

Reflektioner över svensk straffrättspolitik då och nu

Av f.d. justitierådet MARTIN BERGEKE¹

Hur straffsystemet bör utformas och tillämpas är en ständig diskussionsfråga. Medan många andra delar av rättssystemet är relativt trögrörliga kan straffrätten i vissa delar beskrivas som en sorts juridisk färskvara. Det gäller särskilt beträffande vilka påföljder som ska finnas och på vilket sätt de ska tillämpas. Ofta förs den straffrättspolitiska diskussionen som om vi inte hade någonting att lära av tidigare erfarenheter på området. I den här texten görs en tillbakablick på hur man tidigare har resonerat kring straffrätten. Tankar förs också fram kring vad som kan vara goda utgångspunkter för den reformering av straffrätten som vi nu verkar stå inför.

Inledning

Gångbrottsligheten är ett allvarligt samhällsproblem. Det gäller särskilt det ökade antalet sprängningar och det skjutvapenvåld som förekommer inom och mellan olika grupperingar. Dessvärre visar den här typen av brottslighet inte några tecken på att avta, utan förefaller i stället öka i omfattning. Samtidigt verkar brottsligheten i samhället som helhet inte öka. Snarare tycks den minska om man ser till det totala antalet anmälda brott i förhållande till befolkningens storlek.²

Vad som bör göras åt brottsligheten och särskilt den allvarliga gängbrottsligheten är en fråga som diskuteras intensivt. Förslag om olika ”systembrytande” åtgärder läggs fram. En hel del som har tagit sikte på främst den typ av brottslighet som begås i gängmiljö har också gjorts. Den straffrättsliga och den straffprocessuella lagstiftningsverksamheten har under ganska många år gått ut bl.a. på att polisen ska ges

¹ Denna text utgör en vidareutveckling av ett föredrag som har hållits bl.a. vid Kristianstads tingsrätt och i samband med ett högre seminarium vid Juridiska fakulteten i Uppsala. Tanken har varit att redovisa mina personliga intryck av de straffrättspolitiska diskussioner som har påverkat utvecklingen på området fram till i dag, men även att beskriva den pågående utvecklingen och att formulera tankar inför framtiden. De synpunkter och idéer som finns i texten är mina egna. Men en hel del ”input” har förstås kommit från andra. I det sammanhanget vill jag särskilt nämna Sten Heckscher, Catharina Månsson och Henrik Tham. Ett särskilt tack vill jag rikta även till de som i Kristianstad och Uppsala deltog i diskussionen och lämnade synpunkter på mitt föredrag.

Framställningen gör naturligtvis inte anspråk på att vara en heltäckande beskrivning av straffrättens utveckling fram till i dag. Det rör sig om ett mycket begränsat perspektiv, mitt eget. Och när det gäller framtiden finns det ju alltid en osäkerhet kring hur utvecklingen blir. Syftet är närmast att bidra till den diskussion kring straffrätten som nu pågår genom att lyfta fram hur jag uppfattar att man tidigare har resonerat kring straffrättens möjligheter och begränsningar samt att framhålla det kloka i att vara försiktig med förväntningar på att straffrätten ska kunna lösa de allvarliga problem särskilt med gängbrottslighet som nu finns.

² Se t.ex. Rostami & Sarnecki (red.) Det svenska tillståndet, 2022.

bättre möjligheter att ingripa mot brott. Kronvittnesreformen (prop. 2021/22:186) och nya regler för snabbare lagföring (prop. 2021/22:279) är en del av detta, liksom den sänkta gränsen för s.k. obligatorisk häktning (prop. 2022/23:53, fortsättningsvis benämnd gängbrottspropositionen). Möjligheterna till hemliga tvångsmedel har utvecklats och kan fr.o.m. den 1 oktober 2023 användas även för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för vissa brott (prop. 2022/23:126). Ett dominerande inslag i lagstiftningsverksamheten har också varit att det straffbelagda området har utvidgats och att straffen har skärpts, främst för våldsbrottslighet men även för andra typer av brott, t.ex. inbrottsstöld, sexualbrott och narkotikaförsäljning.

När det gäller de mera grundläggande reglerna för påföljdsbestämning — de som finns främst i brottsbalkens 29 och 30 kap. — har det också skett en del. År 2010 fick vi generella regler bl.a. om skärpta straff för allvarliga våldsbrott och om en ökad nyansering av straffvärdebedömningarna (prop. 2009/10:147). Det har också gjorts åtstramningar avseende ungdomsreduktionen³ (prop. 2021/22:17). Vidare har man infört ett system med reduktion vid straffmätningen för den som medverkar till utredningen av sin egen brottslighet (prop. 2014/15:37). Dessutom har man bl.a. genom den av Riksdagen antagna gängbrottspropositionen gjort tillägg till bestämmelsen i 29 kap. 2 § BrB avseende de försvärande omständigheterna, som fr.o.m. den 1 augusti 2023 innehåller elva punkter mot ursprungligen åtta. Det lagstiftningsärendet innebar också att det infördes en ny regel i 29 kap. 2 a § som tar upp synnerligen försvärande omständigheter. Bestämmelsen ger utrymme för påtagligt skärpta straff för brott i gängmiljö eller med gängbakgrund.

Till detta kan läggas bl.a. den nya ungdomspåföljden ungdomsövervakning som infördes år 2021 (prop. 2019/20:118). Även den får ses som en skärpning av reaktionerna mot brott. Samma gäller exempelvis uppstramningen av de regler som avser villkorlig frigivning (prop. 2018/19:77).⁴

I princip har det alltså rört sig om skärpningar av olika slag.⁵ Men för att nyansera bilden något ska sägas att den i det föregående nämnda reformen år 2010 tog sikte även på de förmildrande omständigheterna i 29 kap. 3 § BrB och gav bl.a. ökade möjligheter att underskrida

³ Med ungdomsreduktionen avses de regler som innebär att hänsyn vid påföljdsbestämningen — i mildrande riktning — ska tas till den tilltalades låga ålder, ofta slarvigt kallade "ungdomsrabatten".

⁴ Frågan om villkorlig frigivning är föremål för ytterligare överväganden i Utredningen om ett förstärkt samhällsskydd och en minskad risk för återfall i brott (Ju 2022:10).

⁵ Enligt en av Henrik Tham gjord sammanställning kan det fram till år 2006 sägas ha rått någorlunda balans mellan strafflagstiftning som har innefattat skärpningar och sådan som har gått åt motsatt håll. Från och med år 2007 har det emellertid varit en klar övervikt för skärpningar och utvidgningar av strafflagstiftningen; från år 2014 har det förekommit ett stort antal skärpningar och utvidgningar av straffrätten men knappast någon lagändring i mildrande riktning. Se Henrik Tham, *Kriminalpolitik. Brotts och straff i Sverige sedan 1965*, 2 uppl. 2022.

straffskalans minimum. Det bör också pekas på den besinning som har ägt rum på narkotikastraffrättens område genom HD:s praxisändring med början i juni 2011 (se ”Mefedrondomen” NJA 2011 s. 357 och de efterföljande vägledande avgörandena från HD), uppföljd av en lagändring år 2016 (prop. 2015/16:111) som inte syftade till att generellt påverka de lägre straffnivåer och den ökade differentiering som HD:s nya praxis innebar.

Samtidigt som alltså en stor mängd främst skärpande lagändringar har ägt rum har det knappast alls talats om de mera grundläggande straffrättspolitiska frågorna. En sådan gäller förstås vilket syftet är med straffsystemet. En annan rör vilka omständigheter som bör styra påföljdsbestämningen i det enskilda fallet. Och vad tror vi oss kunna uppnå genom kriminalisering och utdömande av straffrättsliga påföljder? Kan vi räkna med att strängare straff leder till en minskning av brottsligheten? En särskilt intressant fråga gäller om vi godtar de principer för påföljdsbestämning som 1989 års påföljdsreform vilade på.⁶ Vill vi kanske förorda andra? Och vilka andra skulle det i så fall vara?

En beskrivning av den straffrättspolitik som vi kan förvänta oss under de kommande åren ges i Tidöavtalet. Det rör sig där i huvudsak om olika skärpande inslag i det straffrättsliga och straffprocessuella systemet. Någon sammanhållen straffrättspolitik linje anges dock inte.

Det finns skäl att redovisa något av vad regeringspartierna — Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna — och Sverigedemokraterna genom Tidöavtalet har kommit överens om.

Tidöavtalet

Det kriminalpolitiska området omfattas alltså av Tidöavtalet. En slutsats som man kan dra av avtalet är att man inte är nöjd med det nuvarande straffsystemets verkningsgrad.

I Tidöavtalet står bl.a. följande under rubriken ”Syfte och mål”.

