

NYA ACCENTUERINGSÅR INOM DET STRAFFRÄTTSLIGA PÅFÖLJDSSYSTEMET I FINLAND

av professor Pekka Koskinen

I. En helhetsreform av strafflagen har varit under arbete i Finland i över tjugo år. Straffrättskommittén, som tillsattes våren 1972, kom fem år senare med ett principbetänkande om den kommande reformens utgångspunkter och centrala principer. Sedan 1980 har den konkreta lagberedningen utförts av det s.k. strafflagsprojektet som inrättats inom justitieministeriet. Projektets uppdrag specificerades 1983 så att reformen inte skulle genomföras i form av en samtidig helhet, utan genom en serie delreformer som följer en enhetlig reformstrategi. Efter att hela strafflagstiftningen på så sätt genomgått är avsikten att ännu genomföra ett tekniskt förenhetligande och publicera den nya strafflagen i författningssamlingen som en överskådligt strukturerad helhet.

Den finska strafflagsreformens faser har i olika sammanhang refererats för en nordisk läsekrets. I denna lilla skrift är min avsikt att kort beskriva reformens nuläge (i slutet av år 1993) och därefter särskilt granska vissa utvecklingstendenser som förefaller anknyta framförallt till reformen av det straffrättsliga påföljdssystemet.

II. I arbetet med strafflagsreformen har man under årens lopp kunnat urskilja en växlande betoning av olika områden. En tid har påföljdssystemet betonats, vid en annan tidpunkt har stadgandena om de särskilda brotten varit i blickpunkten. När den nuvarande helhetsreformen inleddes pågick en intensiv serie delreformer inom ramen för påföljdssystemet vilka förverkligade ett visst enhetligt kriminalpolitiskt tänkande. Mot denna bakgrund är det förståeligt att man i helhetsreformprocessen från första början betraktade frågor som anknöt till de särskilda brottstyperna som det mest brådskande (slagorden

var "en helhetsmässig omvärdering av straffbarheten": för vad borde man överhuvudtaget straffa i nuvarande samhälle och hur skall de olika brotten straffvärde ställas i förhållande till varandra?).

Även i strafflagsprojektets arbete har tyngdpunkten länge legat på strafflagens speciella del. År 1984 blev det första större förslaget färdigt, vilket omfattade ca en tredjedel av kapitlen i strafflagens speciella del samt ett stort antal förslag till ändringar i annan lagstiftning (en av målsättningarna med helhetsreformen är att koncentrera alla de kriminaliseringar där straffhotet innefattar fängelse till strafflagen). Med utgångspunkt i detta förslag avgavs en regeringsproposition till riksdagen 1988. Den lag som propositionen resulterade i har varit i kraft sedan ingången av år 1991.

Våren 1989 färdigställde projektet ett andra, ännu mera omfattande förslag. Även detta berör ca en tredjedel av kapitlen i strafflagens speciella del, men ändringarna i annan lagstiftning uppgår redan till ca etthundrafemtio (bland annat föreslås att de centrala stadgandena om arbets- och miljöbrott, vilka nu ingår i ifrågavarande särskild lagstiftning, flyttas till egna kapitlen i strafflagen). En proposition som motsvarar detta förslag gavs till riksdagen i juni 1993 och sakbehandlingen där inleds uppenbarligen under våren 1984. I samband med denna proposition, men tekniskt i form av en separat proposition, gavs även ett förslag att införa straffrättsligt ansvar för juridiska personer i vissa fall.

Strafflagsprojektet har fortsatt att arbeta med de kvarstående stadgandena om särskilda brott även efter 1989. Man har bl.a. utarbetat ett rätt omfattande förslag till reglering av brott mot rättsvården, myndigheter och allmän ordning samt ett förslag gällande sexualbrott. Det senare överlämnades till justitieministern vid utgången av år 1993. Några arbetsgrupper fortsätter med beredningen av de återstående sektorerna av den speciella delen. Allt som allt har reformarbetet i fråga om de särskilda brottstyperna nu avancerat tämligen långt. Frågan om hur de återstående reformerna grupperas och med vilken tidtabell de avläts till riksdagsbehandling är en ändamålsenlighetsfråga som avgörs av ministeriets ledning. Livet själv har lärt att undvika framförande av förutsägelser angående exakta tidtabeller.

