

## KUNDSKAPSGRUNDAD KRIMINALPOLITIK

AV RÄTTSCHEFEN AGNETA BÄCKLUND\*

*This article discusses possibilities for a truly knowledge-based crime policy, where the term 'crime policy' is used to encompass not only the penal law but also other measures designed to prevent or combat crime. A knowledge-based policy would include mechanisms to actively seek knowledge on the phenomena of interest, and would have the flexibility to change focus, etc., depending on the knowledge obtained. The article examines differences in the working environments of research and politics and how this affects criminal policy conclusions. Research should ideally be independent and objective, and is often time-consuming. The world of politics, on the other hand, is largely built on ideology and is greatly influenced by the media and by public opinion. Politics requires quick decisions that are often taken without regard to available knowledge. An official in a political organisation, the author gives examples that highlight some of the problems encountered when developing policy in the area of crime and penal law.\*\**

Frågan om kunskapsgrundad kriminalpolitik har under de senaste åren diskuterats från ett flertal olika utgångspunkter; finns den kunskapsgrundade politiken, hur ska den åstadkommas, vad innebär den osv.

### **Kriminalpolitik**

Innebörden i begreppet kriminalpolitik har förändrats över tid. Tidigare användes begreppet, inte minst av jurister, i en snäv bemärkelse som läran om straffrättsliga reaktioner eller politik på det straffrättsliga området, vilket även kan sägas innefatta frågor om kriminalisering.<sup>1</sup>

Med tiden har dock uttrycket fått en allt vidare avgränsning och numer kan man säga att begreppet kriminalpolitik omfattar alla statens åtgärder som rör brottsligheten, huvudsakligen genom strafflagstiftningen, polisen, åklagarväsendet, domstolar och kriminalvård. Genom utvecklingen av ett brottsofferperspektiv på det straffrättsliga systemet och betoningen av det brottsförebyggande arbetet kan man också säga att kriminalpolitiken i vidare mening innefattar beslut som syftar till att minska skadeverkningarna av brott och åtgärder inom andra samhällsområden än det rättsliga, som kan väntas leda till minskad brottslighet.<sup>2</sup>

\* Under medverkan av ämnesrådet Monika Olsson.

\*\* Title in English: *Evidence-Based Criminal Policy*. Original in Swedish.

Enligt min mening är den traditionella avgränsningen av begreppet, till endast straffrättsliga åtgärder alltför begränsad och speglar inte den syn och den diskussion som i dag förs i kriminalpolitiska frågor. Jag väljer därför att använda begreppet i en mer vidsträckt betydelse och kommer inte helt att begränsa mig till straffrättsliga frågor.

### **Kunskapsgrund**

Termerna kunskapsgrundad och kunskapsbaserad tycks idag ofta användas för att huvudsakligen markera att det efterföljande substantivet ska uppfattas som rationellt grundat i motsats till känslomässigt eller ideologiskt baserat. Kunskapsgrund och kunskapsbaserad har blivit vanliga positiva förstärkningsord, som i vissa fall används utan mera specificerad mening (och i vissa fall utan täckning i verkligheten).

Kunskap har definierats som "sann, berättigad tro", något som har blivit säkerställt objektivt och som skiljer sig från åsikter och tyckande.

Enkelt uttryckt: Att kriminalpolitiken är kunskapsgrundad betyder att den aktivt söker objektivt fastställd kunskap om de förhållanden i verkligheten som kriminalpolitiken ska ta sikte på, om deras nivå, struktur, utveckling, kostnader och andra konsekvenser och om effekten av de kriminalpolitiska åtgärderna. Att kriminalpolitiken är kunskapsgrundad innebär att man inte väjer för kunskap som ifrågasätter tro, åsikter eller ideologi. Att kriminalpolitiken är kunskapsgrundad innebär också att den innefattar en del av aktivt kunskapsökande och beredskap att ändra inriktning på grundval av den nya kunskap som kan komma fram.

