

## REFLEXIONER ÖVER STRAFFLAGSREFORMEN I FINLAND

AV PEKKA KOSKINEN

I. Strafflagsreformer är både svåra och tidskrävande. P.O. Träskman har jämfört den finska strafflagsreformen med ett maratonlopp. När strafflagsprojektets I delbetänkande färdigställdes våren 1984, skulle enligt denna jämförelse endast de 9 första av sammanlagt 42 svettiga kilometer ha avverkats (Träskman 1985 s. 163)

Vissa centrala problem som hör samman med förberedandet av en totalreform kommer kanske ännu bättre fram om en något mindre monoton gren än maratonlöpning tas som jämförelseobjekt. Hur skulle det vara med tiokamparens träning. Det är hårt arbete, precis som maratonlöpning. Ett viktigt särdrag hos tiokampen är kravet på att samtidigt upprätthålla och utveckla de mest olikartade färdigheter. Och det igen är ytterst svårt: när man koncentrerar sig på teknikgrenarna, blir styrketräningen lätt lidande. Samtidigt får inte heller uthålligheten bli eftersatt. När tiden är inne för tävling (om strafflagsreformen skall någonsång fattas beslut) skall konditionen vara på topp inom alla grenar. Någon svag gren äventyrar totalframgången.

II. Jag avser inte att på dessa sidor i detalj beskriva den finska strafflagsreformens olika skeden. Dessa har tidigare på ett mångsidigt sätt presenterats för den nordiska läsekretsen (t.ex. Anttila 1977, Törnudd 1977, Träskman 1977 och 1985, Grönqvist 1982 samt Lahti 1982). Jag nöjer mig här med att i stora drag teckna utvecklingslinjerna samt göra några allmänna reflexioner.

Grunden för den finska strafflagstiftningen utgörs fortfarande av 1889 års SL. Den hör till Europas äldsta, men den är inte äldst. (Frankrike utgör ett gott exempel på hur svårt det kan vara att reformera en ännu äldre strafflag).

SL:s talrika delreformer samt de nya bestämmelserna utanför SL har naturligtvis gjort att bilden av vår straffrätt idag är en annan än vid sekelskiftet. På grund av grundstrukturen i den gamla SL kan dock inte vilka delreformer som helst genomföras inom dess ram.

Ibland har man även genom delreformer förmått genomföra en enhetlig och konsekvent kriminalpolitisk linje. Så är särskilt fallet med den serie av delreformer, som från mitten av 60-talet fram till 70-talet utvecklade vårt straffrättsliga påföljdssystem. Dessa delreformer utgjorde bevis på genombrottet för den kriminalpolitiska linje, som i Finland har kallats nyklassisk eller »human« nyklassisk kriminalpolitik – så löd benämningen åtminstone tills faran för felaktiga anglo-amerikanska associationer gjorde den impopulär bland linjens egna anhängare.

För denna linje och dess återspeglning i reformer har – om man får uttrycka sig något förenklat – bl.a. följande drag varit typiska:

- skepticism gentemot straffens specialpreventiva effekt, förkastande av behandlingsideologin, strävan efter ett klart åtskiljande mellan tvång och service;
- betoning av straffrättsystemets allmänpreventiva syftemål, vilket inte betyder detsamma som stränga straff längs hela linjen;
- strävan efter att begränsa användningen av ovillkorliga frihetsstraff samt att utveckla alternativa sanktioner, som skulle vara tillräckligt effektiva ur allmänpreventiv synvinkel;
- fastställande av straff med tyngdpunkten i den straffbara gärningen och inte i gärningsmannens egenskaper, förkastande av idén om individualiserade straff samt inriktning på enhetlig praxis och normalstrafftänkande.

Inkeri Anttila har som känt varit en av linjens huvudideologer. I egenskap av justitieminister år 1975 hann hon även driva igenom några viktiga reformer som intimt hör samman med denna linje.

Delreformernas väg hade inom påföljdssystemet visat sig vara ett rätt tillfredsställande tillvägagångssätt. Samma metod är mycket svårare att tillämpa på straffrättens speciella del. Från olika tidpunkter hemmahörande brottsbeskrivningar bildar ett brokigt fält inom vars gränser redan principerna för lagstiftningstekniken kraftigt varierar. Förhållandet mellan olika gärningars straffhot motsvarar inte heller längre dagens behov och värderingar. Till dessa delar är det svårt att med hjälp av delreformer åstadkomma förbättringar.