Syftet med projektet är att ta fram och genomföra konkreta politiska förslag som löser Sveriges viktigaste samhällsproblem med kriminalitet och gängbrottslighet.

Målet är att öka tryggheten, förebygga att fler unga dras in i kriminalitet, att fler brott utreds och leder till lagföring, att bekämpa den grova organiserade brottsligheten, att brottsoffren får ökad upprättelse samt att straffen blir mer rättvisa.

⁶ I förordet till fjärde upplagan av min och Mikael Forsgrens bok Att bestämma påföljd för brott, som kom ut år 2021, står det bl.a. så här: Tankar som man på 1980-talet, då påföljdsbestämningsreformen förbereddes, allmänt ansåg borde vara grundläggande för ett påföljdssystem tas inte längre för givna på samma sätt. Den strävan att minska antalet fängelsestraff och att göra de straff som ändå måste dömas ut så korta som möjligt, som genomsyrade 1989 års reform, har nu ersatts av tal om behovet av att skärpa de straffrättsliga ingripandena på olika sätt. Detta har lett till att man kan se en diskrepans mellan andan i den ursprungliga lagstiftningen och de idéer som har format flera av de senaste årens lagändringar.

Listan på särskilda projekt som ska genomföras innehåller bl.a.:

- Utökade möjligheter till hemliga preventiva tvångsmedel
- Fler gängkriminella ska utvisas
- Dubbla straff för gängkriminella
- Anonyma vittnen
- Kriminalisering av deltagande i kriminella gäng
- Obligatorisk häktning i fler fall
- Särskilda ungdomsfängelser
- Längre maxtid för slutna ungdomsvård
- Straffreduktionen för den som är över 18 år ska slopas helt
- Utvidgad ungdomsövervakning ska införas
- Ett utvidgat ansvar för både föräldrar och socialtjänsten

När det gäller strafflagstiftningen som helhet säger man — under den övergripande rubriken *En fullständig och genomgripande översyn av strafflagstiftningen genomförs*⁷ — så här i avtalet:⁸

Skärpta straff för vålds- och sexualbrott m.m.

Straffskalorna, påföljderna och systemet för straffmätning ska ses över. Straffen för våldsbrott, sexualbrott (där livstid ska övervägas för de grövsta brotten), angrepp mot poliser, och annan brottslighet som hotar rättsstatens och samhällets fundament ska skärpas ytterligare i förhållande till andra brottstyper. Gällande brott som hotar rättsstatens och samhällets fundament bör SOU 2022:2 [En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner som bl.a. innehåller ett förslag till en ny straffskärpningspunkt i 29:2] fungera som utgångspunkt, men där bör också kompletteras med att brott som riktar sig mot lokaler, exempelvis socialtjänstkontor, skolor och avhopparverksamhet ska förenas med högre straffvärde då verksamheten försvåras med sådana attacker. [En del verkar redan vara gjort. Se prop. 2021/22:231 och prop. 2022/23:106].

Stärkt straffrättsligt skydd för poliser

Skyddet för poliser ska stärkas. Straffen för våld och hot mot tjänsteman skärps, missförmelse mot tjänsteman ska återinföras. Straffet för blåljus-sabotage ses i samband med detta över för en sammanhängande straffskala. Ersättningsreglerna för poliser som drabbats av brott ska stärkas [En del verkar redan vara gjort. Se prop. 2021/22:198].

Skärpta straff för gängrelaterad brottslighet

Skärp straffen för brott som typiskt sett begås inom ramen för gängbrottslighet. Det handlar bland annat om vapenbrott, övergrepp i rättssak, utpressning, bedrägeri, ocker, rån och olaga hot. Gängbrottsutredningen bör ses som utgångspunkt, där vissa straffskalor justeras upp i skärpande riktning. [Även här verkar en del redan vara gjort. Se prop. 2022/23:53].

Fängelsepresumtionen avskaffas

Fängelsepresumtionen ska avskaffas. Det innebär, tillsammans med det faktum att straffen för flertalet brott ska skärpas, att fängelse kommer dömas ut i fler fall än idag. De gränser som idag uppställs i praxis om vilka straffvärden

⁷ En utredning under ledning av numera rikspolischefen Petra Lundh har tillsatts. Den ska redovisa sina förslag senast den 31 juli 2025. Se Dir. 2023:115.

⁸ Kommenterar inom hakparenteser inlagda av författaren.

som talar för fängelse ska ses över. [Det får antas att med "fängelsepresumtionen" avses presumtionen emot fängelse vid lägre straffvärden.]

Billighetsskäl och de försvarande och förmildrande omständigheterna i brottbalken ses över

Billighetsskäl — utom såvitt avser bestämmelsen om kronvittnen — ses över med inriktningen att de ska utmönstras eller inte ha samma påverkan på straffet som idag. Även försvarande och förmildrande omständigheter ses över med utgångspunkten att försvarande omständigheter, såsom brott mot äldre och mot barn, påverkar straffmättningsvärdet i större utsträckning än idag. [I stället för "straffmättningsvärdet" menar man nog "straffvärdet".]

Dagens form av mängdrabatt avskaffas

Straffreduktionen för flerfaldig brottslighet revideras. Vid konstruktion av gemensam straffskala för brottslighet ska som huvudregel respektive brottsfulla straffvärde gälla för de tre allvarligaste brotten, först därefter ska viss reduktion på straffet ges. För det fall det rör sig om allvarliga brott mot person så bör dock förutsättningarna till straffreduktion inskränkas ytterligare. Regler som inskränker den maximala längden på den gemensamma straffskalan ses samtidigt över. [Jfr Flerbrottsutredningens förslag Skärpta straff för flerfaldig brottslighet, SOU 2023:1]

Återfall ska straffas hårdare

Återfall i brott ska straffas hårdare. Vid upprepade återfall bör det utdömda straffet kunna överstiga straffskalan för det brott som en gärningsperson döms för. De begränsande regler som finns i 26 kap. 2 § brottbalken, där det maximala straffet begränsas, ska reformeras. [Se lagrådsremissen som ledde till gängbrottspropositionen. Se även lagrådsremissen den 9 juni 2022 avseende skärpta straff olovlig körning och rattfylleribrott och prop. 2021/22:279 Snabbare lagföring av brott.]

En ny påföljd: Förvaringsdom

En ny påföljd, förvaringsdom, ska införas. Livstidsstraff ska fortsätta gälla för allvarliga brott. Förvaringsdom ska kunna utdömas för personer som utgör en samhällsfara genom exempelvis hög risk för återfall i allvarlig brottslighet. [Se tilläggsdirektiv (Dir. 2023:74) till Utredningen om ett förstärkt samhällsskydd och en minskad risk för återfall i brott.]

Villkorlig frigivning

Dagens regler om villkorlig frigivning ses över i syfte att ersättas med ett nytt system som innebär att villkorlig frigivning som huvudregel inte beviljas, utan endast om det föreligger särskilda skäl. Särskilda skäl ska innefatta ett gott uppförande och omständigheter som i det individuella fallet talar emot att den intagne återfaller i brottslighet. Villkorlig frigivning ska aldrig kunna ske tidigare än efter att 3/4 av straffet verkställts. Möjligheterna att förlänga övervakningsperioden ska samtidigt ses över för att undvika att personer som sitter av hela straffet slipper övervakning efter avtjänat straff. En förlängning av övervakningsperioden ska inte påverka straffvärdet. [Vad som menas med detta sistnämnda är oklart; en förlängning av övervakningstiden kan ju knappast påverka straffvärdet.]

Preskriptionsbestämmelserna ska revideras

I första ledet genomförs SOU 2021:90 [En översyn av den straffrättsliga regleringen om preskription, som innebär bl.a. att preskriptionstiden ska avskaffas för vissa brott och förlängas för andra samt att fängelsestraff inte ska preskriberas]. I andra ledet tillsätts ytterligare en utredning med uppgift att överväga och föreslå utmönstringen av påföljdspreskription i svensk rätt. Särskilda ungdomspåföljder för unga som håller sig undan och blivit myndiga ska kunna omvandlas till motsvarande påföljd för vuxna innan påföljden verkställs. Vidare ska preskriptionstiden slopas för alla former av sexualbrott mot barn under 18 år.

Hur de olika punkterna i Tidöavtalet förhåller sig till varandra och till alla nyligen framlagda utredningsförslag och under senare tid genomförda lagstiftningsåtgärder — som i stor utsträckning förbereddes före Tidöavtalet — är inte alldeles klart. Men det får antas att ”Tidöpartierna” avser att lagstifta i fråga om de framtagna förslag som går i ”rätt” riktning och senare komplettera lagändringarna om de inte anses tillräckliga.