### **Beslutsfattareshens syn behovet av kunskapsgrundad kriminalpolitik**

Det är för mig en självklar utgångspunkt att beslutsfattare på det kriminalpolitiska området har ambitionen att bygga sina ställningstaganden och åtgärder på kunskap. Att besluten som fattas ska vara effektiva och rationella och leda till önskvärda effekter när det gäller att förebygga och förhindra brott eller att minska skadeverkningarna av begångna brott. Samtliga Justitieministrar de senaste tio åren har i flera sammanhang uttryckt sin åsikt att det finns behov av att utveckla kunskapen på det kriminalpolitiska området och att vidta kunskapsgrundade åtgärder.<sup>3</sup> Det finns inte anledning att tro att detta inte är allvarligt menat.

Samtidigt vet vi att det i den kriminalpolitiska debatten ofta förekommer kritik mot att kriminalpolitiken i dag inte grundas på kunskap utan att åtgärder som vidtas är händelsestyrda, repressiva och syftar till att vinna opinionsmässiga fördelar.<sup>4</sup> Kritiken kan nog inte heller avfärdas som grundlös.

Därför finns det anledning att ställa sig frågan vilka faktorer som påverkar utrymmet för kunskapsgrundad politik.

### **Vilka faktorer påverkar förutsättningarna för en kunskapsbaserad kriminalpolitik**

Forskning och kunskap ska vara fri och objektiv i bemärkelsen fri från ovidkommande värderingar. Politik är att vilja och politiska beslut bygger i grunden på ideologi och politiska värderingar. Det samhälleliga beslutfattandet på det kriminalpolitiska området är värdebaserat. Redan här finns i vissa fall en inbyggd motsättning som påverkar förutsättningarna för att uppnå en renodlad kunskapsbaserad kriminalpolitik.

### **Kunskap saknas och den kunskap som finns är svår att omsätta i praktiskt handlande**

Ett annat problem är att den kunskap som finns är svår att omsätta i praktiskt handlande. Den problematiken kan man närma sig på olika sätt.

En pragmatisk inställning till en kunskapsgrundad kriminalpolitik är den som det brittiska inrikesdepartementet ger uttryck för i sin fyraårsplan "Science and Innovation". Syftet med strategin, som detaljerat utvecklar behoven av ny kunskap för varje politikområde och utifrån de mål som finns för dessa, är att "försäkra att man använder vetenskap och teknologi för att förbättra effektivitet, genomslag och verkkningsgrad av de åtgärder som vidtas inom politikområdet och för att ta fram mer kunskap för framtiden". Där finns en strategisk och uttalad målsättning för en kunskapsgrundad kriminalpolitik, åtminstone i genomförandet.

Forskare<sup>5</sup> pekar dock på att det, trots en sådan medveten satsning som görs i Storbritannien, är mycket svårt att integrera vetenskaplig kunskap i offentlig verksamhet, något som säkerligen de flesta av oss redan är medvetna om. Hans slutsats är att kunskap måste styras och förvaltas för att användare ska kunna få ut det bästa och det mest prisvärda av den.

En omvänd ordning – att försöka finna kunskap om ett givet problem som uppmärksammas av någon anledning – ger dock ofta vid handen att den kunskap som skulle ha behövts saknas. Eller att den är svårtillgänglig för politiker, beslutsfattare eller praktiker. Den akademiska världens val av forskningsteman stämmer kanske inte överens med de behov av kunskap som finns hos politiker eller beslutsfattare på det kriminalpolitiska området – och även där forskningen är relevant för politiken kan den vara svårtillgänglig. Omvänt finns det, för politiker och beslutsfattare på det kriminalpolitiska området, svårigheter att dels formulera behov av och krav på forskningen.

För att beslutsfattare ska kunna använda den kunskap som forskning producerar, måste den vara både tillförlitlig och giltig. Det finns flera svårigheter här. Svårigheter att utvärdera och uttala sig om åtgärders effektivitet eftersom experiment av etiska skäl sällan kan genomföras och de grupper som utsätts för olika

åtgärder därmed inte är slumpade utan snarare selekterade och troligen selekterade på ett sätt som också kan ha stor betydelse för utfallet. Detta gör det i vissa fall nästan omöjligt att uttala sig om åtgärdernas effektivitet. Forskning är dessutom en långsam process, vilket innebär särskilda utmaningar inom kriminologin t.ex., eftersom samhällsfaktorer ändras snabbt och forskningsresultat därmed snabbare blir föråldrade och t.o.m. ogiltiga innan de hinner publiceras.

