

## FÄNGELSETS PLATS I DEN MODERNA KRIMINALPOLITIKEN – STÅR FÄNGELSESTRAFFET INFÖR EN RENÄSSANS?

AV BO SVENSSON

Renässans betyder pånyttfödelse och innebär att någonting, som ansetts vara dött får nytt liv. Det står därmed redan från början klart att frågan i rubriken - står fängelsestraffet inför en renässans? - skall besvaras nekande. Fängelsestraffet är nämligen i dag i Sverige en i högsta grad levande påföljd. I själva verket utdömdes år 1987 i det här landet fler fängelsestraff än någonsin tidigare i vår historia. Frågan måste i stället bli: Kommer användningen av fängelse att öka i framtiden?

Min framställning är indelad i tre huvudavsnitt. I det första redovisas den faktiska användningen av fängelsestraff under de senaste 150 åren med tonvikten lagd vid efterkrigstiden. Det ökade antalet fängelsestraff diskuteras i ett följande avsnitt mot bakgrund av brottsutveckling och andra samhällsförändringar. Frågan ställs om lagstiftaren övervärderat strafflagstiftning som metod att påverka medborgarnas beteenden och försummat att anpassa brottens straffvärde till ändrade förhållanden. I ett tredje avsnitt diskuteras möjligheterna att justera resultatet av en allför vid och hård kriminalisering genom anvisningar för påföljdsbestämningen och utnyttjande av villkorlig frigivning.

### *Bruket av fängelse 1835 - 1987<sup>1</sup>*

Den dominerande påföljden i svensk straffrättskipning är böter. I mellan 95 och 84 procent av samtliga lagförda fall under de senaste 150 åren har lagöverträdaren ådömts eller ålagts denna påföljd. Den som föreställt sig att domstolarna tvekat att ådöma böter i 1800-talets Sverige med hänsyn till befolkningens fattigdom och brist på kontanter förvånas över siffrorna. Böter var vanligare för hundra år sedan än i dag. Att obetalda böter förvandlades till fängelse var säkert en förutsättning för den breda tillämpningen av böter under 1800- och första delen av 1900-talet. Det är framför allt under efterkrigstiden som böternas andel av samtliga lagföringar har sjunkit, från 90 procent i början av 1950-talet till 84 procent år 1987.

Diagram 1 ger bilden av en närmast explosionsartad ökning av bötesstraffen under efterkrigstiden. Fram till brottsbalkens ikraftträdande år 1965 ger böteskurvan en god bild också av det totala antalet lagföringar; därefter går kurvorna något isär<sup>2</sup>, sannolikt beroende på att brottsbalken innehåller nya påföljder som tycks ha ersatt böterna i minst lika hög grad som fängelsestraffen.

Också antalet fängelsestraff har ökat under de senaste 100 åren. Under perioden 1886-1890 utdömdes årligen drygt 2300 fängelsestraff i vårt land. 100 år senare är

motsvarande siffra mer än 16 000. Denna dryga sexdubbling skall ställas mot att befolkningen i brottsaktiv ålder, 15 - 69 år, under samma tid fördubblats. Kvar står en tredubbling av antalet fängelsestraff i förhållande till befolkningens storlek.

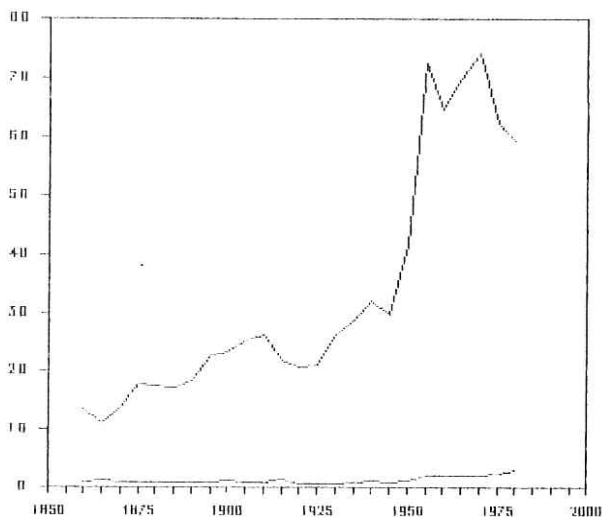


Diagram 1<sup>3</sup>. Fängelse och böter, 1861-1984. 5-års medeltal (motsv). Per 1000 inv. 15-69 år.

I diagram 1 utgör fängelse en så liten andel av samtliga påföljder att det är svårt att se hur bruket har varierat över tid. En närmare analys ger emellertid vid handen att kurvan är mycket snarlik den i diagram 2 redovisade statistiken över antalet intagna i kriminalvårdens anstalter. Det är således fråga om en kraftig ökning av antalet fängelsedömda under efterkrigstiden, från omkring 4000 åren 1945-50 till över 16000 vid mitten av 1980-talet.

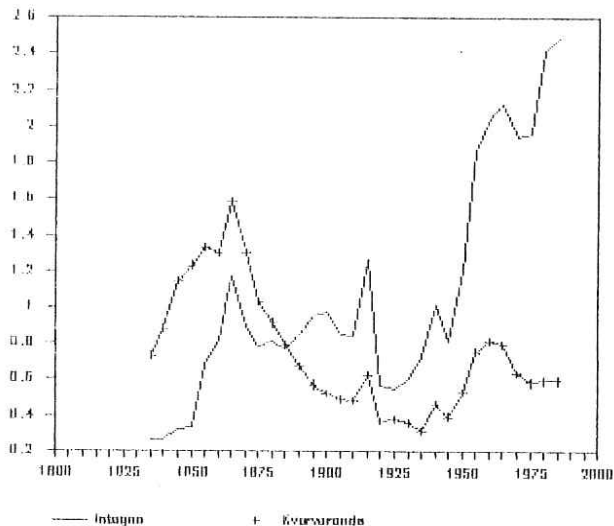


Diagram 24. Dömda fångar, 1835-1987. Intagna under året och kvarvarande vid årets slut. 5-års medeltal (motsv). Per 1000 inv. 15-69 år.