Defensiv eller offensiv straffrättspolitik

I Tidöavtalet saknas alltså en beskrivning av en straffrättspolitisk eller kriminalpolitisk grundsyn. Men eftersom målet med avtalet sägs vara att lösa Sveriges viktigaste samhällsproblem med kriminalitet och gängbrottslighet framstår det som rimligt att anta, att man tänker sig att de olika åtgärder som man har kommit överens om ska leda till detta resultat, dvs. till att brottsligheten minskar och särskilt då den allvarliga gängbrottsligheten med skjutningar och sprängningar. Några resonerang kring sådana effekter finns dock inte i avtalet och det hänvisas inte heller till forskning eller annat kunskapsunderlag.⁹

Enligt min mening är det nödvändigt att det förs en diskussion kring hur man på ett förståndigt sätt ska förhålla sig till brottsligheten och att därmed också frågan om utformningen av det straffrättsliga systemet — inbegripet de straff eller påföljder som ska användas mot den som har begått brott — blir föremål för seriösa överväganden.

Det är tydligt att flera olika förhållanden måste beaktas om man ska försöka besvara frågan, vad som bör göras mot brottsligheten. Det står klart att man förminskar problematiken om man tittar bara på vilka motåtgärder som straffrättspolitiken kan erbjuda. Med det vidare begreppet kriminalpolitik förstås hur man ordnar samhället i stort på ett sätt som verkar återhållande på normöverträdelser. Då involveras åtskilliga andra politikområden såsom bostadspolitik, skolpolitik, socialpolitik, fördelningspolitik etc. Men även inriktningen av polisens verksamhet och polisens effektivitet har förstås betydelse i sammanhanget. Det finns grund att tro att åtgärder vid sidan av straffrättspolitiken har

⁹ Även i direktiven till den av Petra Lundh ledda utredningen finns ett flertal anvisningar för hur straffrätten ska omformas. Det bör emellertid krävas mer än det som sägs där för att man ska kunna tala om en straffrättspolitisk eller kriminalpolitisk grundsyn.

större betydelse för brottslighetens utveckling än olika typer av ändringar av de straffrättsliga eller straffprocessuella reglerna.

Ett grundläggande vägval gäller om vi bör satsa på en offensiv straffrättspolitik eller om en något mer defensiv sådan politik är att förordas. Frågan har debatterats förr, men är förstås aktuell även i dag. En bra grund för diskussionen kring om straffrättspolitiken bör vara defensiv eller offensiv finns i Nils Jareborg, *Defensiv och offensiv straffrättspolitik i Nordisk tidskrift for kriminalvidenskab*, Årg 81 (1994), Nr 1 s. 41–53. Mycket av det som sägs i det närmast följande har inspirerats av Nils Jareborgs tankar.^{10, 11}

Den grundsyn på straffrätten som är styrande för den defensiva modellen av straffrätt är typiskt sett att systemet ska innehålla ett starkt skydd för enskilda människor mot maktmissbruk från det allmännas sida. Inom den defensiva straffrättspolitiken är sådant som rättssäkerhet och rättvisa överordnat de behov av brottsprevention som kan finnas. Legalitetsprincipen är en grundbult som har ett betydande inflytande på hur de olika straffrättsliga reglerna utformas och tillämpas. För att ett brott ska ha begåtts förutsätts att gärningsmannen kan hållas ansvarig för gärningen. Det innebär att straffrättsligt ansvar inte får läggas på någon som saknade ansvarsförmåga¹² eller som agerade utan uppsåt eller oaktsamhet. Dessutom bör straffhotet inte vara mer omfattande än vad som är nödvändigt för att normöverträdelser ska kunna hållas på en tolerabel nivå.

Beträffande påföljderna gäller principerna om proportionalitet mellan brottet och det straffrättsliga ingripandet och om ekvivalens, dvs. att den straffrättsliga reaktionen ska vara lika sträng för lika klandervärda gärningar. Något effektänkande, exempelvis att påföljden i varje särskilt fall ska ta sikte på att minska risken för fortsatt brottslighet från den dömdes sida, finns det inte rum för inom ramen för en defensiv straffrättspolitik. Domstolarna är oavhängiga och har inte någon brottsbekämpande funktion. I stället är de en viktig del i skyddet för den enskilde mot att bli oskyldigt dömd. I syfte att upprätthålla en hög rättssäkerhet betonas vikten av att det finns ett förbud mot retroaktiv strafflagstiftning, men också betydelsen av att det är åklagaren som har bevisbördan för att brott har begåtts och att beviskravet är högt. Det är en självklarhet att analogisk tillämpning av straffbestämmelser inte får förekomma.

Den som anser att straffrättspolitiken bör vara defensiv intar principiellt hållningen att det i vart fall inte är en huvuduppgift för

¹⁰ Se också av samma författare uppsatsen *Vilken sorts straffrätt vill vi ha? Om defensiv och offensiv straffrättspolitik i antologin Varning för straff*, Stockholm 1995.

¹¹ Man kan säga att uppdelningen i defensiv respektive offensiv straffrättspolitik i viss mån utgör en stilisering. En sådan kan dock vara användbar när man vill påvisa skillnader i attityder när det gäller straffrättens funktion i samhället. Samtidigt gäller att verkligheten säkert ofta kan beskrivas mera träffsäkert utan så utrerade positioner, dvs. bättre i form av en "gråskala" i stället för i vitt och svart.

¹² T.ex. små barn eller personer som på grund av psykisk sjukdom har saknat förmåga att inse gärningens innebörd.

straffrätten att bidra till att lösa sociala eller samhälleliga problem. Det hindrar inte att man som defensiv straffrättspolitikern kan ha åsikten att straffrätten har en viktig funktion genom att den visar på en genomtänkt och tydligt beskriven moraluppfattning som bör vara styrande för människornas handlande och dessutom syftar till att begränsa handlingar som är oönskade. Att den som har överträtt de i strafflagstiftningen nedlagda normerna får en samhällelig reaktion för sitt brott verkar sammanhållande på befolkningen och ger människor en känsla av att de lever i ett rättvist samhälle där det är viktigt att man sköter sig och är en god samhällsmedlem. Samtidigt är det inte nödvändigt att alla lagöverträdelser beivras. Att uppställa ett sådant mål för politiken skulle för övrigt vara utopiskt. Straffsystemet kan i det hänseendet kanske liknas vid en gräsmatta: det tål en hel del slitage (att personer som faktiskt är skyldiga inte alltid blir föremål för lagföring och dom) men slitaget får inte bli så starkt att det resulterar i något som kan liknas vid en upptrampad stig, dvs. det får inte vara i det närmaste fritt fram för regelöverträdelser på vissa områden.

Med en offensiv straffrättspolitik förstås att lagstiftaren i stället intar attityden att den huvudsakliga ambitionen inom politikområdet bör vara att med hjälp av straffrätten se till att brottsligheten upphör, eller i vart fall trycks tillbaka rejält. Den som förespråkar en offensiv straffrättspolitik godtar vanligtvis det mesta av det som kännetecknar den defensiva politiken, såsom kravet på oavhängiga domstolar och på att lagstiftningen och regelutlämpningen ska styras av legalitetsprincipen med allt vad det innebär. Inte heller sådana straffprocessuella frågor som fördelningen av bevisbördan i brottmål eller nivån på beviskravet är typiskt sett särskiljande mellan de olika straffrättspolitiska ståndpunkterna. Attityden att det straffrättsliga systemet ska innehålla olika slags rättssäkerhetsgarantier är också i princip gemensam. Men den som anser att straffrättspolitikern bör vara offensiv tänker mera att det är en straffrättslig uppgift att bidra till att lösa sociala eller samhälleliga problem eller i vart fall att straffrätten med någorlunda framgång kan och bör användas med ett sådant syfte. Brottsprevention är alltså för den offensive straffrättspolitikern det viktigaste syftet med det straffrättsliga systemet. Den huvudsakliga kritiken mot straffrätten går därmed ut på att den, så som lagstiftningen är utformad, inte är ett tillräckligt effektivt medel för att uppnå sitt syfte. Därför behöver den på olika sätt förändras.

I övrigt finns det en tendens att offensiv straffrättspolitik låter vad som skulle kunna beskrivas som "straffrättslig skuld" utgöra skäl för kriminalisering snarare än att brist på "straffrättslig skuld" ursäktar gärningsmannen.¹³ Vidare kommer brottsofferperspektivet i förgrunden. Brottsoffret behöver "upprättelse" vilket talar för hårdare straff och

¹³ Resonemanget haltar en aning: Utan kriminalisering är det svårt att tala om någon "straffrättslig skuld". Här kan för övrigt jämföras med den enligt min mening ganska onyanserade kritik som från bl.a. polishåll har riktats mot HD:s prejudikat "Vapenattrappen" NJA 2023 s. 393.

högre skadestånd. I ett system som präglas av offensiv straffrättspolitik är avkriminaliseringar svåra att genomföra medan det är betydligt lättare att få till stånd nykriminaliseringar och straffskärpningar. Typiskt sett höjs repressionsnivån fortlöpande samtidigt som det sker en utvidgning av kriminaliseringen till oaktsamma handlingar och en nedtoning av behovet att beakta olika förmildrande omständigheter eller billighetsskäl (se 29 kap. 3 och 5 §§ BrB). Brottmålsprocessen snabbas också på och polisens möjligheter att använda tvångsmedel vidgas. Följden blir att antalet frihetsberövanden ökar liksom längden på frihetsberövandena. Det finns också en tendens till strängare verkställighet och till att beslutsbehörigheter flyttas nedåt i organisationerna¹⁴.