III. Den ofrånkomliga slutsatsen av detta gjordes i början av 70-talet: landets regering tillsatte våren 1972 straffrättskommittén som hade till uppgift att förbereda en totalreform av strafflagstiftningen. I samband med tillsättandet av kommittén uttalades explicit att endast en bred totalreform kan korrigera den finska straffrättens missförhållanden.

När kommitténs arbete snart fem år senare färdigställdes (Kom.bet. 1976: 72) var det ännu inte fråga om ett konkret lagförslag utan om ett principbetänkande. Enligt kommittén var en enhetlig nyvärdering av straffbarheten grundfrågan vid strafflagens totalreform: vad bör bestraffas och hur strängt bör straffet vara. Kommittén handlade i överensstämmelse med denna grunduppgift och analyserade bl.a. bruket av straffrättsliga medel på olika livsområden. Vad gäller allmänna kriminalpolitiska linjedragningar och ställningstaganden till påföljdssystemet för kommittén strängt taget inte fram några nya tankar. Snarare kan man säga att den sammanställer och i form av ett klart program lägger fram de grundtankar som förverkligats av de redan genomförda delreformerna.

När arbetet på en totalreform inleddes var inte avsikten att stoppa genomförandet av viktiga och brådskande delreformer. Inkeri Anttilas ministerperiods betydande

de reformer förverkligades även under samma tid som straffrättskommittén utförde sitt arbete.

IV. Hur skulle strafflagsreformen fortsätta? Den frågan aktualiserades efter att ett stort antal remissyttranden inbegärts och analyserats. Valet av modell var inte helt problemfritt. För det första måste ställning tas till om förberedelserna skulle fortsätta som en helhet på försorg av ett eller flere organ eller skulle man indela de fortsatta förberedelserna sakligt i delområden, vilka sedan kunde beredas separat. Den andra frågan rörde det eller de organ som skulle anförtros uppgiften (grundalternativen var tjänstearbete inom justitieministeriet eller en ny kommitté).

Beslutet fattades våren 1980, när justitieministeriet (som justitieminister fungerade redan då, liksom nu när detta skrivs Christoffer Taxell) inom ministeriet tillsatte en särskild projektorganisation, det s.k. strafflagsprojektet, med uppgift att uppgöra konkreta lagförslag jämte motiv som behövs för en totalreform av SL. I strafflagsprojektet finns en bred skala av straffrättslig sakkännedom representerad; förutom justitieministeriets egna tjänstemän utomstående experter, som representerar dels den vetenskapliga forskningen, dels skilda delar av praxis samt olika myndigheter. Projektets centrala organ är ledningsgruppen, vars ordförande är justitierådet Henrik Grönqvist och viceordförande Inkeri Anttila (den sistnämnda var redan med i straffrättskommittén). Grundarbetet sker i de olika arbetsgrupperna som tillsätts av ledningsgruppen. Arbetsgruppernas förslag får sin slutliga utformning i ledningsgruppen och presenteras som strafflagsprojektets förslag. (Om strafflagsprojektets organisation och arbetssätt Grönqvist 1982 s. 145 ff.).

Projektets direktiv innehöll ursprungligen en preliminär arbetsplan, enligt vilken lagberedningen skulle ske i tre skeden. I det första skulle man färdigställa vissa delområden rörande SL:s speciella del: främst stadganden om ekonomiska brott men också om förmögenhetsbrott, förfalskningar och därtill hörande brott. Till det andra skedet skulle höra den speciella delens övriga områden. Slutligen skulle det tredje skedet omfatta påföljdssystemet och straffrättens allmänna del. Arbetet skulle under alla omständigheter utmynna i ett enhetligt förslag till regeringsproposition angående ny SL.

Vid beredningen av förslagen till nya stadganden skulle man utgå från straffrättskommitténs betänkande och däröver givna utlåtanden. Uppdraget innehöll även riktlinjer rörande tidtabellen, vilka – och det är ju inte särskilt ovanligt – har visat sig orealistiska (de facto hade hela arbetet bort färdigställas före utgången av 1984).

