

# »The Golden Age of Nordic Cooperation« Har de nordiska kronjuvelerna kommit på museum? – Den nordiska brottskontrollen: nutid, dåtid och framtid

*Af Per Ole Träskman*<sup>1</sup>

## **Abstract**

*Are the Nordic crown jewels hidden away at a museum? Nordic crime control present, past and future.*

*The term »Nordic exceptionalism« is sometimes used in the international criminological and criminal political literature to explain why the Nordic countries are in so many ways considered models of good crime control. In the book, *Crime and Justice in Scandinavia* (2012, edited by Michael Tonry & Tapio Lappi-Seppälä), you can find the following statement: »Compared with most developed countries, most strikingly the United States, Scandinavian criminal justice systems are and long have been humane. Citizens have confidence in the systems and its officials: their perceived legitimacy is high. Punishments are moderate, prisons are small and decent, and few people are locked up.«*

*This article deals with the international image of Nordic crime control and the sources of that image. Furthermore, it provides an overview of the time when the present foundations for Nordic crime control were constructed (»The Golden Age of Nordic Cooperation«), the development after that, the situation at the present, and the forecast for the future. The core question is whether the international picture of Nordic crime control is a constructed ideal image or whether it is supported by empirical findings.\**

## **1. Inledning**

Som nordiska kriminalister har vi ofta känt en viss stolthet under internationella sammankomster vid presentation och diskussion av brottsligheten, kriminalpolitiken och brottskontrollen i skilda delar av världen. I flera fall har vi också haft god anledning till detta. Norden har i ett internationellt perspektiv framstått som och uppfattats som ett föredöme. I detta inlägg är det min avsikt att kritiskt granska denna bild av det harmoniska Norden. Har det funnits fog för uppfatt-

\* Title in English: *The Golden Age of Nordic Cooperation*.

ningen att man i de nordiska länderna bedrivit en sund och god kriminalpolitik och vad var i så fall de väsentligaste orsakerna till detta? Och hur ser situationen ut idag. Kan vi fortfarande med täckning i realiteterna brösta oss över att vara framgångsrika när det gäller brottskontroll och kriminalpolitik? Jag försöker anlägga ett brett nordiskt perspektiv, men jag är mycket medveten om att fokus mer kommer att ligga på Danmark, Finland och Sverige än på de två återstående nordiska länderna.

## **2. Den »nordiska exceptionalismen«**

I en artikel år 2009 i Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskab beskriver och analyserar John Pratt och Anna Eriksson det fenomen som har kallats »den skandinaviska (nordiska) exceptionalismen. Genom sin granskning önskar de beskriva skillnaderna mellan kriminalpolitiken i vissa engelsktalande samhällen (England, Nya Zeeland och Nya Sydwalet, Australien) å ena sidan och å andra sidan Norden samt finna förklaringar till skillnaderna. Vad som utmärker den skandinaviska exceptionalismen är enligt dem ett förhållandevis lågt fångtal som en följd av ett relativt lågt antal fängelse- och frihetsstraff i kombination med en generellt sett liberal och human kriminalpolitik samt en tämligen tolerabel brottslighetsnivå.<sup>2</sup> Enligt dem skiljer sig den nordiska situationen på ett positivt sätt från situationen i de engelsktalande jämförelseländerna.

Med samma positiva infallsvinkel beskrivs kriminalpolitiken i Norden av Michael Tonry i boken »Crime and Justice in Scandinavia« (2011). Jag citerar:

Compared with most developed countries, most strikingly the United States, Scandinavian criminal justice systems are and long have been humane. Citizens have confidence in the systems and its officials: their perceived legitimacy is high. Punishments are moderate, prisons are small and decent, and few people are locked up. [...] Scandinavian approaches to crime and punishment offer important lessons to scholars, citizens, and policy makers in other countries. Their present may be our future. More ominously, if they succumb to the xenophobic and populist political pressures that exist everywhere, ours may be theirs.<sup>3</sup>

## **3. »The Golden Age of Nordic Cooperation«**

Perioden 1960-2000 var i många avseenden en blomstringsperiod för nordiskt samarbete därunder också för det kriminalpolitiska och straffrättsliga samarbetet. Perioden har också internationellt presenterats som »the golden age of Nordic cooperation«.<sup>4</sup> Det som utmärkte denna period var dels ett utvecklat och intensivt nordiskt samarbete både på det offentliga planet och mellan organisationer och individer.

Sedan länge fanns de nordiska kriminalistföreningarna och deras samarbete, de nordiska juristmötena samt mer officiellt Nordiska Rådet och Nordiska ministerrådet. Nordiska Samarbetsrådet för kriminologi grundades 1962 med stort och starkt stöd från alla nordiska regeringar och en engagerad uppslutning bland kriminologer i alla nordiska länder.<sup>5</sup> Förarbeten för en gemensam nordisk lagtifting avseende vissa straffrättsliga frågor utarbetades dels i samarbete mellan justitieministerierna i de nordiska länderna och mer speciellt av den Nordiska straffrättskommittén.<sup>6</sup> Också på kriminalvårdens område var samarbetet aktivt liksom också mellan åklagaryndigheterna.<sup>7</sup> Nordisk Tidskrift för Kriminalvetenskap, som detta år (2013) firar sitt 100-års jubileum, var ett naturligt forum för artiklar inom straffrätt, kriminalpolitik och kriminologi med en gemensam nordisk betydelse. Flera sådana artiklar från perioden 1960-2000 kunde nämnas.<sup>8</sup>

På ett mer ideologiskt, kriminalpolitiskt plan kan man konstatera att kriminalpolitiken i de fem nordiska länderna aldrig har varit fullständigt sammanfallande men att den, särskilt under blomstringsperioden för det nordiska samarbetet, byggde på vissa gemensamma utgångspunkter. Vad som särskilt kan framhåvas är uppfattningen att straffrättspolitiken och kriminalpolitiken ska vara väl integrerad med den mer allmänna kontrollpolitiken, med socialpolitiken och mer generellt med hela samhällspolitiken. Straffrättspolitiken (frågan om vad som ska vara belagt med straff och vilken straffnivå som ska gälla) ska bara vara en begränsad del av kriminalpolitiken, och både straffrättspolitiken och kriminalpolitiken ska vara rationell och human.<sup>9</sup> När det gäller själva straffrättspolitiken ska den bygga på två huvudpelare: en defensiv kriminalpolitik och en nyklassisk syn på straffmätning och påföljdsval.

I sin grundläggande lärobok i kriminologi »Kriminologi i ett kriminalpolitiskt perspektiv« (1973) betonar författarna Inkeri Anttila och Patrik Törnudd starkt behovet av rationalitet i allt kriminalpolitiskt beslutsfattande. Enligt dem handlar det inte om att finna åtgärder som helt utplånar brottsligheten utan om att ta beslut som bygger på en kostnads-nyttanalys med syfte att nå den mest optimala lösningen. Man ska beräkna de sociala kostnaderna av olika alternativ med hänsyn till brottsoffret (fysisk skada, ekonomisk skada, psykisk skada i olika former och andra möjliga skadeverkningar) med hänsyn till samhället på grund av kontrollkostnaderna och med hänsyn till brottslingen. Kostnaderna ska också fördelas så rättvist som möjligt mellan de involverade parterna.<sup>10</sup>

Betydelsen av att klart göra en skillnad mellan den defensiva och den offensiva straffrättspolitiska modellen har särskilt betonats och utvecklats av Nils Jareborg.<sup>11</sup> Den defensiva modellen beskriver han genom att framhäva att den liksom alla straffrättsliga åtgärder har som syfte att skydda vissa individuella, kol-

lektiva och offentliga intressen genom att uppställa straffhot som kan verkställas genom domstolsbeslut och andra samhällliga insatser. Men den defensiva modellen betonar också starkt att det måste finnas ett inbyggt skydd av alla individer mot maktmissbruk och överdriven repression i lagliga eller olagliga former samt missbruk av privat, informell makt som i sin mest extrema form tar sig uttryck i en lynchmentalitet.