Man torde kunna säga att både individualpreventiva inriktningar — som innebär att fokus när det gäller brottspreventionen läggs på att den enskilde lagöverträdaren inte ska begå brott på nytt — och tydligt allmänpreventivt inriktade system, där syftet att motverka brott genom generell avskräckning är framträdande, är exempel på offensiv straffrättspolitik.

Från strafflagen till brottsbalken

I det följande kommer den straffrättspolitik som har präglat Sverige under de senaste ca 150 åren att beskrivas översiktligt. Därefter återkommer vi till frågan, vilken syn på straffrättspolitiken och dess roll som förefaller klokast.

Strafflagen, som gällde från år 1865 till brottsbalkens ikraftträdande år 1965, kan sägas ha innehållit ett klassiskt system som i huvudsak byggde på straff efter förtjänst¹⁵ och som innehöll många olika former av straff som kunde användas. Det var dödsstraff, straffarbete, fängelse och böter. Den som inte betalade sina böter kunde få dem förvandlade till fängelse vid vatten och bröd, vilket väl närmast var ett kroppsstraff. Här gällde dock ett undantag för havande eller ammande kvinnor och för den som var under 18 år. Vidare förekom det avsättning och förlust av ämbete på viss tid (suspension). Man kunde också mista medborgerligt förtroende för alltid eller på viss tid, vilket innebar att man förlorade sin rösträtt — om man nu hade någon — och inte heller kunde inneha offentlig tjänst. Med alla dessa former av straff kunde brottet mötas av en reaktion som avpassades efter brottets svårhet. Men även tidigare brottslighet spelade en stor roll för straffets stränghet. Det fanns t.o.m. särskilda straffskalor för den som hade återfallit. Så kunde den som "kom åter fjärde gången eller oftare" i stöldbrott dömas ända upp till livstids straffarbete. Så strafflagen kan i viss mån sägas ha gett uttryck för olika synsätt, fastän vi tänker på den mest som en lagstiftning

¹⁴ Det sistnämnda kan förstås också ha andra skäl för sig.

¹⁵ Med det förstås att den, som begått den brottsliga gärningen, som reaktion från samhällets sida fick vad han eller hon förtjänade genom brottet.

som byggde på idén om straff efter förtjänst, dvs. på principen att man fick vad man förtjänade för den gärning som man hade begått.

Om nu strafftanken, som i betydande utsträckning bottnade i ett allmänpreventivt synsätt, alltså får sägas ha varit grundläggande i strafflagen från början så förlorade denna under 1900-talet sin dominerande ställning. Fokus gick över från en huvudsaklig förtjänstprincip till ett tänkande som efter hand fick allt mera av individualpreventiva inslag. Man menade att det straffrättsliga ingripandet borde avpassas så, att risken för fortsatt brottslighet från den dömdes sida minskade. För detta behövde man i vissa fall förlänga frihetsberövandet, men i andra fall kunde man ersätta fängelse och straffarbete med kriminalvård i frihet. Så infördes år 1906 som ett första steg både villkorlig frigivning och villkorlig dom.

I takt med att behandlingstanken — dvs. tanken att i vissa fall ersätta straff med vård och behandling eller bättre: att reaktionen på brott i ökande utsträckning skulle styras av åtgärder som syftade till att motverka återfall — fick ett ökat inflytande växte det fram ett mera differentierat påföljdssystem. Lagöverträdaren stod i centrum för åtgärder som skulle minska risken för fortsatt brottslighet från hans eller hennes sida. Fanns det ingen sådan risk, eller var den liten, kunde det bli villkorlig dom. Typiskt sett gällde detta för förstagångsbrottslingen som inte hade begått ett alltför allvarligt brott. Annars kunde det för den som ansågs behöva kriminalvård i frihet bli villkorlig dom med övervakning (skyddstillsyn), som vid behov kunde kombineras med "anstaltsbehandling" under lägst en och högst två månader. För yngre lagöverträdare (18–21 år) kunde det bli ungdomsfängelse, som var en tidsbestämd påföljd med en översta gräns på ursprungligen fyra år och sedan, i och med BrB, på fem år varav högst tre år i anstalt. För de mera "kroniska" brottslingarna fanns internering på en viss av domstolen angiven minsta tid, lägst ett och högst tolv år. Även interneringen var alltså, åtminstone formellt, tidsbestämd.¹⁶ Som ett slags restposter fanns fängelse och straffarbete.¹⁷

Hur länge de tidsbestämda påföljderna skulle verkställas bestämdes av olika nämnder, de lokala övervakningsnämnderna samt Kriminalvårdsnämnden, Ungdomsfängelsenämnden och Interneringsnämnden. Även längden av tidsbestämt fängelse avgjordes i många fall under verkställighetstiden genom beslut av övervakningsnämnd eller Kriminalvårdsnämnden om villkorlig frigivning eller frigivningspermission.

Man kan säga att när brottsbalken antogs år 1962 och trädde i kraft år 1965 så stod behandlingstanken på sin höjdpunkt. Återfallsprevention var centralt i detta system, som dock samtidigt beaktade allmänpreventiva synpunkter. Det kan beskrivas så att inom ramen för vad

¹⁶ Ofta beviljades den dömda vård utom anstalt (VUA) vid utgången av minsta tiden. VUA gällde också för den som hade dömts till ungdomsfängelse. Här var praxis sådan, att det ofta beslutades om VUA när verkställighetstiden i anstalt närmade sig ett år.

¹⁷ Fängelse kunde dömas ut på minst en månad och maximalt två år.

hänsynen till allmän laglydnad ansågs kräva skulle individualprevention vara målsättningen. Brottsbalkens påföljdsbestämningssystem hade klara offensiva inslag: Brottsligheten skulle minskas eller åtminstone motverkas i huvudsak genom en inriktning på individen.

Behandlingstanken ledde till en humanisering av straffrättspolitik, inte bara när det gällde valet av påföljd utan kanske framför allt i fråga om verkställigheten av de påföljder som dömdes ut. Stort fokus lades på rehabiliteringsinsatser av olika slag. Men det är tydligt att vissa inslag i det på behandlingstanken grundade differentierade påföljdsystemet knappast kan uppfattas som särskilt humana. Ett tydligt exempel är interneringen.

Fastän det fanns en tro på möjligheterna att genom straffrättspolitiska åtgärder minska brottsligheten kom det redan på tidigt 1960-tal fram kritik som byggde på att underlaget för brottsbalkens påföljdsystem i form av kriminologiska forskningsresultat var bristfälligt. Kritiken ledde inte till att brottsbalksprojektet stoppades, men man var öppen för att forskningsresultat i framtiden kunde leda till förändringar av brottsbalkens påföljdssystem. Av intresse är också att det framhölls att kriminaliteten inte med framgång kan bekämpas enbart genom åtgärder inom det straffrättsliga området. Enligt den dåvarande justitieministern Herman Kling¹⁸ måste kampen mot brottsligheten sättas in också inom åtskilliga andra fält av samhällslivet. Stor vikt måste enligt honom tillmätas de allmänt förebyggande åtgärderna, bl.a. i form av en upprustning av den psykiska barna- och ungdomsvården och en utbyggnad av familjerådgivningsverksamheten. Men också andra områden och företeelser ansågs vara av stor vikt, såsom polisens verksamhet, skolan, ungdomens föreningsliv och fritidsverksamhet samt det "förekommande alkoholmissbruket".¹⁹

Straffrättspolitiska tankar före och i samband med 1989 års reform

Med stöd av de resultat som forskningen så småningom avkastade, både i Sverige och internationellt²⁰, växte kritiken mot behandlingstanken i styrka. I en rapport, *Nytt straffsystem — Idéer och förslag* (1977:7), sammanfattades kunskapsläget av en arbetsgrupp inom Brå²¹. I grova drag formulerades invändningarna mot behandlingstanken enligt två linjer. Om varje lagöverträdare ska få den påföljd som individualpreventivt ger bästa resultatet krävs både att påföljderna rent faktiskt

¹⁸ Herman Kling, 1913–1985, socialdemokratisk politiker, justitieminister 1959–1969.