Nu säger antalet personer som ådömts fängelse inte hela sanningen om bruket av detta straff. Ett lika viktigt mått är straffens längd. Förhållandet illustreras av antalet fångar som är kvar i anstalt vid årets slut.

Diagram 2 visar att fängelsepopulationen (kvarvarande vid årets slut) ökade starkt fram till mitten av 1800-talet. Därefter minskade den stadigt för att nå sin lägsta nivå under mellankrigstiden. Under 1940- till slutet av 1960-talet ökade fångtalen på nytt varefter läget förblev relativt stabilt fram till i dag.

Skillnaden mellan de två kurvorna i diagram 2 förklaras av att utvecklingen visserligen har gått mot ett kraftigt ökat antal fängelsestraff men att strafftiderna samtidigt minskat dramatiskt. Det illustreras av nedanstående diagram 3.

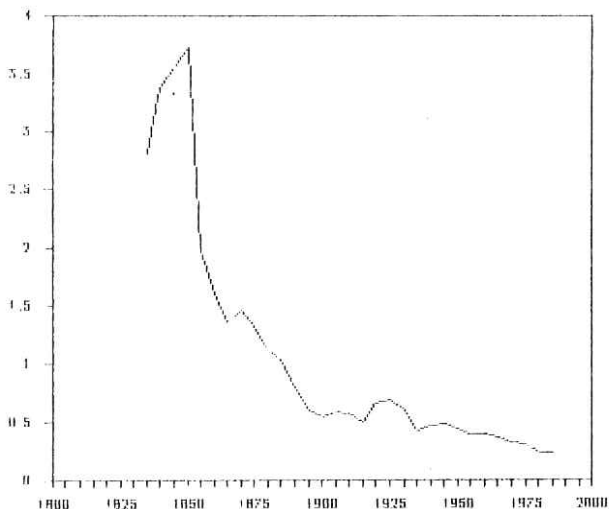


Diagram 35. Genomsnittlig vistelsetid (i år) för dömda fångar 1836 - 1987. 5 års medeltal (motsv).

Diagrammet visar att den genomsnittliga verkställighetstiden för fängelsedömda, som för 100 år sedan var mer än 1 år, i dag har sjunkit till tre månader.

I det långa historiska perspektivet kan konstateras att antalet utdömda fängelsestraff har ökat mycket kraftigt under framför allt efterkrigstiden men att denna utveckling gått hand i hand med en avkortning av samma straff. Fängelsebefolkningen har därför inte ökat i samma takt som domarna på fängelse. Under de senaste tjugo åren har beläggningen på kriminalvårdens anstalter varit tämligen stabil även om vissa variationer har förekommit.

### *Brottsutvecklingen*

Det finns inte någon rikstäckande statistik över polisanmälda brott för tiden före år 1950. Fältet ligger därför öppet för spekulationer i vad mån lagföringsstatistiken speglar brottsutvecklingen eller åtminstone utvecklingen av den grövre brottsligheten.

Det får emellertid sägas ligga i sakens natur att om lagstiftaren väljer att belägga ett vanligt beteende med stränga straff och kriminaliseringen sedan inte får önskad effekt utan många människor fortsätter som förut med sitt numera förbjudna beteende, resultatet blir många och stränga straff. Ett sällsynt brott med högt straffvärde i ett bondesamhälle kan också bli vanligt i en urbaniserad, högindustrialiserad

välfärdsstat, samtidigt som brottet med hänsyn till de förändrade omständigheterna framstår som mindre straffvärt. Om emellertid lagstiftaren inte låter de nya omständigheterna komma till uttryck i form av mildare bestämmelser blir resultatet många och stränga straff för traditionella brott.

Frågan är om inte det ökade antalet utdömda fängelsestraff för misshandel under efterkrigstiden bör föras tillbaka på försummelser av lagstiftaren att anpassa straffvärdet för dessa brott till att motsvara den skada, kränkning eller fara som de numera typiskt sett innebär.

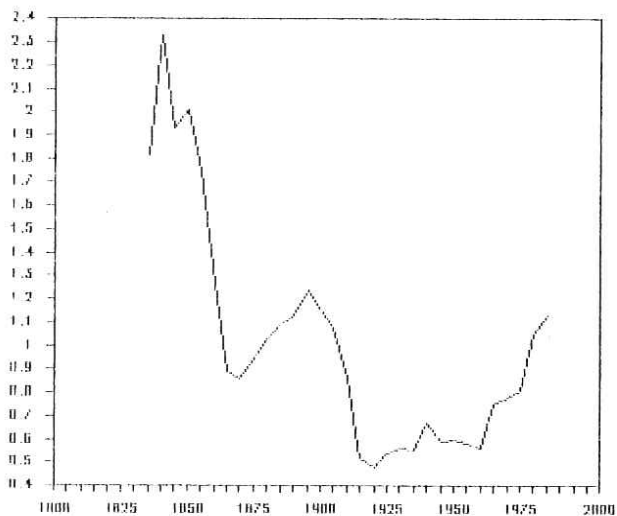


Diagram 46. Misshandel, 1836-1984. Antal lagföringar. 5-års medeltal (motsv). Per 1000 inv 15-69 år.