Vad Jareborg särskilt betonar är att straffrätten *inte* har vissa syften och att den *inte* ska användas för vissa ändamål. Straffrättens funktion är inte primärt att lösa möjliga sociala problem som finns i samhället, utan att reagera på oönskat beteende på ett *moraliskt acceptabelt* sätt. Den defensiva modellen är alltså rent normativ i motsats till en offensiv modell som betonar straffrättens betydelse som ett redskap som används närmast tekniskt i ett samhällligt politiskt syfte, alltså för att realisera vissa politiska mål.

En kort sammanfattande beskrivning av den defensiva respektive den offensiva modellen visar alltså att den offensiva modellen ger uttryck för en *instrumentell syn* på vad som är straffrättens funktion i samhället, medan den defensiva modellen har en i allt väsentligt »*normativ*« syn på straffrättens samhällliga funktion – straffrätten ska helt enkelt ses som en lista över förkastliga gärningar som samhället ska klandra.

I de kriminalpolitiska uttalandena har också andra grundläggande värderingar framförts och betonats. Vad som ska nämnas är kravet på att alltid realisera åtgärder som uppfyller kravet på jämlikhet mellan alla individer utan någon diskrimination på grund av kön, etnisk bakgrund, språk, religion etc. Detta är ett krav som har stor betydelse på verkställighetsplanet. Också kravet på proportionalitet är grundläggande. Återgårderna som vidtas ska svara mot vad som verkligen behövs och inte vara excessiva. Kravet på förutsebarhet är centralt redan på grund av den straffrättsliga legalitetsprincipens krav. Och när det gäller framför allt frågan om vad som ska kriminaliseras som brott är »*ultimima ratio – principen*« ett rättesnöre. Ingenting ska kriminaliseras om det inte är nödvändigt på grund av att andra möjligheter inte finns, eller på grund av att alternativa lösningar inte är tillräckliga.

Kännetecknande för en »klassisk« syn på straffmätning är en stark betoning av kravet på proportionalitet mellan den brottsliga gärningen och straffet som utdöms. Straffmätningen ska inte bygga på individualpreventiva hänsyn och inte heller på allmänpreventiva överväganden. Den grundläggande utgångspunkten för påföljdsbestämningen är brottets allvar. Straffet ska återspegla hur allvarligt, klandervärt, det brott som den tilltalade döms för är. Andra hänsyn får vika.<sup>12</sup>

Ett markant drag i den nordiska kriminalpolitiken under slutet av 1900-talet var ett betonande av att alla kriminalpolitiska beslut ska bygga på empirisk kunskap. Denna kunskap kan man få genom objektiv kriminologisk forskning och forskningsresultaten skulle sedan användas vid beslutsfattandet som i sin tur ska bygga på en sund ideologisk grund. I en artikel från år 1959 konstaterar Johs. Andenæs:<sup>13</sup>

Det fremgår imidlertid også av det foregående at den kriminologiske vitenskap ikke kan gi ferdige løsninger på kriminalpolitiske spørsmål. Når man skal trekke de praktiske konklusjoner av det vitenskapelige materiale, må man ta standpunkt til vurderingsspørsmål som faller utenfor området for den objektive vitenskapelige erkjennelse. [...]

En forskningsinnsats forutsetter grundig skolering på forskerens eget fagområde, men ikke nødvendigvis oversikt over hele det kriminologiske forskningsfelt. [...] For den som vil bruke kriminologien som grunnlag for kriminalpolitiske vurderinger og reformforslag, er det som trenes først og fremst en *oversikt* over forskningens resultater, og forutsetninger for å vurdere dem kritisk og sette dem inn i en større sammenheng.

I denna artikel betonar Andenæs också starkt behovet av ett nordiskt kriminalpolitiskt samarbete. Det har samband med att han år 1957 hade fått i uppdrag av den svenska regeringen att närmare utreda frågan om de mest ändamålsenliga formerna för ett ökat nordiskt kriminologiskt samarbete. I den utredning som han gjorde betonades betydelsen av att förstärka den kriminologiska forskningen nationellt i ett vart av länderna och att sedan öka samarbetet genom att skapa en gemensam institution:

Den peker på at det i et moderne samfunn er et naturlig krav af bekjempelsen av kriminaliteten ikke skjer på slump eller af gammel vane, men at den så langt som muligt skjer på et vitenskapelig grunnlag. Det fremhves videre at det er en felles nordisk interesse at den kriminologiska forskning står på et høyt nivå i alle nordiske land. En svikt f. eks. i norsk kriminologi vil hindre Danmark, Finland og Sverige i å bruke norsk materiale til kontroll og sammenligning med sine egne resultater.<sup>14</sup>

Med referens till Andenæs utredning grundades Nordiska samarbetsrådet för kriminologi något år senare. Det är trist och ironiskt att det nu (2012) är Sverige som beslutat sig för att denna typ av nordiskt samarbete inte är fruktbart och som därför utträtt ur samarbetsrådet.

Det fanns också en stor optimism om vad som kunde uppnås genom en human och värdemedveten kriminalpolitik. Inkeri Anttila ger uttryck för detta i en artikel från år 1967:<sup>15</sup>

Såsom jag har beskrivit saken, skulle en sociologisk och radikal kriminalpolitisk linje just nu i främsta rummet utgå från en medveten balansorienterad ideologi och som nya medel använda olika former av avkriminalisering jämte samhällspolitiska åtgärder ägnade att reglera brottsfällena, frestelsefrekvensen. En tillspetsad formulering: Man tror inte, eller tror inte sp mycket på den avskräckande kriminalpolitiken, men man tror däremot på allmänpreventionen.

#### 4. Idealbild eller realitet – hur ser dagens verklighet ut?

Man kan med fog fråga sig om den beskrivning av den nordiska kriminalpolitiken som har tecknats ovan bara är en idealbild utan motsvar i verkligheten. Det är uppenbart att den är starkt generaliserad och att den är ytlig. De nationella skillnader som alltid har funnits blir uttraderade. Men trots allt är det en bild som ligger som grund för den uppfattning som kommer till uttryck i beteckningen den »skandinaviska exceptionalismen« och i de internationella värderingar som nämner den nordiska kriminalpolitiken som ett föredöme. Och det finns också reella stöd för bilden i den empiriskt fastställda verkligheten.

I ett internationellt perspektiv är – eller särskilt har – fängtalet i Norden varit lågt. Vad som är mer uppseendeväckande är att fängtalet minskade under flera decennier trots att brottsligheten ökade. Särskilt markant var utvecklingen i Finland där fängtalet – på grund av en mycket medveten kriminalpolitik – minskade betydligt.<sup>16</sup>

Under de senaste åren har fängtalet stigit i de nordiska länderna. De aktuella (men något osäkra) siffrorna är (fångar per 100.000 av befolkningen):<sup>17</sup>

Danmark	74
Finland	59
Island	60
Norge	73
Sverige	78

Dessa fängtal ligger fortfarande långt under genomsnittet i världen och också i Europa. Men det har skett en ökning under det senaste decenniet. Vad som är speciellt oroande är att ökningen av fängtalet uppenbarligen till en del kan förklaras av en missriktad kriminalpolitik på vissa områden, t.ex. när det gäller våldsbrott och sexualbrott, samt särskilt ifråga om narkotika. Hanns von Hofer anför följande:

Stöldbrott som intagningsgrund [i fängelse] har avtagit [under perioden 1910-2010], medan en ny brottsyp har tillkommit. Den döljer sig bakom beteckningen »Övriga brott« och avser narkotikabrottsligheten. Enligt den senast tillgängliga sammanställningen hade år 2009 inte mindre än

tjugo procent av samtliga lagföringar (ca 140 000 stycken) *direkt* med illegal hantering av narkotika att göra. Narkotika gjordes till ett straffrättsligt problem i slutet av 1960-talet [...] och sedan dess har antalet fängelseår som dömts ut för narkotikabrott ökat mycket kraftigt: från i princip noll fängelseår före 1968 till över 3 000 fängelseår i slutet av perioden.