V. Direktivens tredelning och särskilt den inbördes ordningen mellan de olika skedena är intressant och tankeväckande. Att SL:s speciella del ansetts som mest brådskande och att påföljdssystemet lämnats till sist torde återspegla samma tanke som redan präglade straffrättskommitténs arbete. Uppenbarligen utgick man från att de

allmänna kriminalpolitiska uppfattningar som redan på 60- och 70-talet hade etablerats («human nyklassicism») inte behövde någon större översyn och från att påföljdssystemet medels delreformer hade utvecklats i rätt riktning. Det var även möjligt att vid sidan av projektet vidta delreformer.

Å andra sidan kan man fråga – vilket strafflagsprojektets kritiker (innanför och utanför projektet) även gjort – om inte arbetet inletts från toppen i stället för från roten? Hur är det möjligt att skapa bestämmelser hörande till SL:s speciella del innan man tillräckligt klart har slagit fast de principer, på vilka SL:s allmänna del och påföljdssystemet kommer att bygga?

Fastän i direktiven presenterades en tredelad arbetsplan betonades dock samtidigt att detta endast innebar en allokering av huvuddelen av resurserna på det skede som vid en given tidpunkt var under bearbetning. Man avsåg dock att parallellt bearbeta samtliga delområden. Sålunda tillsatte ledningsgruppen för strafflagsprojektet genast från första början utöver I skedets arbetsgrupper bl.a. en arbetsgrupp för de allmänna lärorna samt en arbetsgrupp för påföljderna. Arbetsgruppen för de allmänna lärorna kom att inneha en central ställning. Fastän de allmänna lärorna egentligen hörde till projektets III skede är det klart att man omedelbart måste fatta beslut om en rad frågor kring de allmänna lärorna och lagskrivningstekniken. Utan dylika beslut skulle stadganden i den speciella delen inte ha kunnat skrivas på ett enhetligt sätt.

Påföljdsarbetsgruppen under Inkeri Anttilas ordförandeskap inledde också förberedande arbete inom sitt område. År 1981 fick den direkt från ministeriets ledning separata direktiv om att utreda vissa specificerade frågor kring påföljdssystemet. Arbetsgruppens ställningstaganden har dock inte till denna del lett till vidare åtgärder.

VI. Av förståeliga skäl inleddes strafflagsprojektets arbete rätt långsamt. Redan att finna naturliga arbetsrutiner tog sin tid. Den fördröjning som härrör från sakens natur anknyter till att man från början allvarligt gick in för en verklig totalreform av SL. Som sagt, i arbetsgruppen för de allmänna lärorna strävade man till att framföra rekommendationer rörande sådana frågor kring de allmänna lärorna och lagskrivningsteknik, som från första början var att beakta vid utformandet av stadgandena i den speciella delen (se Grönqvist 1982 s. 147 ff).

Man kunde kanske karakterisera det arbete som presterats av arbetsgruppen för de allmänna lärorna som dels äregirigt dels ytligt. Ytligt i den bemärkelsen att man inte i någon högre grad fördjupat sig i straffrättens dogmatiska frågor. I detta avseende var redan straffrättskommitténs insats rätt mager. På samma sätt har även i projektarbetet många centrala frågor från straffrättens allmänna del fått vänta på arbetsplanens tredje skede. Enligt min bedömning har kritikerna rätt däri att detta inte är ett helt lyckligt tillstånd. Men det är direkt avhängigt av projektets direktiv.

Rätt länge uppfattades problemen kring de allmänna lärorna närmast som formuleringsfrågor. Efter en relativt ytlig sakdiskussion beslöt man föreslå olika lagtekniska förfaranden: hur uttrycks i brottsrekvisitet den skuldform som förutsätts, hur uttrycks försökets straffbarhet etc. – utan att man i detta skede försökte exakt lösa hur olika skuldformer var att skilja från varandra eller hur man skulle definiera försök.

Samtidigt utgick man i rekommendationerna delvis från mycket pretentiösa målsättningar. Detta gäller bl.a. en konsekvent, på få typstrafflatituder byggande straffhotspolitik, koncentrationen av allvarigare brott till SL eller vissa principer rörande brottsrekvisiten såsom undvikandet av blankettstrafftekniken.