För 100 år sedan var läkekonsten ännu mycket outvecklad jämfört med i dag. Också tandläkarkonsten låg mer eller mindre i sin linda. Det finns otaliga skildringar från denna och tidigare tidsperioder om de ohyggliga lidanden som trasiga tänder kunde medföra. En pojke som för hundra år sedan fick framtänderna avslagna i ett marknadsslagsmål hade därför lidit en allvarlig skada. I dagens Sverige med en allmän tandvårdsförsäkring och ett tidvis besvärande överskott på tandläkare ställer sig saken mycket annorlunda. En avslagen tand leder inte till bestående men utan kan avhjälpas omgående. Detsamma gäller många andra skador som i dag rutinemässigt avhjälpas med hjälp av en kirurgi som inte fanns för hundra år sedan. Det gäller inte minst plastikkirurgi som kan återskapa ett förstört utseende. Tar man de fysiska skadorna till utgångspunkt för bedömningen är det enligt min mening ingen



tvekan om att misshandel i dag är typiskt sett mindre straffvärt än för hundra år sedan.

Det är omöjligt att uttala sig om huruvida dagens svenskar lider mera eller mindre när de blir slagna än vad deras förfäder gjorde. En skillnad är emellertid att brotts-offren i dag kan finna hjälp och stöd i sin omgivning i högre utsträckning än för hundra år sedan. Jag tänker då inte i första hand på de psykologer, socionomer, läkare och andra specialister som i dag står beredda att som kuratorer, terapeuter etc på välfärdsstatens vägnar ta sig an och hjälpa dem som blivit offer för våldsbrott. Nej, jag syftar på den stora släkt som i dag regelmässigt omger varje svensk. För 100 år sedan rullade den stora emigrationsvägen till Amerika och närmare en tredjedel av befolkningen kom så småningom att lämna landet. Det är lätt att föreställa sig vad det måste ha inneburit av slitna släktband i en tid av bristfälliga kommunikationer. I dag har vi mer släktingar i livet och i vår fysiska närhet än någon tidigare generation svenskar och mycket talar för att släktens betydelse för individen är starkare än någonsin i vårt lands historia<sup>7</sup>.

Synpunkter av detta slag har emellertid inte tillåtits påverka lagstiftningen. I stället präglas utvecklingen av ett alltmer markerat avståndstagande från alla former av våld. Under förra århundradet användes våld som uppfostringsmetod inom familjen och i skolan, som disciplineringsmedel mot hustrur och tjänstefolk och som bestraffningsåtgärd inom krigsmakten samt inom barn- och fångvården<sup>8</sup>. Med början år 1855 då spöstraffet avskaffades som straff mot straffmyndiga äldre personer har det legitima våldet utmönstrats ur lagstiftningen. Från senare år kan nämnas att skolan förbjöds år 1958 och föräldrarnas rätt att aga sina barn år 1979.

När det gäller det illegitima våldet har synen också skärpts. Brottsbalkens ikraftträdande år 1965 innebar att böter försvann från straffskalan för enkel misshandel. Genom en lagändring år 1982 lades misshandel på enskilt område under allmänt åtal; lindrigt våld makar eller föräldrar/barn emellan är inte längre en privatsak utan en fråga som angår staten.

I rättspraxis avspeglas den allmänt skärpta synen på nära nog allt våld bl a i en kraftigt ökad andel fängelsestraff för misshandel. Under 1950-talets första hälft fick 7 procent av dem som lagfördes för misshandel fängelse - 30 år senare är motsvarande siffra 29 procent.

Dessa straffskärpningar har att döma av statistiken begränsade effekter på medborgarnas beteende. Antalet polisanmälda våldsbrott har under 1970- och 1980-talen visat en stadig ökning. Det förefaller övervägande sannolikt att en del av ökningen av antalet misshandelsbrott är reell. Jag tänker på det våld som är relaterat till nöjeslivet. Med den explosionsartade ökningen av restauranger och andra nöjestempel sedan motboken avskaffades år 1955 är det ingen överdrift att beskriva dagens situation i de flesta städer som »marknad varje dag«. De traditionella mark-

nadsslagsmålen, av kriminologer betecknade som »det nöjesrelaterade våldet«, blir då vanligare.

En betydande del av ökningen av antalet misshandelsbrott är emellertid skenbar och kan bäst förklaras med en ökad anmälningsbenägenhet. Den förändrade anmälningsbenägenheten sammanhänger bl a med att vissa traditionella beteenden tolkas annorlunda nu; föräldrar som agar sina barn »uppfosttrade« dem enligt ett äldre sätt att se medan nutidens bedömare i samma situation ser en brottslig misshandel. En numera riksbekant lärare i Stenungsund avbröt ett äppelkrig i skolan genom att ta en elev i nackskinet; åtgärden föll enligt Högsta domstolen in under brottsbalkens bestämmelser om misshandel. Att en del våldshandlingar numera inflyter i polisstatistiken innebär således inte att det har blivit mera vanligt att lösa konflikter i t ex samboförhållanden med våldsmetoder.

Med stöldbrottsligheten förhåller det sig på ett liknande sätt. För 100 år sedan var Sverige ett fattigt u-land. I barnrika familjer förekom det att barnen vintertid fick vistas inomhus i väntan på att det skulle bli deras tur att låna det enda paret barnskor som familjen ägde. Det är lätt att föreställa sig hur familjen vårdade och övervakade detta enda par skor och vilken katastrof det innebar om skorna blev stulna. Omgivningen, som levde under liknande förhållanden, betraktade en sådan stöld som ett nidingsdåd och i rättsskipningen blev straffen med nutidens ögon sett mycket hårda. I dag har varje barn i Sverige inte ett utan flera par skor. Det är ingen katastrof om något par kommer bort och skor lämnas ofta utan övervakning. Den som överväger att stjäla ett par sådana skor gör det vanligen utan att vara i trängande behov av skorna men har å andra sidan inte några större betänkligheter med hänsyn till att ägaren sannolikt klarar sig ändå. En upptäckt innebär inte heller att tjuven av omgivningen betraktas som en niding som skall ha ett hårt straff.