Utvecklingen innebär att antalet platser som upptas av fångar dömda för narkotikabrott [...] har ökat från 46 (år 1969) till 1 692 (år 2010) eller från 1 procent till 31 procent av samtliga intagna.

Man kan då fråga sig om narkotikapolitikens starka inriktning på straffrättslig repression har varit framgångsrik. Olyckligtvis saknas den stora utvärderingen av svensk narkotikapolitik [...], men oavsett möjliga vinster har den svenska och nordiska narkotikapolitiken kostat många människoliv. Detta går att utläsa ur dödsorsaksstatistiken.

Då det gäller brottsligheten skedde det en markant ökning efter andra världskriget. Med tiden avmattades ökningen och under det senaste decenniet har det totala antalet brott varit ganska stabilt. Inom vissa brottskategorier har det till och med skett en minskning. Som exempel kan följande information som avser brottsutvecklingen i Sverige under 2012 anföras:

Detta år anmäldes drygt 1,4 miljoner brott, vilket var en minskning med 13 700 brott jämfört med året innan. De brott som ökade i antal anmälda var de övergripande kategorierna bedrägeribrott, brott mot person och narkotikabrott brott, medan skadegörelsebrott, stöldbrott och trafikbrott minskade. Övriga brott som inte kan sorteras in i någon av de ovanstående kategorierna minskade under samma period. Mer specifikt var de enskilda brottstyper som ökade mest i antal anmälda brott mellan 2011 och 2012 fickstöld, bedrägeri med hjälp av internet, övrigt bedrägeri, dataintrång och överlåtelse av narkotika. De enskilda brottstyper som minskade mest i antal anmälda brott var övrigt klotter, cykelstöld, stöld ur och från motordrivet fordon, bilstöld samt klotter mot kollektivtrafik.<sup>18</sup>

Vad som är mer markant i ett internationellt perspektiv med avseende på brottsituationen är att den grova organiserade brottsligheten i ett internationellt perspektiv fortfarande är tämligen begränsad i Norden. För att citera Michael Tonry:

Crime in Scandinavia is like crime in all developed countries: rates are falling, especially among young people. Right-wing parties are beginning to politicize crime policy debates, especially in relation to young offenders and immigrants.

And it is different: Mafia-style organized crime is nowhere a significant problem, drug use is comparatively low, and homicide rates are among the lowest in the Western world.<sup>19</sup>

Ett positivt faktum, som sammanhänger med den kriminal- och kontrollpolitik som har förts i Norden är att människorna här i allmänhet känner sig trygga och

inte hyser den största rädslan för att bli offer för brott. De har också en stor tilltro till rättssystemet och de är i allmänhet inte särskilt upptagna av att kriminalpolitiken är för mild. Detta framgår tydligt av internationella jämförelser. En riktigt god sammanfattande beskrivning av skillnaderna mellan de nordiska länderna (eller i detta fall ett av dem, Danmark) och Europa i övrigt finns i en rapport utarbetad av det danska justitieministeriets forskningsavdelning. I sammandrag beskriver den följande:<sup>20</sup>

I en sammenligning af danskerne med befolkningerne i de øvrige europæiske lande viser følgende. Danskerne:

- hører til blandt de mest moralsk fordømmende i vurderingen af forsikrings-snyd og hæleri
- ligger på et ret gennemsnitligt niveau med hensyn til selv at have begået disse lovovertredelser
- ligner gennemsnittet med hensyn til fordømmelse af trafikforseelser som hastighedsovertredelser
- ligger i top med hensyn til selv at have begået trafikforseelser
- er de mindst pønalit indstillede
- relativt ofte er udsat for indbrudstyveri eller overfald
- bekymrer sig lidt mindre end gennemsnittet for at blive udsat for indbrud og – især – et voldeligt overfald
- ligger sammen med Norge i top med hensyn til tryghed ved at færdes alene i mørke i lokalområdet
- ligger i top eller næsten i top med hensyn til vurdering af politiets arbejde generelt, deres evne til at forebygge kriminalitet og til at gøre rede for deres handlinger og afgørelser
- ligger gennemsnitligt med hensyn til vurdering af politiets evne til at opklare forbrydelser
- ligger i top med hensyn til vurdering af domstolenes arbejde og af deres evne til at træffe korrekte afgørelser
- ligger næsten i top med hensyn til tillid til politiet
- ligger i top med hensyn til tillid til domstolene
- ligger i top med hensyn til at mene, at de har forpligtelse til at hjælpe politiet
- ligger i top med hensyn til at acceptere domstolenes afgørelser
- ligger i top eller næsten i top med hensyn til vurdering af, at politiet ikke skelner mellem rig og fattig, og at politiet behandler folk med respekt
- ligger gennemsnitligt med hensyn til vurdering af, at politiet ikke skelner mellem personer fra forskellige etniske grupper



- ligger i top med hensyn til vurdering af, at domstolene ikke skelner mellem rig og fattig, og at domstolene behandler folk med respekt
- ligger næsten i top med hensyn til vurdering af, at domstolene ikke skelner mellem personer fra forskellige etniske grupper
- ligger helt i bund med hensyn til at antage, at politi eller domstole modtager bestikkelse
- ligger i top med hensyn til tillid til andre mennesker
- ligger i top med hensyn til oplevelsen af at være lykkelig.

Verkligheten är aldrig statisk utan det sker en utveckling. I det följande vill jag skissa upp vissa utvecklingsdrag som gäller brottsligheten, straffrätten och kriminalpolitiken. Jag kommer inte att beröra utvecklingen inom det som brukar kallas straffrättens allmänna läror, alltså regleringen av de allmänna grunderna för straffansvar. Det har jag behandlat i ett inlägg vid ett tidigare nordiskt kriminalistmöte, det trettonde som hölls i Helsingfors år 2004.<sup>21</sup> Jag börjar med en granskning av området för det som är kriminaliserat.

## 5. Brotten – kriminalisering och avkriminalisering

En av de grundläggande kriminalpolitiska principerna för kriminalisering är *ultima ratio principen*. Att kriminalisera en gärning ska bygga på rationella överväganden med en nytto-kostnadsanalys. En kriminalisering ska alltid vara det »sista möjliga medlet« och tillgripas bara då det inte finns andra tillräckligt tillfredsställande alternativ. Under de senaste decennierna har man också i Norden utvecklat särskilda kriminaliseringsteorier för att lösa frågan om när och hur en kriminalisering ska ske.<sup>22</sup>

En sammanfattning av teorierna kan sägas bli återgivna i det svenska betänkandet SOU 2013:38.<sup>23</sup> I betänkandet konstateras att kriminalisering som metod bör användas med försiktighet och att det finns ett intresse av att begränsa användningen av straffrätt. Detta beror på att straffet är den mest ingripande metoden som staten kan använda för att styra samhällsmedborgarnas beteenden. Straffet innebär betydande inskränkningar i medborgarnas valfrihet. Genom att belägga ett visst beteende med straff markerar lagstiftaren, inte bara att beteendet inte är önskvärt från samhällets synpunkt, utan att det är så klandervärt att det är befogat att staten tillgriper sitt yttersta maktmedel mot den som inte avhåller sig från beteendet. Klander som utdelas genom straff innebär i de allra flesta fall en viss stigmatisering av den som får motta klandret; denne utpekas som klandervärd.

Kriminalisering är också som metod synnerligen kostnadskrävande. Det krävs betydande resurser för att utreda och lagföra brott, inte minst med hänsyn till de rättssäkerhetskrav som – helt riktigt – omgärdar processen. För det fall antalet gärningar som beläggs med straff ökar, utan att rättsväsendet tillförs ökade resurser i motsvarande mängd, innebär det en stor risk för att straffsystemets brottsavhållande verkan undergrävs och att dess trovärdighet urholkas. En enskild som trots allt lagförs för en sådan förseelse kan med rätta uppfatta det som mycket orättvist om han eller hon blir bestraffad för ett beteende som annars regelmässigt får passera på grund av att det har prioriterats ner av rättsväsendet.