VII. Samtidigt som strafflagsprojektets arbete fortfarande såg ut att dröja växte det yttre trycket på konkreta resultat. Just under dessa år avslöjades i det finska samhället betydande fall av korruption och annan ekonomisk brottslighet. Dessa fall lyfte även fram brister i lagstiftningen. Gång efter annan och i olika fora väcktes frågan om det förelåg avsikter att få lagstiftningen i takt med tiden. Och gång efter annan hänvisades i svaren till att SL:s totalreform är under utarbetande, något som leder till korrigerandet av bristerna så snart strafflagsprojektets förslag har färdigställts.

Samtidigt började man även i Finland höra nya – bland dem »gröna« – tongångar i den allmänna kriminalpolitiska debatten. Strafflagsprojektets tredelade arbetsplan började sålunda synas problematisk även till den del som påföljdssystemet hade lämnats till arbetets sista skede. I den kriminalpolitiska debatten existerar vågrörelse. När straffrättskommitténs betänkande publicerades hade man inom påföljdssystemet förverkligat en rad delreformer som återspeglade den »humana nyklassicismens« kriminalpolitiska idéer. Denna väg syntes även möjlig att fortsätta. Därför steg den speciella delen fram i rampljuset, en nyvärdering av straffbarheten: vad bör bestraffas och hur strängt bör straffet vara? (Om denna frågeställning närmare Lahti 1982). Samma tankemönster präglade även strafflagsprojektets direktiv.

I verkligheten hade redan vid tiden för publicerandet av straffrättskommitténs betänkande luften börjat gå ur delreformeringsen av påföljdssystemet. Försättningsvis färdigställde nog utskott och arbetsgrupper förslag (t.ex. om unga förbrytare) men de körde fast någonstans och blev aldrig konkreta lagreformer. Reformen rörande det straffrättsliga konkurrenssystemet, som utgör en central del av påföljdssystemet nådde ända fram till riksdagen (reg.prop. nr 84/1980 rd). Denna reform som skulle avlägsna den gamla skillnaden i bestraffningen av ideal- och realkonkurrensfall, hade förberetts ända sedan 1960-talet. Propositionen mötte dock motstånd i riksdagen och man lät den slutligen förfalla utan att lagutskottet »hann« avge sitt betänkande med anledning av propositionen. En ny proposition till följande, nu sittande riksdag har inte avgetts. (Denna besynnerliga händelsekedja har för övrigt till vissa delar ryckt undan grunden för min artikel i Andenaes-festskriften, Koskinen 1982).

Det är svårt att exakt säga varpå avstannandet av delreformen av påföljds-systemet (eller låt oss säga ett »relativt« avstannande – något har dock förverkligats) i jämförelse med tiden från 60-talets slut till 70-talets mitt berodde. Viss betydelse torde förändringarna i det allmänna samhällspolitiska klimatet ha. Kanske även den pågående totalreformen, trots explicita önskemål om det motsatta, har varit ägnad att de facto bromsa parallellreformer (begränsade beredningsresurser är här givetvis en beaktansvärd realitet). Men utöver detta torde man även kunna iakttaga några sas »interna« kriminalpolitiska skäl. Kanske var den linje, som så klart återspeglades i 60- och 70-talets reformer, redan på något sätt förbrukad.

VIII. På våren 1983 ändrades på ett väsentligt sätt strategin för strafflagsreformen. Jag har inte kunskap om de skäl som fick justitieministeriet att fatta sitt beslut. Kanske har de frågeställningar som ovan berörts haft sin betydelse, kanske har helt andra faktorer spelat in. Under alla omständigheter preciserades strafflagsprojektets direktiv genom ett beslut av justitieministeriet i maj 1983. Enligt beslutet åligger det fortfarande projektet att bereda en totalreform av SL, men nu utgår man från att totalreformen skall förverkligas i form av flere delreformpaket. Projektet har till uppgift att producera dessa delpaket, som sedan i tur och ordning formas till regeringspropositioner, ges riksdagen för behandling samt bringas i kraft.

Det första delpaketet som kom att omfatta huvuddelen av de frågor som enligt den ursprungliga planen hörde till skede I förutsattes bli färdigställt under våren 1984.