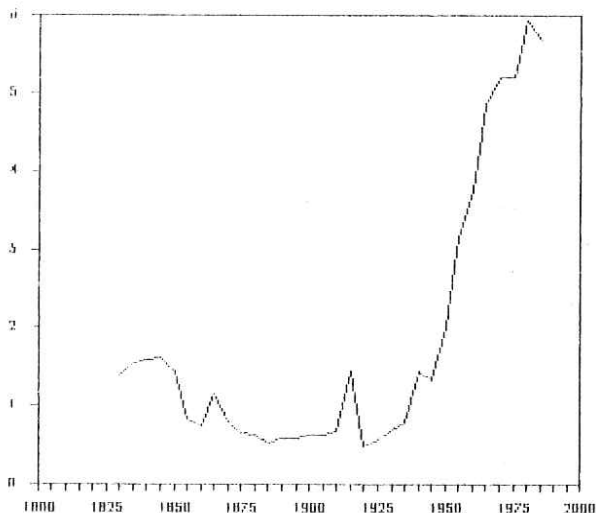


Diagram 5<sup>9</sup>. Stöld m.m. (exkl rån), 1831-1987. Antal lagföringar. 5-års medeltal (motsv). Per 1000 inv 15-69 år.

Exemplet med de stulna skorna visar att stöld och annan förmögenhetsbrottslighet har en helt annan social betydelse nu än för 100 år sedan. Antalet stölder har ökat explosionsartat i takt med den ökade välfärden som tagits ut i form av stöldbärliga konsumtionsvaror. Men i ett samhälle där 95 procent av hushållen i dag har hemförsäkring<sup>10</sup> är stöld framför allt ett administrativt problem. Den bestulne får besväret att ställa i ordning efter tjuven, anmäla saken till polisen och förhandla om ersättningen med försäkringsbolaget. Någon ekonomisk eller social katastrof är det normalt inte fråga om och den allmänna utbildningsnivån är nu så hög att det är rimligt att utgå ifrån att de administrativa olägenheterna är överkomliga för de flesta brottsoffer. Integritetskränkningen vid bostadsinbrott kan antas vara oförändrat svår men även här bör vad som tidigare sagts om brottsoffrens möjligheter till stöd bland släkt och professionella hjälpare vägas in.

Att stöld är mindre straffvärt i en välfärdsstat än i ett samhälle präglad av ekonomiska och sociala brister kan avläsas i rättspraxis. Åren 1881-85 dömdes 76 procent av tjuvarna till fängelse; motsvarande siffra för första hälften av 1980-talet var 10 procent<sup>11</sup>.

Frågan är emellertid om lagstiftaren har gått tillräckligt långt när det gäller att anpassa förmögenhetsbrottens straffvärdet till dagens realiteter. Brotten rör nämligen ofta förvånansvärt små värden. Försäkringsbolagens sammanlagda utbetalda



skadeersättningar på grund av stöld stannade i början av 1980-talet vid 200 - 300 milj kr per år. Som jämförelse kan nämnas att försäkringsbolagen på grund av samma hemförsäkringar betalade ut ett uppskattningsvis sex gånger så stort belopp i ersättning för brand-och vattenskador<sup>12</sup>.

Erfarenheterna från senare tid visar att det är mycket svårt att få gehör för en rationell syn på förmögenhetsbrottens straffvärde. År 1975 genomfördes exempelvis en ändring i brottsbalken som innebar att bostadsinbrott inte automatiskt skulle rubriceras som grov stöld. Ändringen, som aldrig slog igenom i domstolspraxis<sup>13</sup> har numera återtagits<sup>14</sup>. Att döma av departementschefens uttalanden i prop 1987/88: 120 om straffmätning och påföljdsval är det inte heller aktuellt med några ändringar i synen på bostadsinbrott med anledning av fängelsestraffkommittens betänkande<sup>15</sup> Påföljd för brott

Obenägheten att fullt ut anpassa straffvärdet för de traditionella misshandels- och förmögenhetsbrotten till dagens realiteter beror med stor sannolikhet bl a på beslutsfattarnas optimistiska syn på sina möjligheter att styra människors beteenden genom strafflagstiftning. Denna optimism kommer till uttryck också i den kraftiga ökningen av specialstraffrättsliga bestämmelser. De flesta gällande sådana författningar har tillkommit under 1960- och 1970-talen<sup>16</sup>. Fängelse utdöms numera i det närmaste lika ofta enligt någon specialstraffrättslig författning som enligt brottsbalken (Tablå 6).

	1882	1982
Strafflagen/Brottsbalken	2539	8142
Trafikbrott	-	5144
Narkotikastrafflagen	-	1279
Varusmuggningslagen	-	412
Skattebrott	-	284
Utlänningslagen	-	256
Alkoholbrott	12	126
Övriga brott	8	101
<b>SAMTLIGA</b>	<b>2559</b>	<b>15744</b>

Tablå 6<sup>17</sup>. Antal fängelsedomar åren 1882 och 1982, fördelade efter olika lagrum.

Brott mot specialstraffrättsliga författningar svarar för 48 procent av samtliga ådömda fängelsestraff. Det är framför allt de drogrelaterade brotten rattfylleri samt brott mot narkotika-och alkohollagstiftningen som ger de flesta fängelsestraffen utanför brottsbalken.