I betänkandet anges därför fem punkter som ska vara uppfyllda för att en kriminaliserings ska vara berättigad. Dessa är:

1. Det tänkta straffbudet måste avse ett identifierat och konkretiserat intresse som är skyddsvärt (alltså ett godtagbart skyddsintresse).
2. Det beteende som avses bli kriminaliserat måste kunna orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset.
3. Endast den som har visat skuld – som har varit klandervärd – bör träffas av straffansvar, vilket innebär att kriminaliseringen inte får äventyra tillämpningen av skuldprincipen.
4. Det får inte finnas något tillräckligt värdefullt motstående intresse.
5. Det får inte finnas någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det oönskade beteendet. De överväganden som bör göras i fråga om detta kriterium är följande:
  - a) Finns det redan en handlingsdirigerande regel som är tillräckligt effektiv för att motverka det oönskade beteendet?
  - b) Om en handlingsdirigerande regel behöver införas – kan beteendet motverkas tillräckligt effektivt med en regel som inte är repressiv, t.ex. en civilrättslig regel om skadestånd?
  - c) Om det är nödvändigt att införa en repressiv handlingsdirigerande regel för att motverka det oönskade beteendet ska i första hand vite, sanktionsavgift eller återkallelse av tillstånd övervägas. Straff bör väljas i sista hand.

Dessa villkor för kriminalisering svarar i allt väsentligt mot det som tidigare har framförts i den rättsvetenskapliga litteraturen och också återopats tidigare i officiella kriminalpolitiska deklARATIONER. Det trista är att de långt ifrån alltid verkliga har tillämpats i praktiken.<sup>24</sup>

Under den gemensamma nordiska kriminalpolitikens blomstringsperiod diskuterades frågan om avkriminalisering mycket och en hel del avkriminaliseringar

genomfördes också särskilt med avseende på sexual- och sedlighetsbrottens område samt i andra fall då kriminaliseringen vilade på moraliska uppfattningar från ett mer slutet samhälle. Särskilt under 1970-talet och början av 1980-talet förespråkades systematiska avkriminaliseringar av olika skäl (administrativa, ekonomiska, etiska och moraliska) starkt på flera områden.<sup>25</sup> Frågan om avkriminalisering har levt vidare i den kriminalvetenskapliga forskningen och i viss mån i utredningar.<sup>26</sup> Men med tiden har frågan om kriminalisering, inklusive frågan om rena nykriminaliseringar och återkriminaliseringar övertagit bilden av vad som är aktuellt. Detta har inte minst skett på området för kontroll av sexualitet och i andra fall då man har bedömt att det finns behov ett starkare skydd av personlig integritet. I flera av dessa fall kan man med mycket goda och starka skäl ifrågasätta om straffbeläggandet verkligen har byggt på rationella överväganden och en korrekt tillämpning av ultima ratio-principen.

Låt mig ta ett första exempel på en möjlig återkriminalisering. Tidelag, alltså sexuella handlingar som en människa utför med ett djur, avkriminaliserades i Sverige som ett självständigt brott år 1944. Vad som kunde tillämpas på sådana fall var de allmänna bestämmelserna om djurplågeri. Nu föreslår regeringen i en lagrådsremiss som lämnades i juni detta år en återkriminalisering. Enligt en bakomliggande utredning har bestämmelsen om djurplågeri i praktiken bara använts i undantagsfall eftersom det bland annat har varit mycket svårt att utreda och bevisa denna typ av brott. Den nya kriminaliseringen ska ändra på detta.

Huvudskälet för en kriminalisering bygger på ett djurskyddsperspektiv och enligt utredningen finns det inga tillräckligt vägande argument mot en kriminalisering. Varken i svensk rätt eller inom den internationella rätten finns det normer som kräver ett särskild skydd för personer med läggning för zoofili och kriminaliseringen blir därför inte diskriminerande. Men, erkänns det i utredningen, kriminaliseringen kan uppfattas som ett förbud av moralisk karaktär. Något som också vinner stöd i den ansvariga ministrarnas uttalande: *»Det här är ju någonting som varken jag eller regeringen tycker ska tillåtas i det svenska samhället över huvud taget, det ska inte förekomma. Då är det till att ha avskräckande straff i straffskalan.»*<sup>27</sup> Enligt förslaget ska straffet för tidelagsbrottet vara böter eller fängelse i högst två år.

Vi kan fortsätta med ett antal nykriminaliseringar. Flera av dem har sin upprinnelse i internationella dokument, särskilt sådana som utarbetats inom ramen för EU. Till dem hör kriminaliseringarna av barnpornografi, människohandel, olaga förföljelse (»stalking«) kontakt med barn i sexuellt syfte (»grooming«), dattaintrång och andra brott som innebär angrepp mot informationssystemet, samt slutligen alla brott som kriminaliserats till skydd mot terrorangrepp. Det finns inte

utrymme att närmare granska dessa kriminaliseringar i detta sammanhang. Men fråga är alltså vanligen om gärningar som har kriminaliserats för att uppfylla internationella förpliktelser och frågan som surrar i luften är om alla dessa kriminaliseringar verkligen har varit nödvändiga ur ett nordiskt perspektiv. Den officiella brottsstatistiken visar också att antalet personer som har dömts för flera av dessa »nya« brott är lågt.

Sedan har vi den kriminalisering som utvecklats till en nordisk käpphäst, köp av sexuell tjänst. Detta är en av de kontroversiella frågorna som också har ifrågasatts i den internationella kriminalpolitiska debatten. Michael Tonry anför i sin introduktion till granskningen av brottsligheten och brottskontrollen i Norden:

All, however, is not sweetness and light. Policies concerning violence, sex crimes, and drugs are increasingly based on emotion and ideology and decreasingly on evidence. Laws on prostitution have been strongly influenced by radical feminists. Selling sex is legal. Buying it in most countries is not. Concern about fair treatment of offenders is being diluted by a growing emphasis on victims. The criminal law is increasingly being used to manage and further marginalize troubled people.<sup>28</sup>

Köp av sexuell tjänst kriminaliserades först i Sverige, som efter det utförde ett effektivt lobbyingsarbete för att också få motsvarande kriminalisering genomförd i andra länder. Numera har det lyckats i Island och i Norge, medan Finland än så länge har valt en annan lösning genom en kriminalisering av köp av sexuell tjänst bara då säljaren är offer för koppleri eller kvinnohandel. I Danmark har man – trots starka påtryckningar särskilt från vissa kvinnopolitiska grupperingar – avvisat en kriminalisering.<sup>29</sup>

Exemplet Norge är i detta fall intressant. Med stöd av en utredning som inte rekommenderade en kriminalisering av köp av sexuella tjänster fattades först ett beslut att inte följa Sveriges exempel. Lite senare ändrades inställningen och en strikt kriminalisering infördes.<sup>30</sup> Detta har förklarats på olika sätt. Jag citerar May-Len Skilbrei och Charlotta Holmström:

In Norway, the debate was fierce and polarized, with proponents both sides arguing that they knew best what would produce less harm for people selling sex [...] Several competing explanations have been given for the Norwegian criminalization: long-term efforts by feminist organizations [...] grassroots efforts within the political parties [...], and fears of unwanted migration.<sup>31</sup>

## 6. Straffskalorna – vilket straff förtjänar en viss brottstyp

I ett internationellt perspektiv är straffskalorna för många brottsyper tämligen låga i de nordiska länderna. Det har funnits en tendens att försöka undvara fäng-

elsestraff på livstid och andra tidsbestämda straff samt fängelsestraff som överstiger 10-12 år. Det längsta möjliga fängelsestraffet då fängelse utdömdes på viss tid var i Sverige fram till år 2009 tio år. Då öppnades genom en lagreform möjligheten till att döma upp till 18 år fängelse för vissa av de mest grova brotten. Också i de andra nordiska länderna har maximum varit 12 år eller strax däröver. Norge har varit ett undantag så till vida att straffet fängelse på livstid har varit avskaffat redan under en längre tid, men däremot är det tidsbestämda fängelsestraffets maximum där betydligt högre än i de andra nordiska länderna, d.v.s. då detta är »særlig bestemt« 21 år eller t.o.m. 30 år.

