öka farhågorna för en ökad brottslighet. Som en följd av tekniska och näringsstrukturella förändringar kommer antalet brottstillfällen att växa också i framtiden – samtidigt introduceras å andra sidan nya tekniker för brottsbekämpning.

*Rädslan för brott* är en betydande olägenhet i samband med brottslighet. Rädsla – eventuellt också när den är obefogad – försvagar livskvaliteten och försvårar människornas liv. I brottsrådslan återspeglas dels den faktiska brottslighetsituationen, dels andra faktorer. Äldre personer är räddare än yngre. Rädslan är större i städerna än på landet. En åldrande befolkning och en allt större urbanisering innebär att den upplevda brottskräcken ökar. Poliser i gatubilden, fotpatruller eller lokalpolisverksamhet torde även här vara effektiva motåtgärder. Den omständigheten att brottskräcken varierar kraftigt från ort till ort ger tillfälle att dra nytta av motåtgärder på lokalnivå.<sup>10</sup> Med tanke på brottsrådslan och människornas trygghetskänsla är också massmediernas andel och sätt att behandla brottsligheten centrala. Trots att våra massmedier – i jämförelse med många andra länder – har varit rätt måttfulla i sin rapportering, kan en tydlig förändring skönjas (som ett resultat av bl.a. det ökade utbudet av TV-kanaler).

Brotten har ett så enormt underhållnings- och försäljningsvärde att vi inte kommer att förskonas från allt flera nyhets- och aktualitetsreportage som stärker skräcken för brott. Brotsrapporter och polistevesändningar med modeller annatstans ifrån har kommit för att stanna.

## 2. Vad hotar den rationella kriminalpolitiken?

Det återstår att se hur det politiska systemet svarar på de utmaningar som räknades upp tidigare. Den rationella och humana kriminalpolitiken i Finland har en lång och tämligen stabil tradition att falla tillbaka på. Vår kriminalpolitik har också varit exceptionellt expertdominerad. Men som Christie har påpekat (*Christie* 1993) är "elitmakten" också sårbar. De sakkunniga kan bytas ut – och byts de facto ut. Samtidigt har de riskfaktorer som Christie hänvisar till blivit allt mer uppenbara. Hurdana är således hoten mot kriminalpolitiken själv, dvs. kan man skönja faktorer som äventyrar kontinuiteten av den humana och rationella kriminalpolitik som vi hittills har fört?

Envar som har följt den internationella diskussionen känner till riskfaktorerna. USA, som har det över lag största inflytandet på den internationella kriminalpolitiken, har ett åtta gånger högre fångtal än för tjugo år sedan. Det finns ingen enkel förklaring till denna förändring, som numera gör sig påmind också i Europa. Den viktigaste enskilda faktorn torde stå att finna i de metoder som man valt att lösa narkotikaproblemet på. Bakom den tuffa kriminalpolitiken ligger dessutom nya värderingar. Sociala värden som betonar solidaritet och gemensamt ansvar ("60-talsvärden") har fått ge vika för hårdare värden som framhäver individuell framgång. Att den samhällsförankrade brottslighetsförklaringen ersätts med personligt ansvar är ett uttryck för den förändrade kriminalpolitiken. I stället för att betrakta brottsligheten som ett samhällsstrukturellt problem, tolkar man den som en svårighet orsakad av enskilda onda människor. Genom att låsa in denna del av befolkningen i anstalter blir man kvitt problemet.

Kriminalpolitiken har också blivit ett allt mer framträdande allmänpolitiskt medel runt i världen. Kriminalpolitiken är en del av den allmänna samhällspolitiken även i denna bemärkelse. Problemen hänför sig här framför allt till den form som kommunikationen har antagit. I en värld där budskapet skall komprimeras till den snutt på 15 sekunder som TV-sändningen medger, styrs politiken av fantasier och enkla lösningar. Detta gäller också den kriminalpolitik som går över i allmänpolitik. Resultatet blir slagord – "three strikes", "prison works", "truth in sentencing", "war on drugs", "zero - tolerance" osv. I linje härmed erbjuds enkla svar på komplicerade problem. Genom stränga disciplinkampanjer friar man ytterligare till den straffvänliga (eller förment straffvänliga) allmänna opinionen. Gemensamt för dessa program är att man söker lösningen till sociala problem där det inte finns svar att få, dvs. från det straffrättsliga systemet. USA är ett typexempel på detta slags politik; kriminalpolitiken har blivit ett ständigt tema till och med i presidentvalskampanjerna.