Lagstiftaren har således infört fler straffbestämmelser med fängelse som typstraff samt försummat att sänka straffet beträffande vissa traditionella brott som av ålder har ett högt straffvärde. De kraftiga straffhoten har inte verkat tillräckligt avskräckande och resultatet har blivit en ökning av den grova brottsligheten.

En ökning av antalet grova brott leder - med vissa reservationer för låg risk för upptäckt och uppkläring, möjligheter till åtalsunderlåtelse, kriminalvård i frihet och överlämnande till särskild vård m.m.- till fler fängelsestraff. Förhållandet illustreras av diagram 7.

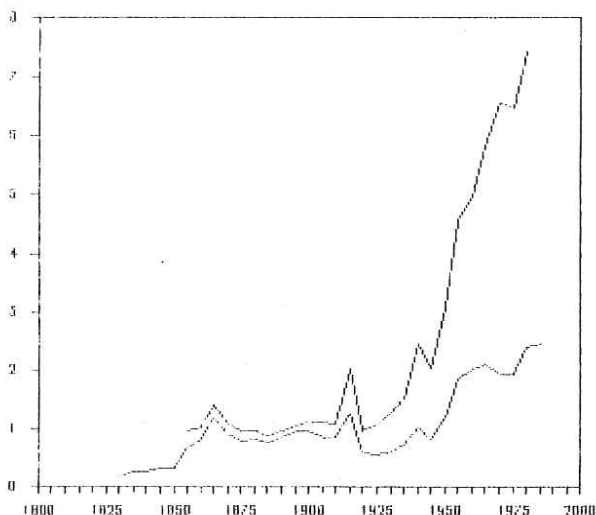


Diagram 7<sup>18</sup>. Jämförelse mellan antalet lagföringar för grovare brott och fångstastatistiken, 1857-1984. 5-års medeltal (motsv). Per 1000 inv 15-69 år.

Von Hofer gör en koppling mellan den grova brottsligheten och bruket av fängelse. Enligt honom speglar intagningsstatistiken viktiga händelser i Sveriges sociala historia bl a den sista stora svältkatastrofen i slutet av 1860-talet samt första och andra världskrigets krisperioder. För egen del vill jag inte utesluta den möjligheten att domstolarna, ställda inför möjligheten att svält och umbäranden bland befolkningen skulle utlösa upplopp och plundring, av hänsyn till allmän laglydnad skärpte straffen i allmänhet och för stöldbrottslighet i synnerhet. Denna skärpning kan ha skett genom ändrad brottsrubricering t ex så att vad som tidigare och senare bedömdes som enkel stöld under kristiderna rubricerades som grov stöld. En sådan skärpt syn på stöldbrott kan i sin tur ha utlöst en ökad aktivitet hos polisen, som erfarenhetsmässigt prioriterar brott som leder till stränga straff. Tolkad på detta sätt ger intagningsstatistiken eller kurvan över lagförda tjuvar (diagrammet 5) inte stöd för uppfattningen att stölderna ökade på slutet av 1860-talet. Bruket av fängelse följer inte med nödvändighet förändringar i befolkningens beteendemönster vare sig det

gäller förhållandet till annans egendom, användningen av våld eller i något annat avseende som brukar förknippas med brott.

Jag menar därför - i viss polemik med von Hofer - att det följer av definitionen på grova brott - brott med fängelse som typstraff - att fler lagföringar för grova brott ger fler fängelsestraff. Å andra sidan är sambandet mellan grova brott och fängelse skapat av lagstiftaren och kan brytas av denne genom nedkriminalisering. Bruket av fängelse kan i enlighet härmed hållas relativt oberoende av hur beteendemönstren faktiskt förändras.

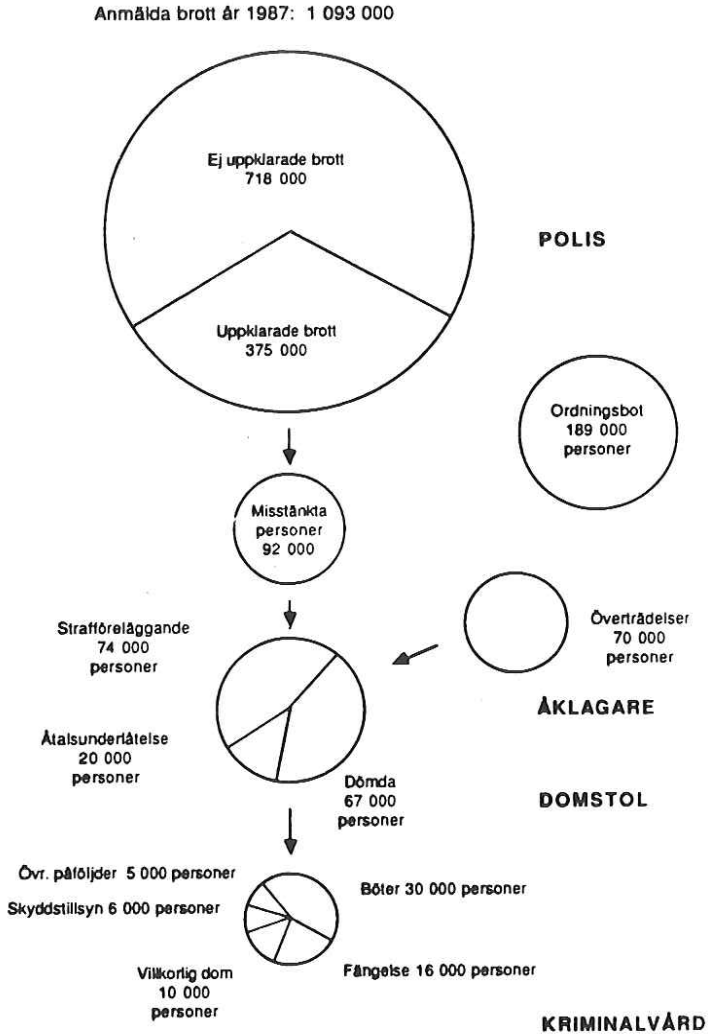
För mig visar diagrammet 7 på en kriminalpolitikens guldålder under perioden fram till 1920-talet. Under denna period var det straffhot som bestämmelserna om de grova brotten innehöll trovärdigt; den som lagfördes för grova brott dömdes till fängelse i enlighet med vad lagstiftaren hade föreskrivet.