Under senare tid har det funnits spridda strävanden i de nordiska länderna att höja straffskalorna och i många fall har detta också skett. Vi kan börja med att nämna några exempel från Danmark.

I Danmark har straffskalorna för flera brott medvetet höjts under det senaste decenniet. Den mest betydelsefulla skärpningen genomfördes år 2002 då straffskalorna höjdes för tio strafflagsbrott, bl.a. våld (misshandel etc.), olovligt tillgrepp av motorfordon, våldtäkt och samlag med barn, vållande till död och vållande till kroppsskada. I vissa fall var skärpningarna betydande, t.ex. för vissa av våldsbrotten där straffmaximum fördubblades. Den samlade lagreformen kallades också »strafskærpelsesloven«.<sup>32</sup>

Dessa straffskärpningar följdes senare av andra. År 2004 bl.a. avseende våld mot tjänsteman och under de följande åren genom lagar som innebar vissa nykriminaliseringar. År 2009 skärptes straffen för grovt vapenbrott betydligt i försök att pacificera den kriminalitet som begås inom ramen för kriminella band. Alla dessa ändringar har i praktiken medfört en betydande ökning av »straffmassan« alltså den samlade mängd fängelse som utdöms av domstolarna.<sup>33</sup>

Också i Sverige har man genomfört medvetna straffskärpningar med hänvisning till behovet av strängare straff. Detta har bl.a. skett ifråga om vissa våldsbrott. År 2010 infördes en ny högre straffskala för sådana fall av grov misshandel som ska uppfattas vara synnerligen grov. Straffskärpningar har också skett avseende vissa sexualbrott, bl.a. genom omformulering av de tidigare straffbestämmelserna. Som exempel kan nämnas bestämmelsen om våldtäkt mot barn i Brottsbalken 6 kap. 4 §. Brottbenämningen är ny och bestämmelsen betyder i princip att varje sexuell handling (också då den är frivillig) som uppfyller den legala beskrivningen av samlag eller handling som är jämförlig med samlag med ett barn som inte fyllt 15 år ska bedömas som våldtäkt.

## 7. Straffmätning och påföljdsval

Den förhärskande straffideologin har inte varit densamma i alla nordiska länder och den är det förmodligen inte heller i detta nu. Behandlingsideologin var länge dominerande i Sverige, medan man i Finland och Norge mer betonade allmänpreventionens betydelse. Danmark var förmodligen mer blandat.<sup>34</sup> En nyklassisk syn på brott och straff slog starkt igenom i Finland och Sverige under 1900-talets sista decennier och motsvarande betoning finns också i de andra nordiska länderna. Straffet ska mätas så att det står i en rättvis proportion till brottet.

Särskilt i Sverige har begreppet »brottets straffvärde« blivit centralt. Enligt bestämmelsen i Brottsbalkens 29 kap. 1 § ska straffet alltid bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan så att det med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, svarar brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon har haft. Det ska särskilt beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Den springande punkten är att de nämnda kriterierna är så vaga att utrymmet för det »riktiga straffvärdet« är tänjbart.

I ett internationellt perspektiv är straffmätningen i Norden tämligen strikt reglerad i lag och det lämnas därför mindre utrymme för domarens personliga skön. Detta har uppfattats som positivt bl.a. med hänsyn till att det ger en viss säkerhet för en enhetlig lagtillämpning. Ville Hinkkanen och Tapio Lappi-Seppälä konstaterar:

The form of statutory guidance varies between countries. The Finnish and Swedish criminal codes contain detailed provisions on general principles and specific sentencing criteria to be taken into account in deciding both the type and amount of punishment, with separate provisions for handling multiple offences. Denmark's code has less detailed provisions, but with similar content. Norway's code does not contain detailed sentencing provisions, but Supreme Court has produced guideline decisions.

Scandinavian sentencing systems are well shielded against outside political pressures. Sentencing is normal judicial decisions making, guided by applicable laws and their interpretation, according to generally accepted standards.<sup>35</sup>

Men trots detta skydd mot utomstående press för att värna domstolarna mot ovidkommande politisk inblandning förekommer det att politikerna genom olika åtgärder pressar straffnivån upp i tillfällen då detta uppfattas vara politiskt opporunt. I tillägg till det som har anförts ovan kan följande exempel från Danmark och Sverige nämnas.

I artikeln »Vem eller vad styr straffrättspolitiken«, skriven av Per Ole Träskman och Britta Kyvsgaard nämns fem fall då politikerna i Danmark genom ändrad lagstiftning har ingripit med det uttryckliga syftet att ändra på straffnivån i praktiken.<sup>36</sup> I ett av tillfällena var avsikten att *nedsätta* straffen – av ekonomiska skäl. Det skedde redan 1982 och gällde förmögenhetsbrott. Detta skedde genom en sänkning av straffmaximum för bl.a. stöld, förskingring, bedrägeri, trolöshet mot huvudman, utpressning och oredlighet mot borgenär. Samtidigt ändrades bestämmelserna om villkorlig frigivning så att lagändringen fick tillbakaverkande kraft. De skulle friges tidigare. Avsikten med reformen var uttryckligen att säkerställa »*en betydlig sänkning af strafudmålningsniveauet for berigelsesforbrydelser*«.

Syftet med alla andra ingrepp har uttryckligen varit att skärpa den straffrättsliga kontrollen genbom att säkerställa att domstolarna dömer ut strängare straff. Dessa straffskärpningar har gällt våldsbrott (1993-94 och 1997) och våldtäkt (2001), narkotikabrott (1996) samt straffen för unga lagöverträdare mer generellt (1998). Ingreppen har som framgår av beskrivningen ovan i avsnittet som gäller straffskalorna för olika brottsyper fortsatt efter detta särskilt då det gäller våldsbrotten.

I Sverige har regeringen under senare tid uttryckt ett starkt missnöje med för låga straff särskilt för våldsbrott och narkotikabrott. År 2010 skärptes straffen för flera våldsbrott. Detta gjordes med stöd av en särskild utredning, den s.k. Straffnivåutredningen, som fått i uppdrag att garantera straff enligt brottets allvar.<sup>37</sup> Ändringarna innebar att straffskalan för grova brott som misshandel och utpressning höjdes, samt att domstolen generellt i straffmätningen genom en straffskärpning ska beakta att straffvärdet ska höjas då brottet har påverkat någons liv, hälsa och trygghet. Allt detta motiverades med sentensen » straffet ska stå i proportion till brottets allvar.« och från första början var det klart att åtgärderna skulle leda till att strängare straff utdöms, särskilt för de grövre våldsbrotten. Det anfördes att straffen för grova våldsbrott har halkat efter de senaste åren jämfört med till exempel narkotikabrott och att det är viktigt att straffet speglar hur allvarligt samhället ser på brottet.

Utfallet av åtgärderna år 2010 tillfredställde inte regeringen. År 2013 tillsattes därför en ny utredning med syfte att ytterligare garantera att straffen för våldsbrott blir strängare. Enligt uppdraget för den nya utredningen ska straffskalorna för grov misshandel, rån, grovt rån, grov utpressning och andra allvarliga våldsbrott höjas där det behövs. Syftet ska uttryckligen vara att åstadkomma en höjd straffnivå för dessa brott.<sup>38</sup> I direktiven anfördes följande skäl för en förändring av praxis med en klart uttalad kritik mot domstolarna:

För att säkerställa att den strängare synen på allvarliga våldsbrott skulle ges ett genomslag i straffmätningen genomfördes en reform 2010. Avsikten var att åstadkomma höjningar av straffen för allvarliga våldsbrott generellt och även relativt i förhållande till andra brott. [...] Avsikten var att åstadkomma höjningar med uppemot en tredjedel för brott med ett straffvärde på sex månader eller mer. Brotts typer som omfattades var allvarligare misshandelsbrott, rånbrott, fridskränkingsbrott och vissa sexualbrott samt ett flertal andra brotts typer. I förarbetena gavs vissa exempel på höjningar [...] Det angavs bl.a. att en grov misshandel som enligt tidigare praxis bedömdes ha ett straffvärde motsvarande ett års fängelse framöver skulle kunna anses ha ett straffvärde på omkring ett år och tre månader och att straffvärdet för ett dråp som tidigare motsvarade sex och ett halvt års fängelse framöver borde kunna anses uppgå till omkring åtta år. Samtidigt framhölls att domstolen skulle göra en självständig bedömning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Sådana avsiktliga angrepp på enskildas fysiska integritet som de allvarliga våldsbrotten utgör betraktas i dag alltså som allvarligare än tidigare. Straffmätningens reformen 2010 syftade till att generellt öka utrymmet för att i skärpande riktning ta hänsyn till sådana omständigheter som kännetecknar just de allvarliga våldsbrotten och följaktligen att straffen skulle skärpas. Intresset av att kunna beakta sådana omständigheter vid straffvärdesbedömningen gör sig alljämt gällande. Utgångspunkten är därför att den generella reglering av straffvärdesbedömningen för de allvarliga våldsbrotten som infördes genom den reformen ska behållas.