Det allt intensivare straffrättsliga samarbetet i EU:s regi är en riskfaktor på närmare håll. Strafflagstiftningen hör i och för sig till medlemsstaternas interna angelägenheter. Denna princip har emellertid fått ge vika för bl.a. den återkommande "gemensamma verksamheten", som förpliktar medlemsstaterna att vidta åtgärder också i ärenden på det straffrättsliga området. Även om man lyckades skydda kärnområdet för strafflagstiftningen i sig, är det helt uppenbart att den övriga finska kriminalpolitiken i fortsättningen allt mera kommer att påverkas av vad som händer inom EU. Utan att förneka det egentliga värdet av rättsligt samarbete, är det motiverat att hävda att straffrätten inte används i den allmänneuropeiska politiska diskussionen på ett sätt som uppfyller villkoren för en rationell och saklig kriminalpolitik. Åtgärderna styrs ofta av andra än kriminalpolitiskt rationella motiv, för att inte tala om välavvägda mål-medel analyser. Kriminalpolitiken är en del av den allmänna politiken, en förmedlare av "symboliska meddelanden", "ställningstaganden" och "riktlinjer" osv. Straffrättsliga interventioner dikteras ofta av politiska behov "att göra något", snarare än kriminalpolitiska argument. Och i en dylik politik är till exempel de straffrättsliga begränsningar som är fundamentala i en rättsstat i praktiken mera till skada än till nytta.

Det kan hända att förebilderna och strömningarna är så pass starka att det bara är en tidsfråga, när Finland dras med i denna utveckling. All motargumentering kan väl tänkas stanna vid en uppehållande strid (för att använda en redan mycket populär krigsterminologi). Det finns emellertid också ett annat alternativ: Vi kan fortsätta med den kriminalpolitik som bygger på sakkunskap, forskning och klara analyser av resultat från olika länder. Det är också möjligt för ett litet och ändå förhållandevis rikt land med små brottsproblem och goda materiella och immateriella resurser att bedriva en kriminalpolitik som till rationalitet och resultat är klokare än kriminalpolitiken i genomsnitt. Tills vidare är det svårt att tänka sig att en seriös politiker i Finland skulle nyttja påståendet "prison works" i sin valkampanj. Den modell som kriminalpolitiken i Norden bygger på är uppskattad och avundad i internationella forskarsammanhang. Det vore synd att avstå från den.

#### LITTERATUR:

- Andrews, Don (1995) "The Psychology of Criminal Conduct and Effective Treatment". I verket *What Works: Reducing Reoffending* (red. James McGuire). Chichester 1995 s. 35-62.
- Anttila, Inkeri & Törnudd, Patrik (1973) *Kriminologi i kriminalpolitiskt perspektiv*. Stockholm
- Aromaa, Kauko (1999) *Väkivaltarikokset*. Rikollisuustilanne 1998 s. 11-24. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Tutkimusraportteja 165/1998. Helsinki 1999.
- Axberger, Hans-Gunnar (1996) *Det allmänna rättsmedvetandet*. Brå-rapport 1996:1, Stockholm.
- Beckett, Katherine (1997) *Making Crime Pay*. Law and Order in Contemporary American Politics. New York.
- Brody, S.R. & Tarling, Roger (1980) *Taking Offenders out of Circulation*. Home Office Research Study No. 6, London.

