

OLIKA FÖRKLARINGAR TILL LÄGRE STRAFFNIVÅER I DE NORDISKA
LÄNDERNA JÄMFÖRT MED ÖVRIGA EUROPEISKA

AV PROFESSOR ULLA V. BONDESON

*Tapio Lappi-Seppälä has made an excellent contribution to the theme "Penal Severity in Scandinavia in a Cross-Comparative Perspective". I make comparisons with conclusions from my article, "Levels of Punitiveness in Scandinavia", which appeared in Pratt et al.'s The New Punitiveness (2005). We both begin with the assumption that Scandinavia's low rate of criminality can not, on its own, explain its low rate of imprisonment. Both of us point to public opinion, fear of crime and the influence of the media as causal variables, though I stress that different formulations of the question produce different results. I argue against the common postulate of penal populism starting in the 1980s and point to the constancy of penal and other social attitudes over the decades, as demonstrated in my book, Nordic Moral Climates (2003). Both of us emphasize economic variables such as GDP and welfare expenditures, as well social inequality. I juxtapose political factors, referred to by Lappi-Seppälä as "consensual democracies" and "neo-corporativism", with the theory of "functional democracy". In regard to increasing rates of imprisonment – also in the Nordic countries - I conclude by questioning the rationality of the welfare state in the area of criminal policy and advocate more evidence-based research to underpin policy decisions in Scandinavia.**

Jag vill först gratulera Tapio Lappi-Seppälä för en framstående presentation. Han har valt ett mycket viktigt ämne ur ett kriminalpolitiskt perspektiv och samtidigt ett teoretiskt högst intressant tema. Utifrån bägge dessa aspekter har han bidragit med avgörande ideer och värdefull information.

Min huvudsakliga kritik i egenskap av kommentator är att jag mottog detta inlägg mycket sent. Dessutom har författarens utkast genomgått ett par revisioner, varför det varit oklart vilken version som skall kommenteras.

Lappi-Seppäläs presentation startar med observationen att vi har bevittnat en icke tidigare skådad expansion av penal kontroll under de senaste årtiondena. Detta är åtminstone korrekt för de flesta länder. Det mest flagranta exemplet är USA.

* Title in English: *Explanations for the Lower Number of Prisoners in the Nordic Countries as Compared to Other European Countries*. Original in Swedish.

Men Lappi-Seppälä är icke primärt intresserad av undantaget USA utan snarare av det motsatta undantaget, nämligen Skandinavien. De nordiska länderna har förblivit relativt milda och stabila under långa perioder. Spörsmålet blir därför varför dessa länder avviker från andra västeuropeiska.

Lappi-Seppälä är egentligen inte upptagen av att beskriva skillnader mellan de skandinaviska länderna, med undantag av hans hemland. Finlands unika profil har han redan tidigare utförligt beskrivit och analyserat den intressanta utvecklingen med den drastiskt minskande fängkurvan (2004).

Ur ett teoretiskt perspektiv är hans första konklusion - och samtidigt utgångspunkten för den fortsatta analysen - att det inte finns något enkelt samband mellan fängtal och brottstal. Detta för många jurister oväntade resultat har tidigare dokumenterats av flera kriminologer.

Men Lappi-Seppäläs huvudsakliga bidrag är att han fortsätter att söka efter andra förklaringar till de högst varierande fängtalerna. Dessa ansträngningar är icke så vanliga och författaren har varit mycket framgångsrik i att samla rikliga mängder av sekundärdata av komparativt slag för att testa olika alternativa förklaringar, som skickligt redovisas i pedagogiska diagram. Han har inkluderat så många som 25 länder, varav 17 västeuropeiska.

I min artikel "Levels of Punitiveness in Scandinavia: Description and Explanations" (Bondeson 2005) sökte jag också efter alternativa förklaringar till de lägre fängtalerna i de skandinaviska länderna. Det kan därför vara intressant att jämföra våra konklusioner.

Vi har bägge utgått från samma fakta om den bristande korrelationen mellan kriminalitet och fängelsepopulation samt de lägre skandinaviska fängtalerna. Vi har ställt samma spörsmål om vilka andra förklaringar som kan finnas till den divergerande kriminalpolitiken i Norden. Som indikator på straffens stränghet använder vi bägge fängtalerna per 100.000 inbyggare. Man kan alltid diskutera val av indikator men den här använda betraktas oftast som den bästa.