Preciseringen av direktiven påverkade kraftigt projektets arbete. En stor del av det som gjorts för att utveckla de allmänna principerna och vari blicken var riktad på en enhetlig totalreform, förlorade – i alla fall tillsvidare – sin relevans. De reformerade delarna måste passa ihop med de delar som fortfarande blev i kraft i den gamla lagen. I enlighet med de nya direktiven strukturerades arbetet så att det första delpaketet skulle fås färdigt inom utsatt tid. Så blev även fallet. På försommaren 1984 förelåg betänkandet Rikoslain kokonaisuudistus I (Strafflagens helhetsrevision I). Efter att de inbegärda remissyttrandena inkommit har paketet finslipats inom justitieministeriet och enligt uppgift är avsikten att avlåta propositionen till den nya riksdagen som sammanträder efter 1987 års val.

Så har maratonloppet 9 första kilometer avlöst. Men hur ser fortsättningen ut?

IX. Strafflagsprojektet har fortsatt sitt arbete efter att det första delpaketet färdigställts. Som sådan kan den ursprungliga tredelade arbetsplanen inte längre anses vara i kraft men i enlighet med dess anda ligger fortfarande tyngdpunkten på den speciella delen. I de olika arbetsgrupperna håller man nu på med bl.a. brott mot liv, hälsa och frihet, miljö- och arbetsbrott samt politiska brott. I arbetsgruppen för de allmänna lärorna har man länge brottats med problem kring samfundsansvaret, och till straffrättens (dogmatiska) grundfrågor har man ännu inte nått fram.

Arbetsgruppen för påföljderna befinner sig i ett intressant skede. På samma sätt som år 1981 fick denna grupp specialdirektiv från ministerieledningen. Enligt de direktiv som gavs våren 1985 skulle arbetsgruppen utreda »möjligheterna att foga till vårt påföljdssystem sk alternativa påföljder, som i vissa fall skulle helt eller delvis kunna ersätta ovillkorligt frihetsstraff«. Särskilt uppmanar man att överväga arreststraff, påföljder av varningstyp, övervakningspåföljder, samhällstjänst, förlikning samt utsträckning av området för åtgärdseftergift. Vidare uppmanar man till att jämföra användningen av dessa påföljder med övriga medel för minskning av bruket av ovillkorliga straff. Även möjligheterna att experimentera med nya påföljder skulle utredas.

Den ursprungliga fristen för specialdirektiven gick ut våren 1986 men efter fristförlängning väntas arbetsgruppens förslag senhösten 1986.

X. Det är nu tid att framföra några allmänna reflexioner över den finska strafflagsreformens tillstånd och framtid. Om strafflagsprojektet kan sägas att det efter 6 år uppnått god lagberedningserfarenhet och arbetsrutin. Ifall tillräckligt med tid står till förfogande är det utan tvivel möjligt för projektet att etappvis bereda en reform av hela SL genom förslag som uppfyller skäligen kvalitetskrav. Om tid står till förfogande är en fråga som delvis beror på den allmänpolitiska utvecklingen i landet. Om det blir ändringar i justitieministeriets ledning kan sättet för reformens genomförande bli föremål för omvärdering.

Under alla omständigheter är det skäl att överväga ordningen för de olika skedena samt deras inbördes avvägning. Hela beredningen av strafflagens totalreform – allt från straffrättskommittén – har lidit av att de straffrättsdogmatiska grundfrågorna har lämnats utan tillbörlig uppmärksamhet. I fortsättningen måste här en väsentlig fördjupning åstadkommas.

En central målsättning för den finska kriminalpolitiken måste vara en minskning av bruket av ovillkorliga fängelsestraff. Fastän fångantalet i motsats till så många andra länder hos oss varit på sjunkande är det fortfarande för högt. I samband med helhetsreformen borde man tillräckligt frejdigt våga angripa de olika brottens strafflatituder. Till den del förorsakas problem av den ändring av reformstrategin som innebär att totalreformen genomförs som en serie delreformer. Hur garantera att man redan vid delreformerna vågar vid behov frigöra sig i tillräcklig mån från gamla traditioner beträffande strafflatituderna? Eller vågar man på allvar räkna med att serien av delreformer skulle sluta med ett sammanjämkande och en konsekvent reduktion av strafflatituderna?