De problem jag nu nämner var särskilt tydliga i det arbete som bedrevs på 1990-talet med att utarbeta ett nationellt brottsförebyggande program.<sup>6</sup> Arbetet bedrevs långsiktigt och med en mycket tydlig ambition att programmet skulle vara kundskapsgrundat. Vid utformningen av de kriminalpolitiska utgångspunkterna och problembeskrivningen utgjorde forskningen ett starkt stöd men när det gällde att sedan formulera eller utarbeta konkreta åtgärdsförslag var det svårt att på nationell nivå anvisa metoder eller arbetssätt.

### **Andra faktorer som påverkat beslutsfattandet**

Men det finns också andra faktorer som har påverkat utvecklingen, kanske i större utsträckning än det faktiska och över tid relativt stabila svårigheter som jag nyss nämnde.

Kriminalpolitiska frågor har under de senaste årtiondena hamnat alltmer i fokus i den politiska debatten. Inom samtliga partier finns kriminalpolitiska åtgärder högt på agendan. Mediebevakningen av frågor kring brott och straff har intensifierats och frågor som rör brottsligheten eller enskilda brott får allt större utrymme i våra dagstidningar. I media beskrivs ofta enskilda, särpräglade och skrämmande fall som berör och väcker krav på åtgärder som mestadels går i repressiv riktning.

Vi möter också ofta hotbilder av olika slag, som kan påverka tryggheten i samhället och skapa en känsla av att det finns behov av att vidta kraftfulla åtgärder för att minska risken för att hoten ska realiseras.<sup>7</sup> Några nyliga exempel är den organiserade brottsligheten, mc-gäng, IT-brottsligheten, systemhotande brottslighet och ungdomsgäng. Beskrivningarna kan komma från olika håll, ibland från rättsväsendets myndigheter eller olika intressegrupper som driver en viss fråga och hotbilderna förmedlas via media.

Enskilda och föreningar sluter upp kring frågor som berör brottsligheten, det gäller t.ex. kvinnojourer, brottsförebyggande råd och grannsamverkansföreningar.

En ökad fokusering på brottsoffrens rättigheter och ställning har också inneburit att kriminalpolitiken fått ett mer påtagligt känslomässigt innehåll än tidigare, vilket kan ha lett till en mer moralisk inriktning. Ett tydligt exempel på detta är de krav som väcks på att införa en särskild kriminalisering av att utöva våld så att det bevittnas av ett barn (på grund av det obehag barnet upplever av att behöva

bevittna våldsamma händelser) eller krav på att rån ska bedömas som grova även om inget livsfarligt vapen använts (och brottet alltså från objektiva utgångspunkter varit mindre farligt), eftersom målsäganden upplever det som lika obehagligt oavsett om ett riktigt vapen eller en attrapp använts.

Samhällsutvecklingen har också lett till krav på snabba reaktioner och omedelbara åtgärder när ett problem identifieras.

Jag kan nämna ett ganska typiskt exempel som inträffade ungefär samtidigt som denna artikel skrevs. I morgontidningarna beskrivs en dag en händelse, en kvinnligt vittne som misshandlats för andra gången och skälen uppges vara att tysta henne inför en kommande rättegång. Polisen kritiseras. På ledarsidan i en av de största tidningarna anges att antalet hot mot vittnen mångdubblats samt att det utgör ett hot mot demokratin. Representanter för brottsofferorganisationer uttalar att brottsofferperspektivet måste stärkas, att hoten mot vittnen kommer att öka samt framför krav på att regeringen måste ändra lagen för att tillåta anonyma vittnen. Justitieministern sätts under ett starkt tryck från media att uttala sig och delta i nyhetssändningar och TV-debatter och mot bakgrund av det enskilda fall som beskrivits ställs hon inför frågan varför anonyma vittnen inte tillåts och hur hon har tänkt lösa problemet. Även frågan om straffskärpningar aktualiseras.

Vi har ingen kunskap om det enskilda fallet och ganska dålig kunskap om det generella problemets karaktär. Vad vi vet är att brottstypen ganska ofta avser ungdomar som av bl.a. okunnighet söker påverka vittnen och målsäganden genom hot, vi vet att straffskärpningar ganska nyligen genomförts, att den åtgärden inte givit någon effekt och att anonyma vittnen är en mycket komplex fråga som sannolikt inte löser problemet, eller i vart fall leder till andra problem.