- Brottsförebyggande rådet. *Internationella jämförelser av brottsligheten*. Brå-rapport 1999:3.
- Christie, Nils (1993) *Crime Control as Industry*. London.
- Dijk, J.J.M. van & Mayhew P. (1997) *Criminal Victimization in Eleven Industrialized Countries*. Key findings from the 1996 International Crime Victims Survey. Report no. 162. The Netherlands. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum Ministry of Justice.
- Dowden, Craig & Andrews, D.A. (1999) *What works in young offender treatment: A meta-analysis*. Forum on Corrections Research vol 11 number 2 1999, Ottawa.
- Greenwood, P. & Model, K. & Rydell, P. & Chiesa, J. (1996) *Diverting children from a life of crime: measuring costs and benefits*. University of California, RAND.
- Heiskanen, Markku & Aromaa, Kauko (1998) *Suomalaisten turvallisuus 1997*. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Tutkimustiedonantoja 35/1998 sekä SVT Oikeus 1998:7.
- Hofer, Hanns von (red.) (1997) *Nordic Criminal Statistics 1950-1995*. Department of Criminology. Stockholms University. Report 1997:2, Stockholm.
- Jareborg, Nils (1995) "Vilken sorts straff vill vi ha? Om defensiv och offensiv straffrättspolitik". I verket *Varning för straff* (red. Dag Victor). Stockholm.
- Joukamaa, Matti (1991) *Suomalaisten vankien terveys*. Kansanterveystieteen julkaisuja M 107/91. Turku.
- Kyvsgaard, Britta (1995) "Den samhälleliga polariseringen och oskadliggörandet av lagöverträdare". I verket *Varning för straff – Om vädan av den nyttiga straffrätten* (red. Dag Victor). Stockholm.
- " – (1997) *Kunsten at slå to fluer med et smæk*. NTfK 3/1997 s. 182–187.
- Lahti, Raimo (1972) *Rikollisuudesta johtuvien kustannusten vähentämisestä ja jakamisesta*. Oikeustiede II, 1972:1 s. 221–313. Vammala.
- Lappi-Seppälä, Tapio (1994) "Miksi rikosoikeus?" I verket *Kohti 2000-luvun rikosoikeutta* (red. Ari Hirvonen). Helsingin yliopiston rikos- ja prosessioikeuden laitoksen julkaisuja A:8. Helsinki.
- " – (1995) "General Prevention – Hypotheses and empirical evidence". I rapporten *Ideologi og Empiri i Kriminologien*. Scandinavian Research Council for Criminology. Reykjavik.
- " – (1998a) *Kriminalpolitikens framgång? Bra och dåligt i finsk kriminalpolitik*. JFT 1998 s. 237–257.
- " – (1998b) *Regulating the Prison Population. Experiences from a Long Term Policy in Finland*. National Research Institute of Legal Policy. Research communications 38/1998. Helsinki.
- Leschied, A. & Cunningham, A. (1999) *A Community-based alternative for high-risk young offenders*. Forum on Corrections Research vol 11 number 2 1999, Ottawa.
- Lipsey, Mark (1995) "What do We Learn from 400 Research Studies on the Effectiveness of Treatment with Juvenile Delinquents". I verket *What Works: Reducing Reoffending* (red. James McGuire). Chichester s. 63–78.
- Lösel, Friedrich (1995) "The Efficacy of Correctional Treatment: A Review and Synthesis of Meta-evaluations". I verket *What Works: Reducing Reoffending* (red. James MacGuire). Chichester s. 79–114.
- " – (1998) The importance of Offender Programming: German and International Evaluations. Paper prepared for the International Beyond Prison Symposium, 15–19.3.1998, Kingston, Ontario, Canada.
- MacKenzie, Doris L (1997) "Criminal Justice and Crime Prevention". I *Preventing Crime: What Works, What doesn't, What's Promising*. A Report to the United States Congress 1997 (Internet version [www.ncjrs.org/works/chapter9.htm](http://www.ncjrs.org/works/chapter9.htm))
- Rikollisuustilanne (1998). *Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos*. Tutkimusraportteja 165/1999. Helsinki 1999.
- Roberts, Julian (1992) *Public Opinion, Crime and Criminal Justice*. Crime and Justice. A Review of Research vol. 16 (red. Michael Tonry). Chicago.
- Robinson, David (1996) *Factors Influencing the Effectiveness of Cognitive Skills Training*. Forum on Corrections Research vol 8 number 3 1996. Correctional Services Canada. Ottawa.

- Schünemann, B. & von Hirsch, A. & Jareborg, N. (1998) *Positive Generalprävention*. Kritische Analysen im deutsch - englischen Dialog. Uppasala - Symposium 1996. Heidelberg.
- Tarling, Roger (1993) *Analysing Offending*. Data, Models and Interpretations. London, HMSO.
- Turvallisuustalkoot (1999) *Kansallinen rikoksantorjuntaohjelma*. Rikoksantorjunnan neuvottelukunta. Oikeusministeriö. Yleisen osaston julkaisuja 2/1999. Helsinki.
- Tyler, Tom (1990) *Why People Obey the Law*. New Haven and London.
- Törnudd, Patrik (1996) *Facts, Values and Visions*. Essays in Criminology and Criminal Policy. National Research Institute of Legal Policy. Research reports 138/1996. Helsinki.

*Noter:*

<sup>2</sup> I artikeln *Lappi-Seppälä* 1998a har granskats förändringarna åren 1970-1995. Genom att utvidga den undersökta perioden att omfatta nästan 50 år är det lättare att bli varse att det sjunkande fångtalet har varit en del av en efterkrigstida, långsiktig kriminalpolitisk förändring. Förändringen kan inte förklaras med en onyanserad hänvisning till exempelvis strukturella faktorer (som ibland förefaller göras i rättshistoriska arbeten) eller enskilda beslutsfattare. Olika faktorer har inverkat under olika tider och på olika sätt. Förändringen har berott på både strukturella faktorer, domstolarnas egna linjedragningar (i synnerhet på 1950- och 1960-talet) och också medvetna lagreformer, ett tjugotal sedan början av 1970-talet. De faktorer som är relevanta i sammanhanget har granskats närmare i artikeln *Lappi-Seppälä* 1998b.