Nu har tyngdpunkten inom det grundläggande reformarbetet förskjutits å ena sidan till de stadganden i strafflagens allmänna del som anknyter till straffrättens allmänna läror, å andra sidan till det

straffrättsliga påföljdssystemet. En arbetsgrupp inom strafflagsprojektet har redan under flera år förberett de stadganden som gäller det straffrättsliga ansvarets allmänna förutsättningar. Man har för avsikt att gå igenom dessa som helhet, varefter förslaget kan lämnas till slutlig behandling i projektets ledningsgrupp.

III. I fråga om påföljdssystemet har strafflagsprojektet under årens lopp verkställt principutredningar i olika frågor samt också kommit med konkreta reformförslag. Även under de senaste åren har lagstiftningen om påföljdssystemet reformerats, delvis på basen av det lagberedningsarbete som utförts inom strafflagsprojektet.

För närvarande arbetar två arbetsgrupper som koncentrerar sig på påföljdssystemet inom projektet: den s.k. fängelsearbetsgruppen, vars uppgifter innefattar de grundläggande stadgandena om fängelse och böter, samt den s.k. gruppen för öppna påföljder, vars namn ger en antydning om området för arbetsgruppens uppgifter. Strafflagsprojektets ledningsgrupp har redan godkänt vissa reformförslag som utarbetats av dessa arbetsgrupper.

När det gäller påföljdssystemet har det visat sig svårt att betona ett helhetsmässigt reformperspektiv. Det uppstår press på att så snabbt som möjligt framlägga förslag gällande en bestämd sektor, varvid möjligheten att sammanfoga dessa till en enhetlig reformlinje riskerar att hotas. Det inbördes beroendeförhållandet är dock större när fråga är om stadganden som gäller påföljdssystemet än i fråga om de stadganden som gäller de särskilda brottstyperna. Det förefaller som om reformarbetet på sätt och vis borde vara "pulserande". Man måste utgå från en helhetsbild av påföljdssystemets struktur och ledande principer, men med detta som utgångspunkt måste det detaljerade beredningsarbetet föras vidare sektorvis. Först i en sådan tillräckligt detaljerad granskning kommer problemen i förhållande till övriga sektorer samt påföljdssystemet i sin helhet fram. När så sker, är det dags att för ett tag återvända till helheten och vid behov omvärdera och precisera den helhetskonception som bildat utgångspunkten. Därefter kan den konkreta beredningen fortsätta inom de enskilda sektorerna. Från det allmänna till det särskilda och från det särskilda till det allmänna — och på nytt igen. Detta kunde väl likna en idealmodell för beredningsarbetet. I vilken utsträckning idealet i praktiken kan uppnås är sedan en annan fråga.

Min avsikt är inte att i denna text närmare redogöra för strafflagsprojektets konkreta verksamhet i reformen av påföljdssystemet. Däremot försöker jag i väldigt grova drag skissera vissa utvecklingstendenser, som förefaller komma fram dels i de reformer av påföljdssystemet som under senare år genomförts, dels i aktuella reformförslag. Man har naturligtvis varit, och kommer även i fortsättningen att vara, tvungen att diskutera dessa frågor inom ramen för strafflagsprojektet. Några entydiga svar på de frågor som tas upp kommer jag inte ens att försöka erbjuda här. De skulle kräva en betydligt grundligare argumentation än vad som är möjligt i detta sammanhang (och ändå är jag inte säker på att jag skulle lyckas).

IV. Ovan hänvisades till den intensiva serie reformer av påföljdssystemet som genomfördes vid tiden för inledande av helhetsreformen av strafflagen – från slutet av 60-talet till 70-talet. Som bakgrund till dessa reformer måste utgångssituationen återkallas i minnet.

För ett kvartssekel sedan var Finland fortfarande ett land med ytterst sträng straffrätt och även allmännare sett sträng kontrollpolitik. Det dagliga fångtalet uppgick till över 7000. Det relativa antalet fångar var i sin egen klass i Norden och man låg i täten i hela det västliga Europa.

Vi denna tid började man, delvis på basen av kriminologiska forskningsresultat, bli övertygad om att ovillkorligt fängelse i allmänhet åtminstone inte kan motiveras med att det är till fördel för den straffade (kritiken av "vårdideologin"). När man samtidigt insåg hur skadligt och dyrt fängelsestraffet var, såväl ur den dömdes och hans närmastes synvinkel som med betraktande av hela samhällets intressen, kvarstod idén om allmänprevention allt tydligare som den enda motiveringen på systemnivå för hela straffsystemets existens. Att bestraffa innebär att förorsaka ont och detta kan vara försvarbart – till och med i formen av fängelsestraff – inom, och endast inom, de gränser som upprätthållande av en skälig laglydnad och samhällsfreden nödvändigtvis förutsätter.