I direktiven konstateras att en utvärdering av reformen år 2010 ännu inte är klar, men trots detta är det skäl att genomföra ytterligare skärpningar:

Oavsett detta kan det ifrågasättas om den i samhället skärpta synen på allvarliga våldsbrott tillräckligt återspeglas i de lagstiftningsåtgärder som hittills har genomförts och i domstolarnas praxis. Regeringen anser därför att det finns anledning att överväga ytterligare skärpningar.

Motsvarande missnöje med domstolarna kommer till uttryck i en annan ny utredning. Detta gäller straffen för narkotikabrott. Bakgrunden är ett stort antal avgöranden i Högsta domstolen som framför allt gällt straffen för grova narkotikabrott. Det första prejudicerande avgörandet kom genom en dom i juni 2011 (NJA 2011 s. 357). Efter detta har HD i ett dussintal fall fastslagit att straffen för grova narkotikabrott i praktiken har varit alltför stränga. Detta har väckt politiskt missnöje och i direktiven till den nya utredningen anförs att »rättsutvecklingen har inneburit en genomgripande förändring av hur påföljdsbestämningen i narkotikamål sker i praktiken. Avgörandena har väckt olika frågeställningar, bl.a. om hur lagstiftningen förhåller sig till praxis, och kan i vissa avseenden sägas ha gett upphov till ett oklart rättsläge.<sup>39</sup>

I direktiv framhålls bl.a. följande:



En särskild utredare ska överväga och föreslå de ändringar som behövs för att åstadkomma en modern straffrättslig reglering för narkotikabrott och narkotikasmugglingsbrott som tydligt ger uttryck för en sträng, fast och konsekvent syn på all illegal hantering av narkotika.

Den svenska restriktiva narkotikapolitiken – som innebär en nolltolerans mot droger – ligger fast. Den övergripande målsättningen, som kommer till uttryck i regeringens samlade strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken (prop. 2010/11:47), är ett samhälle fritt från narkotika. Narkotikamissbruk och illegal narkotikahandel utgör allvarliga hot mot samhället och ska med kraft bekämpas inom alla samhällsområden.

Kampen<sup>40</sup> mot narkotikan och dess skadeverkningar är ett långsiktigt arbete som är högt prioriterat av regeringen. Den straffrättsliga regleringen har en central roll i narkotikabekämpningen. Strafflagstiftningen ska ge uttryck för en sträng, fast och konsekvent syn på den illegala narkotikahandlingen och tydligt förmedla samhällets avståndstagande.

[...] För att på ett trovärdigt sätt kunna möta de problem som narkotikabrottslighet för med sig måste det straffrättsliga regelverket vara effektivt och ha en ändamålsenlig utformning. Enligt regeringen är en grundläggande förutsättning att det ger uttryck för den stränga syn på illegal narkotikahandling som framhållits ovan.

Det är mycket anmärkningsvärt att regeringen trots all den kritik som har framförts mot en narkotikakontroll som bygger på nolltolerans insisterar på att upprätthålla den. I detta avseende är åtminstone Sverige av de nordiska länderna i klar otakt ned de prioriteringar som har gjorts internationellt, inbegripet Europeiska unionen.

Straffnivån har tydligt höjts under det senaste decenniet i alla nordiska länder. Detta gäller inte bara de områden som varit föremål för sådana punktsatser som beskrivits ovan, utan också mer generellt. Den stigande fångpopulationen är ett uttryck för detta.<sup>41</sup>

## **8. Rättsväsendets organisation, straffprocessen och kriminalvården**

En granskning av den nordiska kriminalpolitiken bör också omfatta förändringar av rättsväsendets organisation, straffprocessen och kriminalvården. En fullständig granskning är inte möjlig i detta sammanhang och i det följande nöjer jag mig därför med några spridda punktnedslag.

Utformningen av rättsväsendet och rollfördelningen mellan de brottsutredande myndigheterna (särskilt polismyndigheterna), åklagarna och domstolarna har en stor betydelse för hur väl kriminalpolitiken förvaltas. Detta har i sin tur en avgörande betydelse för medborgarnas tilltro till hela straffrättskipningen.

Det förefaller vara en tydlig trend när det gäller organisationen av rättsväsendet att gå in för större enheter, för en professionalisering och framför allt för en minimering av de ekonomiska kostnaderna. Detta får tydliga konsekvenser för hur rättsskipningen skötes i praktiken på ett helt vardagligt plan.

De brottskontrollerande myndigheterna och de rättsskipande myndigheterna är inte längre lokala på samma sätt som tidigare. Domstolarnas antal har minskats – ibland betydligt – och deras domkretsar har blivit mycket större. Inom åklagarväsendet och inom polismyndigheterna har samma utveckling ägt rum. Både åklagar- och polismyndigheterna har centraliserats och organiserats i större områden. När det gäller den dömande verksamheten har lekmannainslaget minskat betydligt genom att man genomför allt fler rättegångar vid en domstol som bara består av en enda domare. Nämndemännen som historiskt sett har varit ett starkt och tryggt inslag i en medborgarorienterad rättsskipning håller på att försvinna eller klart minska i praktiken.<sup>42</sup> I en svensk utredning som lämnande sitt betänkande detta år konstateras:<sup>43</sup>

Det är vår uppfattning att behovet av insyn i våra domstolar kan tillgodoses genom en övergripande insyn i domstolarnas verksamhet i stort och tillgodoses även om nämndemännen inte deltar i vart och ett av domstolarnas mål. Nämndemännen bör medverka i de mål och domstolsinstanser där de, förutom att utöva insyn, gör mest nytta ur andra aspekter, t.ex. genom att bidra med ytterligare erfarenhet och perspektiv på de frågor som prövas i målet. Det är utredningens bedömning att nämndemän inte bör medverka i mål som är av enkel beskaffenhet. Nämndemannamedverkan är vanligtvis inte heller motiverad i sådana mål som huvudsakligen innefattar komplicerade rättsfrågor. Nämndemannamedverkan bör koncentreras till mål som innefattar mer omfattande utredning eller aktualiserar svårare skälighets- eller bevisbedömningar.

Våra förslag leder till en minskning av nämndemännens medverkan i domstolarna. En mer koncentrerad medverkan, där nämndemännen deltar i sådana mål där de gör störst nytta och där de på ett konstruktivt sätt medverkar i diskussionerna under rätts överläggningar, skapar enligt vår uppfattning engagemang hos nämndemännen, vilket i sin tur bidrar till att öka uppdragets betydelse och attraktivitet. En minskad nämndemannamedverkan i enkla mål leder också till en effektivare handläggning och kan förväntas korta genomströmningstiderna.

Beslutandemakten då det gäller enskilda brott har i stor utsträckning flyttats bort från domstolarna till åklagarna, eller i flera fall till polisen eller administrativa myndigheter. Vad som är särskilt tydligt är att åklagarnas kompetens och makt ökat betydligt under de senaste decennierna. De har i verkligheten blivit hela brottmålsrättegångens nyckelpersoner som genom sina beslut i hög grad avgör hur kriminalpolitiken realiserats i verkligheten.<sup>44</sup> Det finns ännu inte några rätts-sociologiska undersökningar som har utvärderat detta och vad det betyder för allmänhetens tilltro till rättsväsendet.