Den mest relevanta jämförelsen är att sätta de skandinaviska länderna i relation till övriga västeuropeiska. Genomsnittet för dessa fängtal är enligt de senaste siffrorna 75 resp 110 per 100.000 invånare. Det är emellertid väsentligt större spridning mellan de senare än de förra länderna.

En närliggande faktor att relatera till straffens stränghet är allmänhetens inställning till straff. I lagstiftningssammanhang och i domstolar refereras ofta till det s.k allmänna rättsmedvetandet. Detta antas då kräva strängare straff, men som jag tidigt påpekat är detta normalt en legal fiktion som saknar empiriskt innehåll (Bondeson 1979). De första studierna av allmänhetens kunskap och attityder till brott och straff kom redan på 60-talet, men de var oftast begränsade till en brotts-

typ och ett land. Själv har jag i flera undersökningar gjort globala och komparativa analyser (Bondeson 2003). På senare år har sådana studier bevitnat en renässans (se t.ex Roberts et al 2003).

Jag argumenterar i min artikel emot Pratts tes (2002) att opinionen har blivit mycket mer punitiv sedan början av 1980-talet. Generella frågor ang straffens stränghet har alltid gett till resultat en klar dominans att straffen är för milda, och där synes inte skillnaderna vara så stora över tiden eller mellan länderna. Det är först då man går i detalj och frågar om straffen för enskilda brott som en helt annan bild framkommer. Då visar sig allmänheten icke vara strängare än praxis (Bondeson 2003, 68 ff) och tom mildare än domarna själva, fastän dessa tror att allmänheten är mer repressiv (Bondeson 1980). Det är svårare att finna komparativa data när det gäller dessa mer förfinade studier.

Lappi-Seppälä nämnde bara i en fotnot till Stockholmrapporten "punitivity" som en av de huvudsakliga faktorer som kan förklara fångtalen. I sin första och senaste version presenterar han emellertid data angående punitivitet och rädsla för brott. Han återger International Crime Victimization Study (ICVS), som icke redovisar stora skillnader mellan de skandinaviska länderna och övriga europeiska när det gäller val av fängelsestraff för en ung manlig recidivist. Eurobarometer däremot visar alla de skandinaviska länderna på en lägre nivå på spörsmålet om effektiva sätt att minska ungdomskriminaliteten för alternativet "tuffare fängelsestraff". Bland de skandinaviska länderna ligger Sverige högst på den första frågan och lägst på den andra. Lappi-Seppälä refererar icke den senare frågan och har naturligen ingen förklaring till de olika resultaten.

Både Lappi-Seppälä och jag behandlar faktorn "fear of crime" som en viktig determinant. De skandinaviska länderna ligger samtliga lågt på variabeln rädsla för brott, och det är ganska starka korrelationer mellan denna variabel och fångtalen. I min artikel kontrasterar jag två frågor som emellertid på nytt ger olika resultat. Spörsmålet hur trygg du känner dig när du vandrar ensam efter mörkrets inbrott visar de skandinaviska länderna på en väsentligt högre trygghetsnivå än övriga europeiska. Speciellt danskarna skiljer sig ut genom att i exceptionellt hög grad känna sig mycket trygga (jfr även Bondeson 2003, 87 f). Något direkt samband med den danska tryggheten och de danska fångtalen kan dock icke observeras.

Även om det på senare år skett en ökning av osäkerhetsnivåerna i de nordiska länderna, ligger de fortsatt långt under de övriga europeiska nivåerna. När däremot frågan formuleras om respondenterna är rädda för att bli offer för specifika brott, så blir resultaten annorlunda inom de nordiska länderna och också jämfört med de europeiska. Jag ställde spörsmålet om den differentierade skandinaviska attityden kan ses som mer upplyst och rationell, ev. sammanhängande med individuella försäkringar. Den andra frågan behandlas inte av Lappi-Seppälä.