Att betona allmänprevention innebär inte allmänt taget att kräva stränga straff. Tvärtom har man fäst uppmärksamhet vid att t.ex. risken för att bli fast spelar en minst lika viktig roll. Man har dessutom betonat den medelbara allmänpreventionens (den s.k. integrationspreventionens) betydelse. Om det straffrättsliga systemet upplevs som legitimt och dess verksamhet som saklig är detta i sig ägnat att

skapa blockeringar mot begående av brott (den moralskapande effekten, internaliserande av normer).

I en situation där fångtalet avvek avsevärt från de nordiska grannländernas var det naturligt att så småningom försöka närma Finlands straffpraxis till den som gällde i de övriga nordiska länderna. Detta eftersträvades med flera av de delreformer som genomfördes vid den tid om vilken det nu är tal. För sin del har de även lett till önskat resultat. När trenden i allmänhet i andra länder är den motsatta, har fångtalet i Finland till dessa dagar minskat. Som resultat av utvecklingen under en tjugofemårsperiod är det finska fångtalet nu mindre än hälften jämfört med den nivå man utgick från. Det föreligger inte heller ännu tecken på en dramatisk vändning till det sämre.

Där allmänprevention togs som grundläggande målsättning för hela straffrätten på systemnivån, erhöll klassiska värden som rättvisa, likhet inför lagen, förutsägbarhet och proportionalitet, en central betydelse på nivån för konkret rättstillämpning.

Det neoklassiska tänkesättets ideal var ett påföljdssystem som var möjligast entydigt, byggde på få alternativa sanktionsformer samt på straffhot som graderas enligt gärningens straffvärde. I straffmätningen skulle utgångspunkten vara gärningsorienterad: samma straff för lika gärning. Man förhöll sig avvärande till ett mera individualiserat val av påföljder där uppmärksamhet fästes vid gärningspersonens förhållanden.

Den neoklassiska straffrättens grundtankar kommer fram i det grundstadgande om straffmätning som antogs i Finland i mitten av 70-talet (SL 6:1): Straffet skall utmätas så att det står i ett rättvist förhållande till brottets skadlighet och farlighet samt till den skuld gärningsmannen ådagalagt i brottet. Dessutom skall enhetligheten i straffpraxis explicit beaktas. Här kommer de grundläggande värdena fram: rättvisa, proportionalitet, gärningsorientering, normalstrafftänkande.

V. I ljuset av dessa neoklassiska värden, som då kristalliserades i denna form, är det intressant att granska vissa reformer av påföljdssystemet som genomförts under senare år eller nu är under beredning. En av de mest uppmärksammade reformerna har varit att man tagit samhällstjänst i bruk. En regional försöksverksamhet inleddes från ingången av år 1991, denna utvidgades hösten 1992 och i en

färsk regeringsproposition föreslår man att påföljden skulle tas i landsomfattande bruk under våren 1994.

Jag skall inte gå in på detaljer i den nya påföljden. I fråga om erfarenheterna av den nöjer jag mig med att konstatera att de allmänt sett har varit övervägande positiva. Principiellt sett är redan det att en ny påföljdsart har tagits i bruk intressant. Det är fråga om en ny påföljd – vilket alltså i sig strider mot ett ideal som bygger på ett system med möjligast få alternativ. Det är skäl att komma ihåg att straffrättskommittén ännu under senare hälften av 70-talet förhöll sig ytterst återhållsam till samhällstjänsten.

Samhällstjänst är ett alternativ till ett ovillkorligt fängelsestraff på högst åtta månader. Då en domstol utdömer ett sådant fängelsestraff kan den förordna den dömde att i stället för att avtjäna detta utföra ett visst antal timmar samhällstjänst. Förutsättningarna är att gärningspersonen ger sitt samtycke och omdömet om huruvida han kommer att klara av att avtjäna samhällstjänsten är positivt. Särskilt intressant är domstolens prövningsrätt även när förutsättningarna föreligger: man *kan* förordna till samhällstjänst. På vilka grunder hamnar någon i fängelse, medan en annan får möjlighet till samhällstjänst? Det kan åtminstone inte vara fråga om de normala straffmätningens grunderna – enligt dessa skulle ju det "rätta" straffet vara just ovillkorligt fängelse. Det förefaller således vara fråga om en viss grad av avvikande från principen om lika straff för samma gärning, vilket innefattar drag av individualiserad påföljdsbestämning.