¹⁹ Se Herman Kling, *Brottsbalken* i SvJT 1963 s. 1.

²⁰ Inflytandet utifrån kom främst från Norge och Finland. Enligt kritiker i de länderna var straffsystemet godtyckligt och därmed rättsosäkert genom att det medförde frihetsberövanden på grund av påstått behov samtidigt som behandlingsresultaten var dåliga. Detta var för övrigt något som påtalades även i den svenska diskussionen.

²¹ I gruppen ingick bl.a. Per Jermsten (ordförande), Erland Aspelin, Sten Heckscher, Bo Martinsson, Holger Romander, Knut Sveri och Hans Thornstedt.

också leder till de resultat som systemet bygger på och att det går att fördela påföljderna så att varje lagöverträdare får den påföljd som är "rätt" för henne eller honom. Det ansågs att inte någon av dessa förutsättningar för ett på individualprevention grundat påföljdsbestämningssystem kan uppfyllas. Fastän en individualpreventivt utformad påföljd i en del fall kan vara framgångsrik, var den generella iakttagelsen att verkställandet av en straffrättslig påföljd inte förbättrar den dömdes anpassning i samhället utan i stället riskerar att försämra den. Och när det gäller möjligheterna att göra prognoser beträffande framtida förhållningssätt från den tilltalades sida framhölls, att vi knappast är mycket bättre än slumpen. Detta gäller trots att det tas fram yttranden från Kriminalvården eller görs personundersökningar, som det då hette.

Kritiken mot behandlingstanken tog sikte även på att den ledde bl.a. till rättsosäkerhet och bristande likhet inför lagen.

I stället förespråkade Brå-arbetsgruppen vad man kallade för en försiktig uppvärdering av allmänpreventionens betydelse. Med det menade man dels att kriminaliseringen är tänkt att minska frekvensen av det den förbjuder, dels att straffsystemet ger uttryck för värderingar och att dessa värderingar, vid tillämpningen av systemet, vidarebefordras till människor i allmänhet och att även det är ägnat att hålla tillbaka mängden av normöverträdelser.²² Man lyfte fram den moralbildning som blir följd av att en straffrättslig påföljd, som är avpassad efter hur farlig eller förkastlig gärningen är, döms ut.

Brå-rapporten fick mycket stor uppmärksamhet, inte minst i medierna. Bl.a. föranledde den en särskild diskussion i SvJT.²³ Det nordiska meningsutbytet fortsatte även efter rapporten, se t.ex. antologin *Straff och rättfärdighet — ny nordisk debatt* som kom år 1980²⁴.

Kritiken mot brottsbalkens påföljdssystem i allmänhet och behandlingstanken i synnerhet togs på allvar av statsmakterna och ledde bl.a. till att två lagstiftningskommittéer tillsattes år 1979, Fängelsestraffkommittén och Frivårdskommittén. Men det ska sägas att redan innan dessa kommittéer hade levererat några betänkanden, så avskaffades den — i vart fall formellt — tidsbestämda påföljden ungdomsfängelse år 1980. I det sammanhanget ombildades också den tidsbestämda anstaltsbehandlingen vid skyddstillsyn²⁵ till det tidsbestämda s.k. 28:3-fängelset, som kan dömas ut på numera lägst 14 dagar och högst tre månader i samband med skyddstillsyn.²⁶ Året efter, dvs. år 1981, utmönstrades även interneringen ur påföljdssystemet.²⁷

²² Brå-rapport 1977:7 s. 196 ff.

²³ SvJT 1978 s. 121.

²⁴ Skriften redigerades av Sten Heckscher, Annika Snare, Hannu Takala och Jørn Vestergaard.

²⁵ Anstaltsbehandlingen kunde pågå i lägst en och högst två månader. Längden av "behandlingen" bestämdes av övervakningsnämnden.

²⁶ Till en början var minimitiden en månad. Se prop. 1980/81:44.

²⁷ Se prop. 1980/81:76.

Fängelsestraffkommittén²⁸ var den tunga av de två nya kommittéerna. Den fick uppdraget att lägga fram de systemförändrande förslagen. Frivårdskommittén²⁹ skulle utveckla innehållet i de påföljder som utgjorde alternativen till fängelse men också föreslå nya påföljder, såsom samhällstjänst och kontraktsvård.³⁰ De båda kommittéernas betänkanden, som var flera till antalet, ledde till påföljdsreformen år 1989 men också till flera andra lagändringar. Särskilt viktigt i sammanhanget är Fängelsestraffkommitténs huvudbetänkande Påföljd för brott (SOU 1986:13–15).

Sannolikt bidrog uppdelningen av förberedelsearbetet för påföljdsreformen på två olika kommittéer — med delvis skilda sätt att se på vilka grunder som bör gälla för påföljdsbestämningen — till att 1989 års reform kom att bli aningen otydlig i fråga om den grundläggande straffrättspolitiska inriktningen. Men i huvudsak kan den ses som ”nyklassisk” med proportionalitet mellan brottet och påföljden som en tydlig grundbult.³¹ Det blev alltså i de nya reglerna för straffmätning och för påföljdsval som infördes i 29 och 30 kap. BrB³² en klar nedtoning av behandlingstankens inflytande på domstolsnivån. Ambitionen var att slopa eller kraftigt tona ned preventionsteoriernas inverkan vid domstolarnas påföljdsbestämning i det enskilda fallet. Detta inskränkte sig inte till endast individualpreventionen, utan också till allmänpreventionen. Lagstiftaren anslöt sig alltså knappast till Brå-arbetsgruppens beskrivning av sin grundsyn — en försiktig uppvärdering av allmänpreventionens betydelse — men nog mera till den förklaring till sin inställning till allmänpreventionen som arbetsgruppen gav.

1989 års reform innebar ett utmönstrande av regeln i 1 kap. 7 § BrB om att rätten vid val av påföljd skulle, med iakttagande av vad som krävs för att upprätthålla allmän laglydnad, fästa särskilt avseende vid att påföljden skulle vara ägnad att främja den dömdes anpassning i samhället (behandlingstanken) och ett införande av straffvårdebegreppet i lagen. Detta innebar ett betonande av principen ”straff efter förtjänst”.³³ Att fängelse pekades ut som en strängare påföljd än villkorlig

²⁸ Ordförande i Fängelsestraffkommittén var Carl-Johan Cosmo. Han hade tidigare varit den förste kanslichefen (generaldirektören) i Brå. Bland övriga deltagande i kommittén kan nämnas Erland Aspelin och Bo Martinsson, den senare generaldirektör i Kriminalvårdsstyrelsen.

²⁹ Ordförande i Frivårdskommittén var Olof Börjeson.

³⁰ Det sagda ska inte förstås så att samhällstjänst och kontraktsvård är självständiga påföljder. I stället utgör de föreskrifter som kan meddelas i samband med att rätten dömer till villkorlig dom (samhällstjänst) eller till skyddstillsyn (samhällstjänst och kontraktsvård).

³¹ Med nyklassisk torde menas att reformen anslöt till vad som gällde innan behandlingstanken kom att dominera.

³² De nya reglernas placering i 29 och 30 kap. i balken får sägas vara lyckad. I dessa kapitel fanns tidigare regler för ungdomsfängelse respektive internering, något som är ganska tänkvärt och understryker det skifte av synsätt som hade ägt rum.

³³ Det är väl inte alldeles klart vad Brå-arbetsgruppen menade med en försiktig uppvärdering av allmänpreventionens betydelse. Kanske avsåg man inte mera än det som 1989 års reform betonade, dvs. straff efter förtjänst?

dom och skyddstillsyn var en del av detta. Men tittar man på kriterierna för tillämpningen av alternativen till fängelse — villkorlig dom och skyddstillsyn — så skiljer det faktiskt inte så mycket mellan formuleringarna i lagtexten före reformen och efter den. Av särskilt intresse är att kriterierna för val av skyddstillsyn fortfarande var, och faktiskt ännu är, effektorienterade; vid val av påföljd ska rätten som skäl för skyddstillsyn särskilt beakta om det finns anledning att anta att denna påföljd kan bidra till att den tilltalade avhåller sig från fortsatt brottslighet (se 30 kap. 9 § BrB). Enligt den nya lagstiftningen var också påföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn precis som förut jämställda i fråga om svårhet (se 30 kap. 1 § BrB), vilket naturligtvis berodde på hur kriterierna för påföljderna var utformade (prognos vid villkorlig dom respektive effekt vid skyddstillsyn; dvs. inom ramen för påföljdernas tillämpningsområde spelade brottets svårhet i princip ingen roll).