Med början på 1920-talet uppstår emellertid en trovärdighetsklyfta i så måtto att lagföringar för grövre brott i ökad utsträckning ledde till andra påföljder än fängelse. Det är en indikation på att lagstiftaren inte har anpassat straffvärdet för de grova brotten till nya värderingar. Klyftan vidgas till en avgrund efter andra världskriget. Inflationen i tomma straffhot är överväldigande tydlig.

#### *Straffsystemets ventiler*

I det föregående har tecknats bilden av en lagstiftare som dukat under för kravmaskinerna på det kriminalpolitiska fältet och släppt fram fler straffhot än rättsväsendet kan svälja. En rad anpassningsåtgärder har därför tvingats fram. Det framgår bl a av diagrammet 3 över de dramatiskt förkortade strafftiderna.

I figur 8 åskådliggörs ytterligare några grepp som har tagits för att kupera effekterna av den straffrättsliga inflationen.



Figur 8<sup>19</sup>. Flödet inom rättsväsendet år 1987.

Över 1 milj. brott registrerades således år 1987. Med en genomsnittlig uppklaringsprocent på 34 % lyckades polisen knyta 92 000 gärningsmän till 375 000 olika brott. De flesta av dessa brott hade fängelse i straffskalan, och med ett annorlunda på-

*följdsval* skulle domstolarna säkert ha kunnat döma ut mer än 80 000 fängelsestraff eller drygt fem gånger fler fängelsestraff än som faktiskt utdömdes.

Ett utmärkande drag i den svenska rättsskipningen är emellertid att straffminimum oftast uppfattas som normalstraff och följdriktigt är böter den dominerande påföljden i Sverige. Nära hälften (30 000) av de 67 000 dömda fick böter som huvudpåföljd. Tillsammans med strafföreläggandena (74 000) utgör böter nära två tredjedelar av samtliga 161 000 lagföringar. Om ordningsböter (189 000) inkluderas i lagföringarna, stiger bötesandelen ytterligare mycket kraftigt (till 84 %). Därutöver förekommer böter i kombination med villkorlig dom, skyddstillsyn eller överlämnande till särskild vård i ca 9 000 fall.

I sammanhanget skall påpekas att bötesandelen fram till andra världskriget låg vid 95 procent av samtliga påföljder. Den minskade användningen av böter framträder ännu tydligare när man bara ser på strafflags/brottsbalksbrotten. Från nära 80 procent under perioden 1871 - 1915 har bötesandelen för dessa brott halverats och uppgår nu till ca 40 procent<sup>20</sup>. Tar man emellertid hänsyn till dem som döms för brottsbalksbrott till villkorlig dom, skyddstillsyn eller överlämnande till särskild vård i kombination med böter stiger bötesandelen igen. Kanske är det riktigast att beskriva utvecklingen så att lagstiftaren inte förmått sätta ner straffvärdena för i första hand stöld och andra förmögenhetsbrott till böter så som bort ske. I stället har ett antal alternativ till fängelse införts. Trovärdigheten i dessa alternativ har emellertid varit vacklande och lagstiftaren har efter hand tvingats kombinera dem med böter för att säkra deras tillämpning. Vid villkorlig dom och ofta nog också vid skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård framstår samtidigt ådömda böter som det reella innehållet i påföljden. Resultatet har därför blivit snarligt vad som enklare kunde ha uppnåtts genom en direkt anpassning av straffskalorna så att böter blivit typstraff för bl a enkla förmögenhetsbrott.

Gränsen mellan böter och fängelse är således inte given en gång för alla. Men även om man låter den ligga fast i ett tankeexperiment är det uppenbart att de nya bestämmelserna i brottsbalken om hur påföljdsvalet skall ske av domstolarna kan tolkas på ett sätt som leder till fler fängelsedomar än tidigare. Men tolkningen kan lika väl gå i motsatt riktning och ge till resultat att personer som enligt äldre praxis regelmässigt ådömdes fängelse i stället erhåller en annan påföljd. Siffran 16 000 fängelsestraff står inte i något »naturligt» förhållande varken till brottsligheten totalt i landet eller till de brott som anmäls till eller klaras upp av polisen.

Fångtalet är en funktion av antalet fängelsestraff och strafftidens längd. Att antalet fängelsestraff kan förändras inom en mycket vid ram även vid oförändrad lagsstiftning har framgått av det föregående. Detsamma gäller strafftidens längd. Nuvarande straffskalor medger utan vidare en fördubbling av fångtalet bara genom en hårdare *straffmätning* beträffande dem som i dag ådöms fängelse.

Strafftidens längd och därmed fångtalet påverkas också av reglerna om *villkorlig*



*frigivning*. Fängelsedömda skall som regel frigges när halva strafftiden, dock minst två månader, har avtjänats. Närmare 60 % av de fängelsedömda har så korta straff-tider att villkorlig frigivning inte kommer i fråga. Skulle emellertid den villkorliga frigivningen avskaffas helt, innebär det med i övrigt oförändrat regelsystem en mycket kraftig straffskärpning; med 1987 års siffror ger en sådan förändring fördubblad anstaltstid för 6 400 fängelsedömda.