En liknande lindrig frigörelse från de mest sterila neoklassiska tänkesätten kommer till uttryck i vissa andra reformer som genomförts under de senaste åren. Ett exempel är de nya stadgandena om åtgärdseftergift som trädde i kraft 1990. Särskilt de utvidgade av möjligheterna till åtalseftergift har varit ägnade att öka en individualiserande prövningens betydelse även i praktiken. I samma riktning har förmodligen också de nya stadgandena om brottskonkurrens verkat: att man sedan 1992 inte längre vid sammanträffande av brott fastställer ett särskilt straff för varje enskilt brott, utan har övergått till enhetsstraffsystemet, torde även det sakligt sett ha fördunklat den strikta gärningsorienteringen vid straffmätningen.

VI. Hösten 1993 överlämnade strafflagsprojektet ett förslag till en ny påföljd, som kallats ungdomsstraff, till justitieministern. Den inledande beredningen hade utförts av projektets arbetsgrupp för öppna

påföljder. Bakgrunden till förslaget är delvis den att samhällstjänsten inte har varit tillämplig på de allra yngsta lagöverträdarna. Den är bunden till ovillkorligt fängelse, och personer under 18 år får endast av vägande skäl dömas till sådant. Det har funnits en efterfrågan på något slag av juniorversion av samhällstjänsten.

Ungdomsstraffet skulle vara en ny påföljd, som enligt förslaget kunde tillämpas på 15–17-åriga lagöverträdare i sådana fall, då böter ej anses som tillräckligt straff. Avsikten med påföljden är framförallt att ersätta de nuvarande villkorliga fängelsestraffen. Straffet skulle bestå av två komponenter. Det skulle alltid innefatta övervakning (3 månader–1 år). Om övervakningen inte skulle betraktas som tillräckligt straff skulle denna kombineras med s.k. ungdomstjänst (10–60 timmar). Ungdomstjänsten skulle utgöras av oavlönade arbetsuppgifter, eller kunde bestå av deltagande i annan verksamhet (t.ex. olika kurser).

I förslaget har man med avsikt undvikit alltför snävt formulerade lagstadganden. Avsikten är att påföljdens innehåll – särskilt i fråga om ungdomstjänsten – kunde fastställas som måttbeställningsarbete på basen av den ungas individuella situation. I fråga om den allra yngsta åldersgruppen torde ett accentuerat beaktande av faktorer som anknyter till gärningspersonen också förhållandevis lätt kunna accepteras.

Förslaget till ungdomsstraff har varit på remiss för utlåtanden och målsättningen är att en proposition kan avlåtas till riksdagen så snart som möjligt. De praktiska arrangemang som den nya påföljden förutsätter kräver dock förmodligen så pass mycket tid att det inte är realistiskt att förvänta sig att denna kunde träda i kraft ännu från ingången av 1995 – en tidpunkt som har framförts i de mest optimistiska uttalandena.

Ännu ett drag i den aktuella diskussionen om påföljdssystemet förtjänar att tas upp. Rusmedelsproblem utgör ofta en bakgrund till brott. Under senare tid har man i olika sammanhang ställts inför frågan om möjligheterna att i någon form direkt anknyta åtgärderna inom ramen för rusmedelsvården till det straffrättsliga sanktions-systemet. I detta avseende har vårt system varit synnerligen utvecklat. Visserligen hänvisar man i de nya stadgandena om åtgärds-eftergift som en grund uttryckligen till att bestraffning skulle vara

oskäligen eller oändamålsenligen med hänsyn till social- och hälsovårdsmyndigheternas åtgärder.

Förbindelse att underkasta sig vård som en särskild grund för straffeftergift har även tagits upp i den reform av lagstiftningen om narkotikabrott, som godkändes i slutet av 1993, samt i det tidigare nämnda förslaget till reform av stadgandena om sexualbrott.

Ovan konstaterades, att avsikten är att samhällstjänst tas i landsomfattande bruk under våren 1994. I samband med detta skulle man även öppna en möjlighet att kvittera fem timmar samhällstjänst med deltagande i åtgärder inom ramen för rusmedelsvården. Reformen förefaller obetydlig som sådan, vilket dock inte kan sägas om stegets principiella betydelse. Reformen synes överskrida en viss tröskel, om man ser till den traditionella diskussionen om förhållandet mellan straff och vård, och avspeglar i denna mening ett slags nytänkande.