Även i det nya påföljdssystemet skulle förstas hänsyn tas till personliga förhållanden och till den tilltalades handlande efter brottet. Men detta skulle primärt inte göras utifrån något bedömt behov hos gärningsmannen som skulle tillgodoses, utan på den grunden att det var rättvist, rimligt eller ”billigt” (se 29 kap. 5 § BrB). Det infogades dock i lagen vissa ganska behandlingsinriktade skäl som särskilt skulle beaktas vid valet av skyddstillsyn (se 30 kap. 9 § andra stycket BrB).

Man kan, trots den något blandade bilden, säga att 1989 års reform i mångt och mycket vilade på principerna för en ”nyklassisk” och defensiv straffrättspolitik. Det får man uppfatta att också Brå-rapporten Nytt straffsystem gjorde och för övrigt även Fängelsestraffkommitténs huvudbetänkande (SOU 1986:13–15).

Fastän många bejakade den nyklassiska och samtidigt defensiva inriktningen av påföljdsbestämningsreformen kan det konstateras, att det inte rädde konsensus kring grunderna för 1989 års reform.³⁴ Det fanns de som ville hålla fast vid behandlingstanken och som motsatte sig övergången till ett mera nyklassiskt och tydligt defensivt system. En av de som argumenterade emot resonemangen i Brå-rapporten var Björn Kjellin, president i Skånska hovrätten under åren 1958–1977. Vid sidan av tjänsten som hovrättspresident var Björn Kjellin ordförande i Övervakningsnämnden i Malmö, första avdelningen, som hade hand bl.a. om de intagna i det gamla malmöfängelset på Kirseberg. Eftersom man visste att Björn Kjellin var mycket intresserad av straffrättspolitik — och dessutom sällsynt kunnig och erfaren — fick övervakningsnämnden ingå bland remissinstanserna som skulle yttra sig över Brå-rapporten Nytt straffsystem och Ungdomsfängelseutredningens betänkande Tillsynsdom (SOU 1977:83).³⁵ Nämndens remissvar är

³⁴ I Vänbok till Sten Heckscher har jag i uppsatsen Nytt straffsystem då och nu (s. 49) beskrivit den diskussion som ägde rum när Brå-arbetsgruppens förslag tillsammans med Ungdomsbrottskommitténs betänkande presenterades vid ett regionalt domarmöte i Skånska hovrätten.

³⁵ Brå-rapporten remissbehandlades alltså tillsammans med utredningsbetänkandet.

mycket illustrativt för hur diskussionen gick. Det tar upp själva kärnfrågan, dvs. kritiken mot behandlingstanken och hur påföljdssystemet bör vara utformat. Bl.a. så här skrev nämnden om Brå-arbetsgruppens förslag:³⁶

Arbetsgruppen tar [därefter] upp frågan om preventionsteorier, en diskussion som tidigare har kostat mycken möda med ringa resultat. Utbytet blir inte bättre den här gången. När arbetsgruppen kommer in på vad den kallar kritik av behandlingstanken grips den av trosvisshetens glöd och låter sin framställning sväva ut i uppenbara överdrifter. Rapporten börjar här med att säga att det råder oklarhet och förvirring om vad som menas med behandlingstanken. Arbetsgruppen gör då så att den själv definierar vad den menar med begreppet, en definition som synes motsvara de föreställningar man på sin tid hade om Philadelphia-systemet³⁷, när det var nytt och oprövat. Arbetsgruppen påstår att få länders straffsystem har präglats av behandlingstanken i lika stor utsträckning som det svenska och den riktar en häftig kritik mot denna tanke, varvid den genom allehanda hänvisningar söker ge sin kritik en vetenskaplig förankring. Det måste sägas att denna framställning inte är övertygande. Den kunde väl lämnas åt sitt öde, om det inte förhöll sig så att arbetsgruppen på ett otal ställen återkommer till kritiken mot behandlingstanken såsom något fastslaget som motiverar detaljändringar i skilda sammanhang. Även Ungdomsfängelseutredningen synes i viss mån ha väglett av samma överväganden. Det bör då framhållas att, för att talet om överdriven behandlingsoptimism i det förgångna skall kunna tas på allvar, kritiken måste riktas mot konkreta inslag i gällande påföljdssystem. Sådana inslag finns, men endast på isolerade punkter t.ex. föreställningen att fostran och utbildning kan meddelas genom ungdomsfängelse (BrB 29:1) men det kan icke göras gällande att påföljdssystemet i några centrala delar fått sitt innehåll bestämt av föreställningen om det välgörande resultatet av behandling. Arbetsgruppen borde i detta hänseende, i stället för att måla en fantasi-bild på väggen, ha utgått från förarbetena till gällande lag och från den praktiska tillämpningen av lagen. Ämnet finns utförligt behandlat i Strafflagberedningens Förslag till skyddslag och i propositionen till riksdagen med förslag till brottsbalk. Det visar sig då att alla de sidor som arbetsgruppen offrar på sitt tal om en uppvärdering av allmänpreventionens betydelse är helt onödiga. Allt vad som sägs där har Strafflagberedningen redan sagt. Beredningen anger såsom odiskutabel huvudregel att brott skall följas av brottspåföljd (se SOU 1956:55 s. 33). Beredningen påvisar fullt klart de menliga följderna av frihetsberövande och när den i det sammanhanget talar om behandling är det för att tillvarataga möjligheterna att gestalta det kriminalrättsliga ingripandet så att det ger hjälp och stöd åt den dömda. Detta är uppenbarligen något helt annat än arbetsgruppens tal om att behandlingssynpunkter ges oinskränkt herravälde över påföljdsvalet och att det straffrättsliga ingripandets art och intensitet bestämmas med utgångspunkt i behovet av behandling. Arbetsgruppens funderingar i denna del synes vara helt gripna ur luften. Det kan tilläggas att Strafflagberedningens

³⁶ Björn Kjellin var för övrigt en av dem som inbjöds av Svensk Juristtidning att uttala sig över rapporten. Andra var den finländska professorn Inkeri Anttila, Gillis Erenius, Ragnar Gottfarb och Ivar Strahl.

³⁷ Philadelphia-systemet innebar att fängelsestraffet avtjänades i cellfängelser där den intagne under stora delar av verkställigheten fick vara inlåst. Både arbete och vila skedde alltså i cellen. Inom Auburnsystemet användes i stället "nattceller". Arbetet fick de intagna utföra tillsammans, dock under tystnad.

förslag vållade en hel del kritik, grundad på oro för att en mildring av de straffrättsliga ingripandena skulle öka riskerna för brott. I propositionen gjordes därför vissa jämkningar i syfte att stärka den allmänt brottsavhållande effekten hos reaktionssystemet. Den fortsatta utvecklingen i rättstillämpningen har emellertid, såsom framgår av rapporten, medfört en fortlöpande förskjutning av påföljderna genom ökad användning av kriminalvård i frihet och genom en förkortning och liberalisering av frihetsberövande åtgärder, utan att därigenom grundprinciperna för påföljdssystemet har rubbats.

Såsom en karakteristik av det nu tillämpade påföljdssystemet kan alltså sägas att detta icke till någon del är baserat på behandlingstanken, med den av arbetsgruppen definierade betydelsen av detta ord. Den bygger i stället på den av Strafflagberedningen angivna och av statsmakterna godtagna huvudprincipen att brott skall följas av en brottspåföljd i proportion till gärningens beskaffenhet på det sätt som anges i de särskilda bestämmelserna om olika brott i BrB. Systemet innebär att i betydande utsträckning kriminalvård i frihet kan användas i stället för frihetsberövande antingen såsom den av domstolen bestämda påföljden eller såsom ett inslag i verkställigheten. Det kan sålunda sägas att påföljdssystemet i tillämpningen icke är fullt så strängt som det ser ut vid första påseende. Det innehåller en rad möjligheter att på olika stadier beakta personliga omständigheter i mildrande riktning och på det sättet minska olägenheter och skador som vållas av frihetsberövande. Det kan i denna mening sägas vara baserat på en "sällningstanke", en möjlighet att sälla bort de bästa och de hoppfullaste fallen från tillämpningen av strängare åtgärder.

När arbetsgruppen nu vill hävda att grundprincipen skall vara att brott följs av en påföljd i förhållande till gärningens beskaffenhet, så innebär det att arbetsgruppen slår in öppna fönster, ty det är den redan gällande grundprincipen. Felet i arbetsgruppens resonemang ligger däri att den dessutom vill begränsa möjligheterna att ta hänsyn till personliga omständigheter. Det är visst inte möjligt att hävda att påföljden därigenom blir mer "rättvis". Den rättvisa man åstadkommer på det sättet bygger på att man begränsar antalet av de faktorer som får beaktas. [...]