Reglerna om åtalsunderlåtelse, kriminalvård i frihet, straffmätning och villkorlig frigivning tjänar således som straffsystemets ventiler som skall förhindra att rätts-apparaten och framför allt då fängelserna överbelastas. Genom att öppna och stänga dessa ventiler kan störningar i form av en alltför stor måltillströmning elimineras

	Antal fångar	Fångar per 100 000 inv.
Belgien	6951	70,5
Cypern	235	42,0
Danmark	3515	69,0
Finland (den 1 sept. 1988)	4374	93,0
Frankrike	52494	92,0
Grekland	4178	42,9
Holland	5291	36,0
Irland	1973	56,0
Island	102	41,3
Italien	35589	62,0
Luxemburg	382	103,4
Malta	68	19,7
Norge	1951	47,0
Portugal	8222	84,0
Schweiz	4968	77,6
Spanien	27793	
Storbritannien	55729	98,2
England o Wales	48348	96,6
Skottland	5427	106,2
Nordirland	1954	125,2
Sverige	5150	61,0
Turkiet	50160	90,2
Västtyskland	53039	86,7
Österrike	7297	96,0

Tablå 9<sup>21</sup>. Fångtal i Europarådets medlemsstater den 1 februari 1988.

och produktionen av straff hållas på en jämn nivå. Det är en uppgift för lagstiftaren att bestämma vilken repressionsnivå som är rimlig och här är valfriheten större än vad som framgår av den kriminalpolitiska debatten.

Att straffnivån är valfri inom vida ramar framgår av att användningen av fängelse har varierat så kraftigt i vårt land under olika tidsperioder (diagram 2) men belyses också av de skillnader i fängelsebefolkningens storlek som som i dag finns mellan länder som vi brukar jämföra oss med (Tablå 9).

Sverige hade enligt europarådet 61 fångar per 100 000 invånare. Motsvarande siffra var för Danmark 69, Finland 93, Island 41 och Norge 47. Holland brukar anföras som exempel på ett land som lyckats hålla fångtalen nere; siffran 36 ger också vid handen att man där allttjämt tillämpar fängelse med återhållsamhet även om det under senare tid har kommit signaler om att en ändring skulle vara på väg.

### *Framtiden*

Det hör till demokratins problem att det kan vara svårt att genomföra nödvändiga men impopulära åtgärder och att det parlamentariska systemet ibland lånar sig till populistiska lösningar. Kriminalpolitiken under efterkrigstiden är ett exempel på detta. Genom kriminaliseringar och straffskärpningar har regering och riksdag demonstrerat handlingskraft för väljarna. Men när notan sedan kommit i form av en kraftigt ökad måltillströmning som hotat att utlösa alltför många och långa fängelsestraff för att kunna verkställas framför allt med hänsyn till kriminalvårdens tillgängliga resurser, har lagstiftaren vikt undan. I stället för att sätta yxan till roten av det onda och bestämma straffvärdena så att straffsatserna kan tillämpas enligt sin lydelse har regering och riksdag manipulerat rättsapparaten och påföljdssystemet så att fängelsestraffen håller sig inom rimliga gränser.

Priset för denna feghet eller oförmåga betalas sannolikt bl a i form av effektivitetsförluster på det allmänpreventiva planet. Kriminalisering används för att påverka människor att handla på visst sätt. Straffhotet skall normalt förmå dem att avstå från en viss gärning som definieras i bestämmelsen. För att upprätthålla respekten för denna handlingsnorm måste normbrott regelmässigt bestraffas. Straffbestämmelsens moralbildande och moralförstärkande effekt blir störst om kopplingen mellan bestämmelsens straffhot och de straff som utdöms och verkställs vid brott mot bestämmelsen är så rak som möjligt. En dom på skyddstillsyn med kontraktsvård för en tjuv med alkoholproblem säger knappast någonting om hur viktigt det är att respektera annans egendom. Men det är ju trots allt det budskapet lagstiftaren har velat föra fram genom bestämmelserna om stöld och det är detta budskap som lagföringen skall förmedla.

Det är från allmänpreventiv synpunkt oroande att vårt påföljdssystem i dag inrymmer ett så stort antal varianter. Statistiska centralbyråns kodningsschema upp- tar sålunda över 20 olika påföljder och påföljdskombinationer. Och fler kan beräk-

nas följa. Bl a har i årets statsverksproposition aviserats försöksverksamhet med s k samhällstjänst. En proposition i ämnet beräknas bli överlämnad till riksdagen våren 1989<sup>22</sup>.

Prop 1989/90:100 bil 4 s 31..

Det svenska påföljdssystemet är över huvud taget föremål för en mycket omfattande omstrukturering. Från och med i år gäller nya bestämmelser om påföljdsval och straffmätning<sup>23</sup>. Avsikten har varit att kodifiera tidigare praxis<sup>24</sup>. Det är för tidigt att ha någon uppfattning om huruvida resultatet verkligen blir status quo. Särskilt effekterna av den nya återfallsregleringen i 29 kap 4 brottsbalken är svåra att bedöma och det kan inte uteslutas att nyordningen leder till straffskärpningar.

I regeringskansliet bereds nu fängelsestraffkommittens förslag till nya straffskalor för de brott som i praktiken leder till de flesta fängelsestraffen samt kommitténs förslag om återgång till villkorlig frigivning efter två tredjedelar av strafftiden.