Efter dessa små steg är tiden inne att överväga större. Man har diskuterat en påföljd som skulle motsvara den svenska kontraktsvården, vidare utreds som bäst bl.a. tillgodoräknande av den tid som tillbringats inom rusmedelsvården som avtjänande av fängelsestraff (modellen är Sveriges KvaL 34 §).

VII. Utöver det som framförts i de tidigare avsnitten kunde man även lyfta fram andra kriminalpolitiskt sett intressanta fenomen som i någon mening verkar i samma riktning. Den popularitet som kommit förlikningsverksamheten till del borde nämnas i detta sammanhang, samtidigt som man borde överväga förlikningsverksamhetens framtid: hur skall man förhålla sig till en viss grad av institutionalisering av förlikningen? Det till buds stående utrymme börjar dock ta slut.

Vad är det jag ovan har försökt säga? Kanske kunde jag sammanfatta diskussionen genom att å det allvarligaste betona, att de neoklassiska värden, i den form som de kristalliserades hos oss för ett par årtionden sedan, fortfarande är viktiga i dag, i morgon, och kommer att vara det även på 2000-talet: rättvisa, likhet inför lagen, förutsägbarhet, proportionalitet, en gärningsorienterad utgångspunkt i straffmätningen. Men ett sterilt fasthållande vid dessa förstelnar påföljdssystemets utveckling. Detta utvisar även den inhemska kriminalpolitiska debatten under de två senaste årtiondena. Det har verkat som om man ivrigt skulle söka alternativ till frihetsstraffet, men när rambetingelserna har fastslagits tillräckligt snävt har man inte kunnat

finna något nytt. Söker man alternativ som kan mätas, beräknas och vägas lika exakt som fängelsedagar och böter, då blir man sittande med – fängelse eller böter.

Det förefaller också ha skett något i Finland under de senaste åren som man rent av har vågat karakterisera som ett "paradigmskifte". De tidigare nämnda grundläggande klassiska värdena bör också i fortsättningen respekteras, men man måste inse att det dessutom finns andra värden som även de behöver beaktas i en värdeavvägning när man drar upp linjer för kriminalpolitikens utveckling. Det innebär att man i viss mån ser mera flexibelt på det strikta gärningsorienterade idealet, och samtidigt på en fullständig konformitet i rättstillämpningen. Inom ramen för de gränser som lagstiftningen uppställer öppnas ett utrymme för individualiserad påföljdsprövning.

Diskussionen om påföljdssystemets trappstegsmodell anknyter till detta. Då man nu tar i bruk nya påföljder, skall man då utgå från att deras inbördes stränghet följer en entydig hierarki? Eller borde man hellre se saken så, att det på samma trappsteg, där man har stannat på basen av gärningens straffvärde, kan finnas i äkta mening alternativa påföljder, mellan vilka man väljer på mer eller mindre individuella grunder?

För egen del anser jag det i varje fall vara viktigt att man inte nu, när det stramaste neoklassiska greppet har fått ge vika, låter pendeln svänga för långt i motsatt riktning i fråga om påföljdssystemets utveckling. Många frågor i anslutning till rätt dosering av det neoklassiska idealen å ena sidan och en mera individualiserande påföljdsbestämning å andra sidan väntar ännu på sin lösning.

VIII. Det existerar säkert tydliga gradskillnader i fråga om hur långt i riktning mot mera individuella val av påföljder man anser det vara skäl att gå. Menings skilljaktigheter i detta avseende ser jag dock inte som det egentliga problemet i de kommande årens kriminalpolitik. Det verkliga hotet mot strävan till en rationell och human kriminalpolitik kan dölja sig annorstädes.

I Finland har man under en längre tid kunnat utveckla kriminalpolitiken i en saklig och insiktsfull atmosfär som även har präglats av en viss grad av politisk konsensus. Att kallare vindar även kan nå våra stränder får man en varning om genom att se på utvecklingen i många andra länder – inte minst i vårt grannland Sverige. Det är förstås möjligt, att den ekonomiska depressionen, den därtill ankny-

tande ekonomiska och politiska polariseringen och den allmänna skärpning av samhällsklimatet som dessa för med sig, bereder jorden för en verkligt repressiv reaktion också på kriminalpolitikens område.

För att avvärja en sådan repressiv reaktion behövs gemensamt arbete av alla anhängare av en rationell och human kriminalpolitik.