En annan faktor som vi bägge studerat är tillit till rättssystemet och förtroende för andra människor. I bägge dessa avseenden ligger de skandinaviska länderna i en klunga med högt förtroende för rättsväsendet och förtroende för andra människor enligt data från World Values Surveys. Lappi-Seppälä säger att sambanden mellan dessa tillitsfaktorer och fängstalen har blivit starkare mellan 1981 och 2000. Men hans figur VI.2 visar faktiskt att sambandet var negativt eller obefintligt 1981-91 och först blev positivt från 1993 och därefter blivit starkare positivt. Någon förklaring till dessa kast i sambandet ges inte, men det presenteras olika tolkningar av det positiva sambandet. Jag har beskrivit att "confidence in the legal system" har minskat något i de nordiska länderna, men generellt är stabiliteten övervägande; man finner faktiskt en överraskande konstans i svaren till ett stort antal frågor över årtionden (Bondeson 2003, 239-260).

I Lappi-Seppäläs presentation verkar de sociala och politiska faktorerna väga tungt som förklaringar till fängstalen, och jag tycker han här diskuterar de intressantaste sambanden. Han påvisar ett starkt samband mellan fängstal och olikheter i inkomst enligt ett Gini-index, som dock kunde förklaras närmare. Europeiska länder som satsar en hög andel av GDP på välfärd har lägre fängstal, och här samlas de nordiska länderna åter i en klunga med de högsta välfärdsutgifterna och lägsta fängstalen. På liknande sätt skriver jag att välfärdssystemet inte synes ha haft någon större effekt på brottsituationen, men att välfärdsideologin med dess betoning av humana och rationella föreställningar kan ha en inverkan på kriminalpolitiken (2005, 194).

Lappi-Seppälä analyserar vidare den politiska ekonomin och hävdar att den politiska kulturen i form av "consensual democracies" och "neo-korporativism" kan förklara 50 % av variationer i fängstalen. Han har intressanta diskussioner kring tolkningen av dessa samband. Man kan dock fråga sig om dessa politiska kulturer kan förklara skillnader mellan de skandinaviska länderna och vissa av de västeuropeiska. Själv förde jag fram Pratts teori om "funktionell demokrati", där människor känner sig delaktiga i de politiska besluten, som en politisk förklaring till de lägre nordiska fängstalen, och det ges exempel på fenomen som kan tänkas stödja en sådan teori (2005, 195).

I slutavsnittet berörs ytterligare påverkansfaktorer såsom befolkningens homogenitet, utländska påtryckningar och media, faktorer som också nämns i min artikel. Inte minst media som en förmodad tolkare av befolkningens rättskänsla spelar säkert en mycket viktig roll i kriminalpolitiken.

Lappi-Seppäläs sammanfattande modell av påverkansfaktorer är klagörande. Där ges inga korrelationer på faktorerna, och det kan ifrågasättas om det är meningsfullt att söka rangordna de olika bakgrundsfaktorerna, då de kan förmodas att i hög grad samvariera.

Slutligen tar Lappi-Seppälä upp EU-politikens inflytande och ser en risk för större politisering av den skandinaviska kriminalpolitiken. Om Norden kunde sälja sin mer humana, penala politik till andra västeuropeiska länder, bör det väl emellertid kunna ses som en fördel för Europa.

Man ska väl heller icke bortse från att också den skandinaviska kriminalpolitiken kan vara kraftigt politiserad. Den mycket repressiva drogpolitiken i de nordiska länderna är ett klart uttryck härpå. De synnerligen hårda straffen för drokkriminalitet förklarar också en stor del av de ökande nordiska fängtal. De tunga expertinlägg som publicerats efter en tidig nordisk drogkonferens för forskare, administratörer och politiker hade knappast någon återklang i media och satte inga spår i kriminalpolitiken (Narkotika og kontrolpolitik, 1985).

Frågor kring förklaringar av de ökande fängtalerna under senare år även i Norden restes vid konferensen av flera deltagare. Det föreföll som om man icke helt övertygats om att den givna förklaringen att det skulle bero på nedmontering av välfärden. Paradoxen med de ökande fängtalerna har jag utförligare behandlat vid två inlägg i The Stockholm Criminology Symposium (Bondeson 2007 a och b).