Jag återvänder till inledningens jämförelse med tiokampen. Om en god kastare inleder träningen för en om flere år inträffande stor tiokamp med att intensivt utveckla andra grenar samtidigt som han litar på sin erkänt goda kastförmåga kan han i det avgörande ögonblicket bli tvungen att märka att kraften inte räcker till just för

kasten. När strafflagsreformen har dragit ut på tiden – något som i sig varken är ovanligt eller oväntat – bör uppfattningen att man åtminstone beträffande kriminalpolitikens allmänna frågor och påföljdssystemet är helt på rätt linje, tas till en fördomsfri prövning. Det kan vara att prövningen visar att man fortfarande i stort är på rätt. Personligen är jag av den uppfattningen. Trots detta är en dylik granskning av nöden. Den kriminalpolitiska diskussionen har fått många nya drag under de tio senaste åren.

Detta syns redan i strafflagsprojektets arbete. Det specialdirektiv som påföljdsarbetsgruppen fick innehåller bl.a. vissa heta teman från den aktuella debatten, som samhällstjänst och förlikning. Återigen får den av Inkeri Anttila ledda arbetsgruppen vara objekt för nyfiken förväntan.

Enligt min uppfattning är det alldeles klart att en omfattande genomsyn av påföljdssystemet inte kan bli beroende av ett färdigställande av det övriga arbetet inom projektet. När betänkandet rörande de frågor som nämns i specialdirektivet färdigställts kan man närmare överväga fortsättningen. Ifall strafflagsprojektets resurser räcker till bör påföljdsfrågorna med tillräcklig tyngd genast tas med i arbetsprogrammet. Om detta visar sig gå utöver projektets resurser bör man överväga tillsättandet av ett särskilt organ, vid sidan av strafflagsprojektet, för att bereda denna del.

XI. Hur strafflagsreformen än framskrider är det för envar klart att Inkeri Anttilas insats inte kan förbigås. I denna tiokamp har hon deltagit i gren efter annan: löpt häck och stött kula, hoppat längd och plågat sig på löparbanan.

För att inte tala om den skicklighet med vilken hon samtidigt har fungerat än som tävlingsorganisatör, än som inspirerande tränare eller som kunnig tävlingsreporter.

## LITTERATUR

- Anttila, Inkeri* (1977). Ett förslag till strafflagsreform i Finland. NTfK 1977, s. 102-106.
- Grönqvist, Henrik* (1982). Om strafflagsreformen i Finland. I »Lov og frihet. Festskrift til Johs. Andenaes«, Oslo 1982, s. 139-150.
- Kom. bet. 1976: 72*. Straffrättskommitténs betänkande. Band 1-2. Helsingfors 1978. (Svenskspråkig version).
- Koskinen, Pekka* (1982). Synpunkter på några straffrättsliga konkurrensproblem. I »Lov og frihet. Festskrift til Johs. Andenaes«, Oslo 1982, s. 185-194.
- Lahti, Raimo* (1982). Vad bör bestraffas och hur strängt bör straffet vara? Den grundläggande frågeställningen vid en totalrevision av strafflagen. I »Lov og frihet. Festskrift til Johs. Andenaes«, Oslo 1982, s. 205-220.



- Rikoslain kokonaisuudistus I.* Rikoslakiprojektin ehdotus. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 5/1984. Helsinki 1984. (Strafflagens helhetsrevision I. Strafflagsprojektets förslag.) – Betänkandet är i övrigt finskspråkigt, men inledningen samt förslagen till straffstadganden har också översatts till svenska (bilagor 1-2).
- Träskman, P. O.* (1977). Mot den stora nya lagen. En granskning av den finska straffrättskommittén. *Retfaerd* 5 (1977), s. 92-103.
- Träskman, P. O.* (1985). Närmare den stora nya lagen – en granskning av det finska strafflagsprojektets första delbetänkande. *NTfK* 1985, s. 161-175.
- Törnudd, Patrik* (1977). Ett halvfärdigt strafflagsförslag. *NTfK* 1977, s. 279-287.

Adress: Professor Pekka Koskinen  
Institutionen för straff- och  
processrätt vid Helsingfors Universitet  
Regeringsgatan 11  
SF-00100 Helsingfors