Kriminalvården är ett av kriminalpolitikens kärnområden. Flera relevanta frågor aktualiseras vid en granskning av den. Jag har bara möjlighet att nämna dem. Hur ser fördelningen mellan samhällspåföljder och påföljder som förutsätter in-tagning i en anstalt ut, vilken är fördelningen mellan slutna och öppna anstalter ut

och hur är de inrättade, i hur stor utsträckning är de slutna anstalterna inrättade för olika kategorier av intagna (kvinnor och män, unga och äldre, intagna med eller utan behov av särskild säkerhetskontroll, intagna med särskilda individuella behov etc.)? Hur har bestämmelserna om anstaltsvården utformats för att säkerställa att den följer ett krav på »normalitet« och hur väl fungerar detta i praktiken? Vilka regler gäller för villkorlig frigivning och vilken myndighet är det som tar beslutet om frigivning, vilket blir utfallet av detta i praktiken? Hur ser regleringen av frivården och den sociala hjälpen ut efter frigivning och vilken är utfallet av detta i praktiken. Hur fungerar den internationella rättsliga hjälpen mellan olika stater då det gäller straffverkställighet.

### 9. Den grundläggande kriminalpolitiska synen

Det är dags att komma till en konklusion, d.v.s. att försöka besvara frågan om de »nordiska kronjuvelerna har kommit på museum« och varför detta i så fall har skett? Hur mycket finns kvar av det som var kännetecknande för en framgångsrik kriminalpolitik under den nordiska kriminalpolitikens blomstringsperiod. I det följande en ges kort rekapitulering av några av de observationer som vi har kunnat göra i den granskning som gjorts ovan.

Området för vad som är kriminaliserat har ökat. Detta har inte bara skett som en konsekvens av den tekniska och sociala utvecklingen i samhället utan också i stor grad med hänvisning till ändrade politiska och ideologiska värderingar. Detta har särskilt varit fallet avseende sexualbrotten och brott med beröring till personlig integritet och sedlighet. I ett lite längre perspektiv är detta anmärkningsvärt. I artikeln om konservativ och radikal kriminalpolitik 1967 förespråkade Inkeri Anttila vittgående avkriminaliseringar, bl.a. av sedlighetsbrotten som enligt henne först och främst grundade sig på en överdriven hänsyn till traditionell moral.<sup>45</sup>

En viss ökning av det kriminaliserade området har skett utan rationella motiv. Det betyder att man inte har följt de riktlinjer som framgår av kriminaliseringsteorierna och utan iakttagande av principen om straffrättens roll som »ultima ratio«.

Vad som är särskilt anmärkningsvärt är att många av nykriminaliseringarna och uppkriminaliseringarna ger uttryck för en helt ändrad brottsideologisk syn. Det handlar inte längre om att realisera en defensiv kriminalpolitik byggd på en klassisk straffrättsideologi, utan om en reformverksamhet där straffrätten medvetet används som ett medel för att realisera en politisk ideologi som i grunden gäller annat en brottsligheten. Detta gäller särskilt de lagstiftningsreformer som genomförts med hänvisning till gendaspekter. I flera fall framstår den bakomligga ideologin också vara den som kom till uttryck då straffrätten framför allt

uppfattas vara ett redskap för samhällsskydd. Detta kommer särskilt till uttryck i det reformarbete som utgår från EU och dess kamp för ett område kännetecknat av frihet, säkerhet och rättvisa. Straffrätten ska då användas för att skydda just dessa kvaliteter.<sup>46</sup>

Straffskalorna har i många fall höjts utan ett empiriskt bevisat reellt behov. Detta har särskilt skett på brottsområden som åtnjuter stor uppmärksamhet från medborgarnas sida, alltså våldsbrott och sexualbrott. Detta har också lett till en höjd straffnivå i praktiken och ett ökat fängtal. Denna utveckling kan knappast betecknas som positiv. En hög repressionsnivå är aldrig något som kännetecknar ett gott samhälle.

Men vissa positiva kännetecken finns fortfarande kvar och dem bör man slå vakt om. Här gäller det inte minst att upprätthålla en hög, gemensam nordisk profil i det internationella samarbetet, inte minst inom EU.

I en artikel har Fredrik Wersäll bl.a.med hänvisning till det kriminalpolitiska samarbetet inom EU noterat:<sup>47</sup>

Det finns också en risk att politiken på detta område tappar sin nationella legitimitet. Det gäller alldeles särskilt för svensk del. Vi har hittills i stor nationell enighet ridit spärr mot de värsta avarter inom kriminalpolitiken, som vissa länder fått erfare. Om vi under starkt internationellt tryck tvingas införa straffbestämmelser eller straffskalor som är främmande för svensk rättstradition kan hela EU-politiken på detta område råka i vanrykte.

## 10. Varför och vad – framgång eller tillbakagång?

Det finns naturligtvis all anledning att fråga sig vad det är som har föranlett ändringarna i kriminalpolitiken. Vad var det som medförde att det nordiska samarbetet med tiden uppfattades vara allt mindre viktigt och ganska ointressant? Vad är orsaken till nykriminaliseringarna och uppkriminaliseringarna? Kanske de bara varit nödvändiga åtgärder på grund av en ändrad verklighet med en brottslighets-situation som förvärrats. Brottsligheten har kanske blivit ett större hot mot vår trygghet än tidigare. Kanske de nya värderingarna och ideologierna bara är bättre och mer motiverade än de tidigare för att uppnå ett rättvist samhälle. Kanske kriminalpolitiken inte alls ska vara så rationell som man tidigare har framhållit utan emotionell med tydliga inslag av symbolpolitik.

I den kriminalpolitiska debatten dyker det med täta mellanrum upp budskap som anger att en viss straffskärpande åtgärd är berättigad på grund av att det »gäller att markera ett avståndstagande«, »att sända ett entydigt budskap att brott inte tolereras«, eller att detta krävs i den »effektiva kampen mot brott och brottsling-

ar«. Ytterligare argumentation med hänvisning till empiri och rationella övertväganden avvisas genom detta språkbruk som oväsentliga eller obehövliga.

Vilket blir då mitt slutord? Det är inte realistiskt att tro att det nordiska samarbetet skulle blomstra upp på nytt och bli lika tätt och intensivt som det var under 1900-talets sista årtionden. Detta gäller också för det rättsliga och kriminalpolitiska samarbetet. Det är inte heller realistiskt att tro att de nordiska länderna ska kunna förbli en sådan regional enhet som utvecklar en kriminalpolitik och ett straffsystem som är enhetligt och markant annorlunda än i andra stater. Skillnaderna mellan de nordiska staterna har knappast minskat under senare tid, utan i vissa avseenden ökat. Brottsligheten är internationell och gränsöverskridande och inom EU har det utvecklats ett eget straffsystem som i vissa avseenden ingår och styr de nationella systemen. Detta kan vi inte bli fria från utan genomgripande ändringar i utrikespolitiken.

Men detta behöver inte och ska inte heller betyda att man i Norden lägger sig platt ner för alla impulser utifrån. Det finns fortfarande kvar positiva drag av en nordisk exceptionism och annat som kan användas som positiva exempel på en lyckad kontrollpolitik och kriminal- och straffrättspolitik. Dem ska vi värna om och gärna marknadsföra i det internationella samarbetet. Det handlar fortfarande om rationalitet, humanitet och en generell värdemedvetenhet, en strävan att minimera de samhällseliga kostnaderna för brott och att fördela dem på ett rättvist sätt. Dessa värden gäller det också att värna om nationellt mot populistiska politiker och andra som bara griper till emotionella tillhyggen för tuffare tag mot brott och brottslingar.