En principiell fråga är hur mycket av välfärdsideologins förmodade rationalitet kan skönjas i den nordiska kriminalpolitiken. Jag har tidigare behandlat problematiken om samspelet mellan kriminologisk forskning och kriminalpolitiken (Bondeson 1998). Det är väl uppenbart att den kunskapsbaserade politik vi kräver på andra områden i stort sett lyser med sin frånvaro inom kriminalpolitiken. Och här kan knappast de skandinaviska länderna generellt skryta med en mer rationell, kunskapsbaserad politik. Medan "evidence based" forskning och politik har blivit framträdande i både USA och England, har vi hittills icke hört mycket om en sådan politik i våra länder. Man kan ju hoppas att den danska samlingsvolymen "Hvad virker - hvad virker ikke?" (Kyvsgaard 2006) kan fungera som en väckarklocka. Vid mitt sista styrelsemöte i Campbell Crime and Justice Group i juni månad i år framkom positivt att såväl Sverige som Norge var beredda att satsa kraftigt ekonomiskt på utvärderande behandlingsmässiga och kriminalpolitiska studier. Nordiskt kriminalistmöte i år har ju också ambitiöst satt upp sessioner kring "Kunskapsbaserad kriminalvårdspolitik" och "Kunskapsbaserad kriminalpolitik" – gränserna mellan dessa teman får väl ses som flytande. Nämnade olika initiativ borde kunna ge näring åt förhoppningar om att vi står inför en viss omvärdering av behovet av rationalitet i kriminalpolitiken.

References:

- Bondeson, Ulla V.: "The Non-punitive Public". Paper presented at The Stockholm Criminology Symposium, June 2007 b.
- Bondeson, Ulla V.: "The Paradox of Increasing Rates of Imprisonment" in *Crime, Punishment and Justice*. Bondeson, ed. DJØF, Copenhagen 2007 a, 207-224.
- Bondeson, Ulla V.: "Levels of Punitiveness in Scandinavia: Descriptions and Explanations" in *The New Punitiveness*. J. Pratt et al, eds. Willan Publishing, Devon and Oregon, 2005, 189-200 (reprinted in *Crime, Punishment and Justice*, Bondeson, ed. DJØF, Copenhagen 2007, 181-195).
- Bondeson, Ulla V.: "Interplay between Criminological Research and Criminal Policy", *Festschrift für Kaiser, Duncker and Humblot*, Berlin 1998, 57-69 (reprinted in *Crime and Justice in Scandinavia*, Bondeson, ed. Thomson, Copenhagen 2005, 529-540).
- Bondeson, Ulla V.: *Nordic Moral Climates*. Transaction Publisher, New Brunswick and London 2003 (second softcover edition 2007).
- Bondeson, Ulla V.: "Rättsmedvetandet rörande brottens straffvärde och domarens straffmätning" i E. Kühlhorn, ed. *Påföljdsval, straffmätning och straffvärde*. BRÅ, Stockholm 1980, 54-71.
- Bondeson, Ulla V.: "Det allmänna rättsmedvetandet – en legal fiktion" i *Rationalitet i rättssystemet*, Bondeson, ed. Liber, Stockholm 1979, 123-143.
- Kyvsgaard, Britta, ed.: *Hvad virker – hvad virker ikke?* DJØF, København 2006.
- Lappi-Seppälä, Tapio: "Reducing the Prison Population – Long-term experiences from Finland", *European Committee on Crime Problems, Criminological Scientific Council (PC-CSC)*, Strasbourg, 2004, 1-17 (reprinted in Bondeson, ed.: *Crime and Justice in Scandinavia*. Thomson, Copenhagen 2005, 383-402).
- Narkotika og kontrolpolitik. *Nordisk Råd i samarbejde med Nordisk Samarbejdsråd for Kriminologi*, Stockholm 1985.
- Pratt, John: *Punishment and Civilization*. Sage, London 2002.
- Roberts, J.V., Stalans, L.J., Indemaur, D. & Hough, M.: *Penal Populism and Public Opinion*. Oxford University Press, Oxford 2003.

Adresse:

Limhamnsv. 6 A

SE - 217 59 Malmö