Enligt nämndens mening är det inte önskvärt att till grund för påföljdssystemet lägga en så konsekvent nyklassisk straffteori som arbetsgruppen föreslår. Men offrar därigenom enbart av teoretiska skäl en stor del av de framsteg som vunnits under decenniernas uppbyggnad av ett tidsenligt fungerande påföljdssystem. Man bör inte alltid vara så förtvivlat konsekvent i den ena eller andra riktningen. Det är viktigare att hålla sig med ett påföljdssystem som tar hänsyn till vad som är praktiskt uppnåeligt, även om det förutsätter ett visst mått av kompromissande. Det är viktigt att påföljderna är rättvisa. Avsteg från proportionaliteten får inte göras i sådan grad att de framstår som godtyckliga. Men ett lika viktigt krav är att systemet är så utformat att det lönar sig att sköta sig väl och att visa en positiv strävan att rätta sig efter samhällets krav. De möjligheter till jämkning av påföljderna på olika stadier som systemet erbjuder bör inte uppges.

När det gäller effektiviteten i samhälls-ingripandena mot brott sitter alla teoretiker i samma båt. Ingen har hittills funnit något radikalmedel med vilket brottsligheten kan avskaffas. Inget påföljdssystem blir effektivare enbart av det skälet att den som planerar det eller tillämpar det pratar om allmänprevention eller om behandlingsåtgärder. Det dåliga utbytet av de åtgärder som vidtas kan skyllas alla slag av teoretiker lika. Om jämförelsen mellan en påföljd som innehåller konkreta behandlingsåtgärder och en som saknar dessa icke visar några signifikanta skillnader i fråga om resultatet säger

detta ingenting om vilket system som är bäst. De är tydligen lika dåliga. [...] Det kan alltså sägas att den krok på vilken arbetsgruppen hänger upp sina förslag är ytterst svag. Arbetsgruppen har icke visat att det straffsystem som gruppen föreslår ger ett bättre resultat än de nuvarande reglerna och den kan ej heller visa det.

Tonen i remissvaret illustrerar hur de nya tankarna uppfattades av en del av de som hade tagit till sig det då gällande systemet. Men detta system hade förlorat sin trovärdighet. Man trodde helt enkelt mera på de nya eller nygamla ("nyklassiska") tankarna och ansåg det inte möjligt att behålla ett påföljdssystem som i betydande grad byggde på en av forskningen misskrediterad behandlingstanke.

Reformambitionerna avstannade inte med 1989 års lagstiftning. Den år 1992 tillsatta Straffsystemkommittén³⁸ hade i uppdrag att gå längre än 1989 års reform. Inriktningen var att man alldeles skulle göra rent hus med behandlingstanken som grund för domstolarnas påföljdsbestämning, men samtidigt inpränta att straff är ett lidande för den som utsätts och som därför måste användas med försiktighet (se SOU 1995:91). Anslaget var alltså ytterligare defensivt. Men det visade sig att när statsmakterna skulle ta hand om Straffsystemkommitténs förslag så var man inte intresserad av att gå så långt som man sagt i direktiven till kommittén. Att helt ta bort individualpreventiva bedömningar på domstolsnivå ansågs inte önskvärt. Så den kommitténs arbete ledde bara (tillsammans med annat lagstiftningsförberedande arbete som hade bedrivits vid sidan av kommittén) till förändringar inom ramen för 1989 års system. Dessa innebar främst att samhällstjänsten permanentades, att slutna ungdomsvård infördes, att det blev ändringar av den villkorliga frigivningen — bl.a. avskaffades halvtidsfrigivning — och att den elektroniska övervakningen övergick från en försöksverksamhet till att bli en permanent del av verkställighetslagstiftningen.

Införandet av samhällstjänsten som en föreskrift vid villkorlig dom eller skyddstillsyn är intressant i sammanhanget. Visserligen anfördes rent allmänt en del "behandlingsskäl" för samhällstjänsten, men det viktigaste motivet för införandet av samhällstjänst som en del av påföljdssystemet var att man med samhällstjänsten kunde minska bruket av fängelsestraff, särskilt då de kortaste straffen som döms ut huvudsakligen med hänvisning till brottslighetens art. Därigenom kunde man undvika fängelsestraffets skadliga verkningar för ytterligare ett antal tilltalade. (Se prop. 1989/90:7.) På så sätt är samhällstjänsten ganska lätt att foga in i de grundtankar som 1989 års reform vilade på. Motsvarande gäller i fråga om "den elektroniska fotbojan", som också syftade till att minska bruket av fängelse (se lagen, 1994:451, om intensivövervakning med elektronisk kontroll). Det är emellertid inte lika enkelt att inom ramen för en defensiv modell av straffrättspolitik

³⁸ Ordförande i Straffsystemkommittén var ursprungligen Axel Lundqvist, som hade varit huvudsekreterare i Fängelsestraffkommittén. Axel Lundqvist avled år 1993 och efterträddes som ordförande av Erland Aspelin.

se en plats för kontraktsvården. Att en skyddstillsyn kan förenas med en särskild behandlingsplan utgör emellertid, på motsvarande sätt som i fråga om samhällstjänsten, ett särskilt skäl för domstolen att undvika fängelse. Och det anges inte i lagtexten att rätten behöver ha några särskilda förväntningar på att kontraktsvården i det enskilda fallet ska leda till några positiva individualpreventiva effekter (se 30 kap. 9 § andra stycket 3 p. BrB). Så i mångt och mycket utgör kontraktsvården ett alternativt sätt att verkställa ett frihetsberövande som annars (typiskt sett) hade skett i anstalt.

Delvis parallellt med utvecklingen på påföljdsidan fördes det från mitten av 1900-talet en diskussion om de psykiskt störda lagöverträdarna. Den ledde först till ett avskaffande av kravet på tillräknelighet i och med införandet av BrB och sedan, efter 1989 års reform, till tankar på ett återinförande av ett sådant krav. När skuldfrågans betydelse tonades ned till förmån för individualprevention — som ju skedde före och i samband med införandet av BrB — blev det inte lika viktigt med ett tillräknelighetskrav, dvs. ett krav på ansvarsförmåga. Lagöverträdaren skulle ju hur som helst p.g.a. gärningen behandlas så, att han eller hon inte återföll. Gärningsmannen behövde vård för att inte göra om "brottet" och då var det mindre viktigt om han eller hon ansågs tillräknelig eller inte. Med en återgång till ett tydligare betonande av skuldprincipen och ett nedtonande av individualpreventiva ambitioner vid påföljdsbestämningen kom avsaknaden av ett tillräknelighetskrav att "skava". Sverige är för övrigt nästan ensamt i världen om att inte kräva ansvarsförmåga för straffrättsligt ansvar. Förslag har lagts fram om en reform på området vid inte mindre än tre tillfällen (Straffansvarsutredningen i SOU 1996:185, Psykansvarskommittén i SOU 2002:3 och Psykiatrilagsutredningen i SOU 2012:17). Men förslagen har stupat på att lagstiftningskraft har saknats.

Åren efter 1989 års reform

Trots att Straffsystemkommitténs förslag från år 1995 om ett ännu tydligare "nyklassiskt" påföljdsbestämningssystem inte genomfördes kan man säga, att de tankar som utgjorde grunden för förslaget påverkade utvecklingen på påföljdsområdet. Framst i HD:s praxis kan man i vart fall från år 2000 se klara tecken på att idén om en tydlig proportionalitet mellan brottet och det straffrättsliga ingripandet fick ett allt större inflytande på bekostnad av "behandlingskäl". De viktigaste avgörandena är "Socialkontorsfallet" NJA 2000 s. 314 och "Skärtorsdagsdomen" NJA 2008 s. 359, men också "De kinesiska kullagren" NJA 2014 s. 559 bör nämnas som ett viktigt "nyklassiskt" avgörande tillsammans med "28:3-fängelset" NJA 2015 s. 1024. I "Socialkontorsfallet" tolkade HD de prognos- respektive effektkriterier som lagstiftningen innehöll — och fortfarande innehåller — som skäl för villkorlig dom respektive skyddstillsyn på ett påtagligt inskränkt vis. Och i 28:3-fängelset" (se p. 22) förklarade HD explicit att det inte är en

förutsättning för skyddstillsyn att den tilltalade har ”ett s.k. övervakningsbehov”. Så fastän lagstiftaren tvekade en aning och trots de invändningar som tidigare hade framförts fortsatte utvecklingen i samma riktning som 1989 års reform eller, kanske hellre, i den riktning som Straffsystemkommittén hade anvisat. Man kan säga att nyklassicismen på straffrättens område hade blivit allmänt accepterad och var förhärskande, trots att den alltså knappast hade full täckning i lagstiftningen. Därmed kan det också sägas att straffrättstillämpningen fick en allt tydligare defensiv inriktning.