## Noter

1. Per Ole Träskman er jur.dr., jur.dr (hc) och seniorprofessor ved Lunds Universitet
2. John Pratt & Anna Eriksson: Den skandinaviska exceptionalismen i kriminalpolitiken. NTfK 2009, s. 135-151.
3. Michael Tonry: Preface. I Michael Tonry & Tapio Lappi-Seppälä (Ed.) Crime and Justice in Scandinavia. The University of Chicago Press, Chicago and London (2011), s viii-ix.
4. Se Per Ole Träskman: Finsk, svensk och nordisk straffrätt – och den europeiska – några reflektioner. Itatu Hyttinen (red.): Rikoksesta rangaistukseen. Juhlajulkaisu Pekka Viljanen 1952-26/8-2012. Turun Yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. A Juhlajulkaisu N:o 25. Turun Yliopisto 2012, s. 264-265.
5. Nordic Criminology in Fifty Years. Scandinavian Research Council for Criminology. November 2012. University of Iceland, Faculty of Law.
6. Den sista utredningen som den Nordiska straffrättskommittén presenterade var »Straffrättslig juridiktion i Norden«, Nord 1992:17. I betänkandet presenteras också alla tidigare utredningar som kommittén hade ansvar för.

7. Britta Kyvsgaard: 100 års nordisk kriminalpolitik. Indlæg ved Svensk Kriminalistforenings 100-års jubilæum. NTfK 2012, s 128-135.
8. Se Peter Garde: Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab 1913-2013. NTfK 2013, s 2-88.
9. Jfr Michael Tonrys bedømmning i fotnot 2 ovan.
10. Inkeri Anttila & Patrik Törnudd: Kriminologi i ett kriminalpolitiskt perspektiv. Norstedts förlag 1973.
11. Nils Jareborg: Defensiv och offensiv kriminalpolitik. NTfK 1994 s. 41-53.
12. Se Dag Victor: Från behandlingsideologi till nyklassicism. NTfK 2012, s 114-122.
13. Johs. Andenæs: Strafferett, kriminologi og kriminalpolitikk. NTfK 1959, s. 107-118.
14. Ibidem, s 117.
15. Inkeri Anttila: Konservativ och radikal kriminalpolitik i Norden. NTfK 1967, s. 237-251.
16. Se Patrik Törnudd: Kriminalitetsutvecklingen i Finland 1950-1982. NTfK 1984, s 149 -168 och Timo Aho: Faktorer som inverkat på valet av straffart och fängtalet under åren 1950 - 1982 i Finland. NTfK 1984, s 169-176 samt de andra inläggen vid det IX nordiska kriminalistmötet i Helsingfors 1984 (Kriminalitetsudviklingen 1950-82 Danmark (Fleming Balvig), Sverige (Bo Svensson, Norge (Sturla Falck). NTfK 1984, s 83-149. Se också Hanns von Hofer: Punishment and Crime in Scandinavia, 1750-2008. I fotnot 2 a.a. s 33-107 samt Ville Hinkkanen & Tapio Lappi Seppälä: Sentencing Theory, Policy, and Research in the Nordic Countries. I samma antologi, s 349-404.
17. <http://www.scribd.com/doc/77097293/World-Prison-Population-List-9th-edition>. För en mer utförlig beskrivning av fängtalsutvecklingen se Hanns von Hofer, Tapio Lappi-Seppälä och Lars Westfelt: Nordic Criminal Statistic.1950-2010. Crimi[http://www.criminology.su.se/polopoly\\_fs/1.88240.1337170320!/menu/standard/file/Rapport\\_2012-2.pdf](http://www.criminology.su.se/polopoly_fs/1.88240.1337170320!/menu/standard/file/Rapport_2012-2.pdf)
18. Se: BRÅ:s hemsida: [http://www.bra.se/download/18.22a7170813a0d141d21800062966/1364374639661/Sammanfattning\\_anmalda\\_2012.pdf](http://www.bra.se/download/18.22a7170813a0d141d21800062966/1364374639661/Sammanfattning_anmalda_2012.pdf).
19. I fotnot 3 a.a., s viii-ix.
20. Britta Kyvsgaard & Anne-Julie Boesen Pedersen: Danskernes holdning til kriminalitet, straf, politi og domstole m.v. En sammenligning med andre europæere. Justitsministeriets Forskningskontor. December 2012.
21. Per Ole Tråskman: Föränderligt och oföränderligt inom straffrättens allmänna läror. NTfK 2004, s 160-179.
22. Se Claes Lernestedt: Kriminalisering. Problem och principper. Iustus Förlag 2003 och Sakari Melander: Kriminalisointiteoria – rangaistavaksi säätämisen oikeudelliset rajoitukset Soumlainen Lakimiesyndistys 2008.
23. SOU 2013:38. Vad bör bestraffas?
24. Se också Svein Slettan: Hva bør straffes? och Per Ole Tråskman & Britta Kyvsgaard: Vem eller vad stryr straffrättspolitikern? I Petter Asp, Carl Eric Herlitz & Lena Holmqvist (red.): Flores juris et legum. Festskrift till Nils Jareborg. Iustus Förlag 2002, s 567-582, resp. 607-636.
25. Se Anttila & Törnudd i fotnot 10 a.a.
26. Som exempel kan nämnas utredningen som presenterades i betänkandet SOU 2013:38. Se fotnot 23.
27. Dagens Juridik 2013-06-14.
28. I fotnot 3 a.a., s viii.

29. Se Per Ole Träskman: Lainvalmistelu Pohjoismaissa – esimerkkinä seksipalvelun oston kriminalisointi. [Lagförberedelse i Norden – exemplet kriminaliseringen av köp av sexuell tjänst. I Soumalainen Krininaalipolitiik – näkökulmia teoriaan ja kättäntöön. Juhlajulkaiso Tapio Lappi-Seppälälle. Forum Juris. Helsingin Yliopisto 2013, s. 144-160.
30. Se Ulf Stridbeck: Prostitusjon i Norge – Realiteter, politikk og regulering. NTfK 2005, s 54-72.
31. May-Len Skilbrei & Charlotta Holmström: Is There a Nordic Prostitution Regime? I I fotnot 2 a.a., s 479-517, citatet från s 492.
32. Britta Kyvsgaard: Strafskærpelse og strafmassen. I Annette Møller-Sørensen & Anette Storgaard (Red.):Jurist uden omsvøb. Festskrift til Gorm Toftegaard-Nielsen. Christian Ejlers Forlag 2007, s183-200.
33. Ibidem, s 186-200.
34. Se Sten Heckscher (red.): Straff och rättfärdighet: ny nordisk debatt. Norstedts 1980.
35. I fotnot 13 a.a., s 350.
36. I fotnot 21 a.a., s 615-631.
37. SOU 2008:85. Straff i proportion till brottets allvar.
38. Kommittédirektiv 2013:2013:30. Översyn av straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott.
39. En översyn av narkotikabrotten och narkotikasmugglingsbrotten. Direktiv: 2013:62.
40. Jag har i olika sammanhang kritiserat uttrycket »kampen (eller kriget) mot brottsligheten«. Se t.ex. Per Ole Träskman: »Det rätt och skäl ikke äör, det kan inte heller vara lag«. Något om pskäligt förverkande. I Festskrift till Josef Zila. Instus Forlag 2013, s. 181-194.
41. Se Britta Kyvsgaard i fotnot 32 a.a. och Per Ole Träskman: Brottsligheten och dess bekämpande: en reflektion om verkliga hot och hotbilder. SvJT 2007 s. 101-121.
42. Se Christian Diesen: Lekmän som domare Juristförlaget 1996.
43. SOU 2013:49. Nämndemannauppdraget – breddad rekrytering och kvalificerad medverkan.
44. Se Per Ole Träskman: Vad duger en åklagare till? I i fotnot 31 a.a., s 355 -376 och Per Ole Träskman: Om åklagare och åtalspliktens utformning i de nordiska länderna. NTfK 2009, s 113-134.
45. Se Inkeri Anttila i fotnot 15 a.a.
46. Se Per Ole Träskman i fotnot 4.a.a s 267-268.
47. Fredrik Wersäll: Politik och juridik – vad är vad i tredje pelaren? Några tankar kring symbolpolitik kontra rationalitet. I i fotnot 25 a.a., s 659-670.