Samtidigt står ministern inför en debatt som utgår från ett fall som inte är representativt och hon utsätts för ett starkt tryck att visa handlingskraft. Situationer av detta slag är ganska vanliga och visar på samspelet mellan intressegrupper och media samt på de krav som riktas mot beslutsfattare att agera.

Ett skäl till denna utveckling kan vara att brottsligheten är en av några få frågor som kan förena många människor i ett samhälle som bygger på allt större individualism och allt färre gemensamma värdegrunder.

Andra menar att globaliseringen begränsar utrymmet för nationell politik på andra områden på ett sådant sätt att det kriminalpolitiska området är en av de återstående arenorna där man kan visa handlingskraft i den nationella politiken.

Samtidigt har det kriminalpolitiska arbetet i hög grad påverkats av samarbetet inom EU. EU:s toppmöte i Tammerfors 1999 innebar en tydlig prioritering av en gemensam europeisk brottsbekämpning, som en integrerad del av skapandet av ett område för frihet, säkerhet och rättvisa. En hörnsten i detta arbete var principen

om ömsesidigt erkännande och verkställighet av beslut och domar på straffrättsens område, men en harmonisering av lagstiftningen när det gäller brottsdefinitioner, straffbestämmelser och sanktioner var också en viktig beståndsdel i samarbetet. De straffrättsliga åtgärder som vidtagits har i stor utsträckning varit inriktade på kriminalisering av vissa gärningar och krav på tillräckligt stränga straff för dessa gärningar. Det kriminalpolitiska arbetet med inriktning på förebyggande åtgärder eller säkerställande av rättigheter för misstänkta har däremot fått begränsat genomslag.

Vid en genomgång av de straffskärpningar och de utvidgade kriminaliseringar som beslutats på nationell nivå de senaste tio åren visar det sig att en inte obetydlig del är resultatet av förhandlingar inom EU och åtaganden som formulerats i rambeslut.<sup>8</sup>

Även samarbetet inom EU skapar en politisering och en ökad tidspress i det nationella lagstiftningsarbetet. Den tid som normalt står till förfogande för genomförande av ett rambeslut, normalt inte längre än två år, är en kort tid för en traditionell beredning av ett lagstiftningsärende.<sup>9</sup>

Självfallet fanns det tidigare, när de kriminalpolitiska reformerna i större utsträckning formades av ämbetsmän, utan tryck från medier och intressegrupper och utan samma krav på snabba beslut, större utrymme för att vidta rationella, pragmatiska och kunskapsgrundade åtgärder.

### **En kontinuerlig kunskapsuppbyggnad pågår**

Jag har nu talat om olika faktorer som påverkar, i många fall försvårar, ett renodlat kunskapsgrundat arbete på det kriminalpolitiska området.

Avslutningsvis vill jag nämna något om det arbete som trots allt pågår för att, inom ramen för kriminalpolitiska reformer, bygga upp och utveckla kunskap och att utnyttja den befintliga kunskapen i ett förändringsarbete.

Brottsförebyggande rådet (Brå), en statlig myndighet med ett anslag på mer än 50 miljoner kronor år 2006, har som sin främsta uppgift att bland annat följa och analysera brottsutvecklingen, att följa, stödja och initiera forsknings- och utvecklingsarbete rörande kriminalitetens orsaker och hur brottsligheten ska förebyggas, att verka för samordning av forsknings- och utvecklingsarbete på det kriminalpolitiska området samt att genom utredning och initiativ medverka i det kriminalpolitiska arbetet.

Brå lägger i dag ner betydande resurser på att bidra med kunskap till rättsväsendets myndigheter i fråga om arbetsmetoder och utvecklingsmöjligheter.