Vad först gäller straffskalorna finns anledning till pessimism. Erfarenheten visar att det är utomordentligt svårt att få gehör för en avkriminalisering eller nedkriminalisering av enskilda brott. Framgångsmodellen har därför utgjorts av förslag som på en gång omfattar ett stort antal brott. Attacker mot straffskalan i någon enskild bestämmelse kan då bemötas med att förslaget måste ses som en helhet. Fängelsekommitten har föreslagit en paketlösning som bl a innebär nedkriminalisering av ett stort antal straffbestämmelser. Sedan betänkandet presenterades har emellertid en serie justitieministrar uttalat sig om straffvärdet hos olika brott som ingår i kommittéförslaget och därvid angivit att någon mildrad syn inte är aktuell, tvärtom. Det har gällt bl a rattfylleri, kvinnomisshandel, bostadsinbrott, incest och andra övergrepp mot barn. Gärdet är därför upprivet och det får nu sägas vara en öppen fråga om straffskalearbetet kommer att leda till att riksdagen beslutar om en så kraftig sänkning av straffskalorna som skulle behövas för att inte fångtalet skall öka dramatiskt i samband med att reglerna om villkorlig frigivning ändras.

Det råder nämligen en parlamentarisk enighet om att reglerna om villkorlig frigivning skall skärpas åtminstone på så sätt att den nuvarande halvtidskvoten ersätts med vad som gällde tidigare för vissa dömda med långa strafftider, nämligen frigivning efter två tredjedelar.

Som skäl för nya regler om villkorlig frigivning har anförts att den nuvarande stora skillnaden mellan utmätt straff och faktiskt anstaltstid visat sig vara svärförståelig för allmänheten. Den osynliga gränslinje som överträdades med 1982 års lagstiftning tycks gå någonstans mellan 33 och 50 procent av strafftiden; för den som inte är fallen för talmystik förefaller det som om de skäl som kan anföras för och emot halvtidsfrigivning också gäller tvåtredjedelsfrigivning. Då synes det vara rimligare att i stället förespråka ett totalt avskaffande av den villkorliga frigivningen med samma argument som i det föregående har anförts för att beskära den vildvuxna floran av påföljder, nämligen att det från allmänpreventiv synpunkt är en fördel om det i straffbestämmelsen föreskrivna straffet utdöms och verkställs enligt bokstaven.

Ett avskaffande eller en begränsning av den villkorliga frigivningen har mycket stor praktisk betydelse. En återgång till två tredjedelskvot utan anpassning av straffskalorna innebär förlängd verkställighetstid med 33 % för drygt 6 000 personer om året.

Justitieministern har förklarat att det samlade resultatet av det kriminalpolitiska arbete som nu pågår inte är avsett att leda till några generella ökning av de faktiska anstaltstiderna<sup>25</sup>. Den nuvarande socialdemokratiska regeringen arbetar emellertid med en smal majoritet i riksdagen och det finns riksdagsmän som förordar straffskärpningar även om det skulle leda till ett högre fångtal. För att undvika att nästa valrörelse domineras av anklagelser mot regeringen för att ha äventyrat allmänhetens rättstrygghet genom en slapp kriminalpolitik kan regeringen välja att skärpa reglerna om villkorlig frigivning men avstå från att fullt ut genomföra den nedkriminalisering som skulle behövas för att hålla fångtalet oförändrat.

Jag håller det därför för övervägande sannolikt att fängelsebefolkningen kommer att tendera att öka under den närmaste femårsperioden. Ökningen kommer att utlösa försök från regeringen - oavsett partifärg - att lätta på trycket på kriminalvårdens anstalter genom justeringar av rättsapparaten av det slag som har beskrivits i det föregående. Försöken kommer att bekämpas av oppositionen. Allt kommer med andra ord att vara sig ganska likt i svensk kriminalpolitik.

1. Denna artikel bygger i mycket hög utsträckning på material som hämtats från Hanns von Hofers bok *Brott och straff i Sverige 1750-1984* (Statistiska centralbyråns skriftserie Urval nr 18, Stockholm 1985). Med den boken har von Hofer skapat ett standardverk i svensk kriminalpolitisk litteratur. von Hofer har dessutom bidragit till artikeln med sifferuppgifter från senare år.
2. von Hofer diagram 6.3.
3. von Hofer Diagram 6.3.
4. von Hofer Diagram 7.1.
5. von Hofer Diagram 7.5.
6. von Hofer Diagram 2.3.
7. David Gaunt, *Familjeliv i Norden*, Malmö, 1983, s 267.
8. von Hofer s. 2.1.
9. von Hofer Diagram 3.4.
10. *Brott och rätt i siffror 1988*, Statistiska Centralbyrån, Stockholm 1988.
11. von Hofer Tablå 3.6.
12. Ulla-Britt Ericsson och Henrik Tham, *Försäkringsbedrägerier, Brottsförebyggande rådet*, Forskningsrapport 1982:6.
13. *Jfr Nytt Juridiskt Arkiv I 1976 s. 414.*
14. SFS 1987:791.
15. SOU 1986:14.
16. von Hofer Tablå 5.2.
17. von Hofer Tablå 5.3.
18. von Hofer Diagram 7.3.

19. Brottsutvecklingen 1988. Brottsförebyggande rådet, BRÅ Forskning 1988:2 s 20.
20. von Hofer s 6.3.
21. Prison Information Bulletin 11/1988, Europarådet.
22. Prop 1989/90:100 bil 4 s 31.
23. SFS 1988:942.
24. Prop 1987/88:120 s 38.
25. Prop 1989/90:100 bil 4 s 31.

Adresse: Justitierådet Bo Svensson  
Högsta Domstolen  
Box 2066  
S-103 12 Stockholm