<sup>3</sup> Det är skäl att bedoma fängelsets brottspreventiva verkan också ur ett rent inkapaciteringsperspektiv. De nordiska uppskattningarna om verkningarna av *selektiv inkapacitering* varierar. En svensk undersökning ger vid handen att en insparning av den högsta riskgruppen på två år skulle sänka totalbrottsligheten med 13% och de grova brotten med 17%. Samtidigt skulle fångtalet växa med 117%. Enligt en dansk bedömning skulle totalbrottsligheten gå ned med 12%, strafflagsbroten med 22% och brotten mot person med 14%, medan fångtalet skulle stiga med 320%. (Om redogörelserna se *Kynsgaard* 1995 s. 130 och *Lappi-Seppälä* 1998a).

<sup>4</sup> Andra förutsättningar för framgång som nämns omfattar bl.a. en adekvat risk- och behovskartläggning (det lönar sig inte att rikta programmen till lågriskgrupper, men å andra sidan är det onödigt att satsa på faktorer som inte har ett samband med begående av brott – som till exempel att höja självkänslan), samt en övervakad och tillräckligt intensiv programfullföljning (se i sammandrag *Andrews* 1995 s. 42-43 samt *Lipsey* 1995 s. 77-78).

<sup>5</sup> Se här särskilt *Anttila-Törnudd* 1973, *Törnudd* 1996 samt *Lahti* 1972.

<sup>6</sup> Man kan dock ur ett vidare perspektiv säga att rättsskyddsprinciperna inte är blott och bart begränsande eller förhindrande. I sista hand är det fråga om att öka, säkra och rättvist fördela trygghet, frihet och välfärd. Från denna synpunkt står rättsskyddsprinciperna, kravet på skuld och kravet på ett människovärdigt bemötande inte i vägen för det högre målet, utan är en viktig del av det: I en (polis)stat, där skuldprincipen inte respekteras och där myndigheterna utan att ange orsak och grunder kunde kasta människor i fängelse, är risken att bli utsatt för brott måhända ganska liten, men livet i övrigt outhärdligt..

<sup>7</sup> Det är klart att straffrättens defensiv karaktär inte medför att man också i den övriga kriminalpolitiken borde acceptera en motsvarande passiv roll (se också Jareborg 1995 s.36). Strafflagen är defensiv till följd av att den är tveeggad. Den skyddar och hotar samma rättigheter. Strafflagen är dock bara ett av de kriminalpolitiska medlen. Varken de sociala eller situationsbundna brottsbekämpningsstrategierna belastas i övrigt av samma inre spänningar.

<sup>8</sup> Som politiskt rättesnöre är mätningarna problematiska även därför att de förbigår den valmöjlighet som inverkar på den reella beslutssituationen. Straffen diskuteras som om just de vore *det* medel som samhället kan lösa sitt brottslighetsproblem med. Ur resultaten kan således utläsas de utfrågades uppfattning, om samhället enligt deras åsikt har gjort tillräckligt för att bekämpa brottsligheten. Ifall straffen betraktas som alltför lindriga, säger det vidare att samhällsinsatsen ses som otillräcklig (*Axberger* 1996 s. 108). Betydligt osäkrare är slutsatsen att de utfrågade anser att det

uttryckligen är straffen – av flera alternativ – som utgör det enda riktiga sättet att bekämpa brottslighet. Mätningarna visar nämligen också att ju flera övriga alternativ som ges, desto impopulärare är de traditionella straffen (se *Beckett* 1997 s. 11 jämte hänvisningar).

\* I dag erkänns detta perspektiv (i vidsträckt mening) allt mer också annanstans i världen. Den tyska straffrätten talar om integrationsprevention och den angloamerikanska straffrätten om straffets "kommunikativa" verkan (se närmare *Lappi-Seppälä* 1995 jämte hänvisningar, se också kritiska anmärkningar i *Schünemann et al.* 1998).

▫ Däremot skulle till exempel en skärpning av straffsystemet i hela landet vara ett dåligt avvägt och ineffektivt sätt att råda bot på det bekymmersamma med att området kring järnvägsstationen i Helsingfors är oroligt på fredagarna och lördagarna mellan midnatt och klockan tre på morgonen.

Adresse: Rättspolitiska forskningsinstitutet  
PB 1200  
FIN-00 101 Helsingfors  
E-post [tapio.lappi-seppala@om.vn.fi](mailto:tapio.lappi-seppala@om.vn.fi)

Översatt från finska av Lenita Häggblom