Det är inte heller ovanligt att Brå, när nya kriminalpolitiska problem dyker upp i debatten, får till uppdrag att kartlägga och studera fenomenet i syfte att skapa en mer gedigen kunskap om de frågor som aktualiseras. Så har under senare

år skett till exempel när det gäller vuxnas kontakter med barn i sexuellt syfte och stalkning, upprepad förföljelse.<sup>10</sup>

Genomförd lagstiftning utvärderas ofta, bl.a. för att se vilka konsekvenser de genomförda lagändringarna lett till. Kvinnofridsbrottet och sexköpslagen är två lagar där utvärderingar nu diskuteras eller planeras. Sexualbrottsreformen kommer att utvärderas när den varit i kraft några år.

Ett annat exempel är när uppföljning och utvärdering används inom ramen för pågående lagstiftning. När samhällstjänst och intensivövervakning infördes i Sveriges inleddes reformerna i båda fallen med geografiskt avgränsade försökslagstiftningar som kontinuerligt följdes upp av Brå och permanentningen av reglerna kunde grundas på de resultat som uppföljningarna gett.<sup>11</sup>

### Slutsats

Min slutsats är att kunskap är en beståndsdel i det kriminalpolitiska arbetet men att det inte är möjligt att tala om en rent kunskapsgrundad kriminalpolitik. Samtidigt är det min övertygelse att de förutsättningar jag just beskrivit – en ökad politisering, ett ökat och ofta medialt tryck med krav på snabba åtgärder – bara ökar behovet av kunskap. Kunskap om brottslighetens karaktär och omfattning och vad forskningen kan ge för besked om vilka åtgärder som kan ge effekt är av avgörande betydelse för att kunna identifiera vilka problem som kan behöva prioriteras och vilka åtgärder som på rimliga grunder kan tänkas möta de problem som dyker upp. Kunskap om befintliga strukturer och redan givna utgångspunkter krävs för att forma åtgärder som passar in det komplexa system som redan finns och som nya åtgärder ska samordnas med.

Slutligen krävs en öppen och fruktbar dialog mellan forskare och politiska beslutsfattare och för att åstadkomma detta krävs kunskap om och förståelse för varandras olika utgångspunkter och förutsättningar.

### Noter:

<sup>1</sup> Greve, V. (2006). Dansk kriminalpolitik og evidensbaseret politik og praksis. I: Kyvsgaard, B (red) *Hvad virker – hvad virker ikke? Kunskapsbaseret kriminalpolitik og praksis*. Jurist- og Ækonomforbundets Forlag, Sveri, K (1992). *Professur i kriminalpolitik*. I: *Kriminologisk och kriminalvetenskaplig forskning*, SOU 1992:80.

<sup>2</sup> Nationalencyklopedin, uppslagsordet kriminalpolitik.

<sup>3</sup> Freivalds, L (1999) *Makt och maktlöshet- Kriminalpolitiken som styrinstrument*. I: *Åtta reflektioner om kriminalpolitik*. Stockholm, Brå. Bodström, T (2001) *Anförande vid EU-konferensen "Towards a knowledge-based strategy to prevent crime"*, Sundsvall, 2001. Ask, B (2007) *Anförande vid The Stockholm criminology symposium*, 2007.

<sup>4</sup> Tham, H (1999) *Lag och ordning som vänsterprojekt*. I: *Åtta reflektioner om kriminalpolitik*. Stockholm, Brå. Victor, D (1995) *Politik och straffsystem – ett drama i utveckling*. I: Victor, D (red) *Varning för straff*. Norstedts juridik.

- <sup>5</sup> T.ex. Shepherd, J. (2007) The production and management of evidence for public service reform. I: Evidence & Policy, vol. 3 no 2, s. 231-251.
- <sup>6</sup> Ds 1996:59 Allas vårt ansvar – ett nationellt brottsförebyggande program.
- <sup>7</sup> Andersson, J SvJT 2007 s. 122-126
- <sup>8</sup> Träskman, P-O. SvJT 2005 s. 859 ff.
- <sup>9</sup> Bäcklund, A. SvJT 2005 s. 876 ff.
- <sup>10</sup> Brå-rapport 2007:11, Vuxnas sexuella kontakter med barn via Internet samt Brå-rapport 2006:3, Stalkning i Sverige, omfattning och åtgärder.
- <sup>11</sup> Prop. 1996/97:96, Vissa reformer av påföljdssystemet.

Adress:

Justitiedepartementet  
Rosenbad 4  
SE – 10333 Stockholm