Men det har förstås även förekommit lagstiftningsåtgärder i nyklassisk (och defensiv) riktning efter 1989 års reform. En viktig proposition var den tidigare nämnda om skärpta straff för allvarliga våldsbrott, som kom år 2010 (prop. 2009/10:147) och som grundade sig på Straffnivåutredningens³⁹ betänkande *Straff i proportion till brottets allvar* (SOU 2008:85).⁴⁰ Genom 2010 års lagstiftning slopades — för övrigt helt logiskt — möjligheterna att beakta allmänpreventiva skäl inom ramen för straffvärdebedömningen.⁴¹

Också andra lagstiftningsprojekt har förekommit. Den år 2009 tillsatta Påföljdsutredningen med Fredrik Wersäll som ordförande lämnade år 2012 sitt betänkande *Nya påföljder* (SOU 2012:34). Något trendbrott i synen på straffrättspolitik kan man knappast säga att den utredningens arbete medförde, utan man var kvar i en nyklassisk och huvudsakligen defensiv straffrättspolitisk syn. I direktiven var det t.ex. inskrivet man skulle överväga möjligheterna att minska antalet korta fängelsestraff och ersätta dessa med andra trovärdiga påföljder. En viktig del av utredningens förslag gick ut på att införa ett system med villkorligt fängelse. Utredningens utgångspunkter var att påföljdsystemet måste präglas av rättvisa, tydlighet och konsekvens, att straff ska dömas ut efter brottets allvar, att lika fall ska behandlas lika men också att återfall i brott alltid ska innebära en mer ingripande påföljd samt att systemet ska vara humant och ta tillvara de möjligheter som finns att verka brottsavhållande. Utredningen själv bedömde bl.a. att dess förslag skulle minska användningen av kortare fängelsestraff.

Vissa delar av Påföljdsutredningens förslag har genomförts, bl.a. har en ”nyklassisk” upprensning gjorts i regelsystemet för ny påföljdsbestämning efter tidigare dom (34 kap. BrB). Också den nya påföljden ungdomsövervakning vilar på utredningens förslag. Men huvudprojektet villkorligt fängelse har det inte blivit något av.

³⁹ Straffnivåutredningen leddes av Anders Perklev. Ett av huvudförslagen var en skärpt återfallsreglering. Det förslaget genomfördes dock inte. Däremot ledde betänkandet till skärpningar av straffen för vissa våldsbrott.

⁴⁰ Propositionen är behandlad av Martin Borgeke, Stefan Reimer, Magnus Ulväng och Fredrik Wersäll i artikeln *Straffvärdebedömningen av allvarliga våldsbrott* (SvJT 2011 s. 71).

⁴¹ Att det enligt de ursprungliga förarbetena skulle vara möjligt att i viss mån beakta allmänpreventiva skäl inom ramen för straffvärdebedömningen (se prop. 1987/88:120 s. 32 ff. och s. 77 ff.) var — som en del annat i reformen — faktiskt inte i linje med själva grundprincipen för det nya påföljdssystemet.

För tydlighetens skull bör det framhållas att det nyklassiska (och defensiva) tänkandet inom straffrättspolitiken fokuserade på skälen för påföljdvalet. Bland dessa skulle prognoser och tankar kring behov av behandling inte ha någon plats. Däremot riktade det sig inte emot att verkställigheten av de påföljder som dömdes ut på annan grund skulle präglas av framåtsyftande och rehabiliterande ambitioner.

Det ska också nämnas att tanken bakom den nyklassiska (och defensiva) inriktningen på straffrättspolitiken inte var att repressionen i samhället skulle öka. Man tänkte sig i stället att om man tydligt uttalade att en straffrättslig påföljd är ett medvetet påförande av lidande — och inte försökte få det till något som man gjorde av omtanke om den tilltalade som ”behövde” vård — så skulle man från politiskt håll iakttä en restriktivitet med straffrätten.

Utvecklingen sedan millennieskiftet har visat att förhoppningarna om en fortsatt återhållsam straffrättspolitik inte har infriats. Numera hör man sällan att straffrätten är något som man bör vara försiktig med,⁴² att den visserligen inte kan undvaras men att den orsakar mycken skada i form av lidande på individnivå, att den är ineffektiv och att den är dyrbar. Man säger i stället att straffskärpningar ”behövs”, ibland dessutom gång på gång för en och samma brottstyp (t.ex. våldtäkt och vapenbrott). Man förefaller mena att straff i det enskilda fallet är något som har god preventiv potential, som kan utnyttjas, fastän man åtminstone delvis åberopar sig på principen om straff i proportion till brottets allvar i de propositioner som läggs fram. Några hänvisningar till forskningsresultat eller annat vetenskapligt stöd för att skärpta straff typiskt sett leder till minskad brottslighet görs inte.⁴³ I stället framhålls bl.a. betydelsen av att den som sitter i fängelse inte har möjlighet att begå nya brott. Straffskärpningarna har under senare år varit många och många fler är sannolikt att vänta. Och i takt med skärpningarna har brottsofferperspektivet stärkts med ganska rejält höjda skadestånd och även en ny ersättningsgrund, särskild anhängersättning (se prop. 2021/22:198 som har rubriken Stärkt rätt till skadestånd för brottsoffer). Motiveringen för höjda skadestånd har varit att skadeståndet ska ge brottsoffret ”upprättelse”. Vad detta innebär i form av nivån på skadeståndet är förstås inte möjligt att säga, men det förefaller inte spela någon roll. Det viktiga är att skadeståndet höjs, och det påtagligt. Politiken har tydligt offensiva inslag och tron på straffrätten framstår som ganska stor. Kostnadsökningarna anses inte vara något egentligt problem. De invändningar om platsbrist som Kriminalvården gör i

⁴² Jfr Straffrättsanvändningsutredningens betänkande Vad bör straffas? (SOU 2013:38).

⁴³ Se t.ex. antologin Varning för straff — Om vådan av den nyttiga straffrätten, Stockholm 1995. Se också Henrik Tham, Kriminalpolitik. Brott och straff i Sverige sedan 1965.

myndighetens remissvar på nya förslag till skärpningar besvaras inte i propositionerna, i vart fall inte i lagrådsremisserna.⁴⁴

En något annorlunda bild av straffrättsutvecklingen får man dock om man studerar exemplet med narkotikabrotten.⁴⁵ Men beträffande den tidigare påföljdsbestämningspraxisen för de brotten kan man väl säga att det rörde sig om ett strafftänkande som hade gått över styr. Även HD medverkade till den eskalering av straffen som ägde rum, fast den drevs från underrättshåll. Man kan undra vad det var som ledde till utvecklingen mot de många mycket långa straffen. En förklaring är förstås lagstiftningsåtgärder som vidtogs och som innebar fortlöpande straffskärpningar från lagstiftarens sida med början genom införandet av 1968 års narkotikastrafflag. På domstolarna fanns det samtidigt en naturlig strävan efter enhetlighet i dömandet. Man fokuserade på de olika preparatens farlighet och utarbetade riktlinjer för straffvärdebedömningen utefter sort och mängd. Det blev ”chefsrådmännens listor” och ”Georg Sterzels tabeller”. När det kom ett nytt preparat var frågan främst vilken tabell man skulle använda.

I det rättsfall som kom att kallas för ”Mefedrondomen” NJA 2011 s. 357 använde sig tingsrätten av ”amfetamintabellen” när den skulle straffvärdebedöma brottslighet avseende det då nya preparatet mefedron. Det resulterade i ett straff på fängelse i sex år. Hovrätten valde i stället ”ecstasytabellen” och då blev det 14 år. I HD blev straffet fängelse i fyra år. Efter Mefedrondomen följde en rad rättsfall från HD som nog syftade både till att inskräpa att domstolen menade allvar med det som man uttalade i Mefedrondomen⁴⁶ och till att stabilisera straffmätningen över lag. Budskapet var lägre straff och större nyansering. Lagändringen som följde (se prop. 2015/16:111) anslöt i stor utsträckning till HD:s nya praxis. Samtidigt måste det konstateras att ansenliga samhällsresurser fortfarande läggs på att motverka bruket av narkotika och att straffen även efter den justering som ägt rum fortsatt är mycket stränga. Och nu har det dessutom, som berörts inledningsvis, från och med den 1 juli 2023 genomförts en skärpning när det gäller försäljning av narkotika. Sådant brott ska ge fängelse i minst sex månader (se gängbrottspropositionen).

Problemen med den nuvarande regleringen

Fastän det knappast var något fel i fråga om syftet med 1989 års reform — och inte heller med den grundläggande defensiva synen på vad som kan åstadkommas med straffsystemet — är dagens påföljdssystem inte fritt från problem. Vissa är större och andra mindre. En del var tydliga från början. Andra har uppkommit efter hand. När nu straffsystemet

⁴⁴ En ledande politiker åberopade i 2018 års valrörelse det förhållandet att fängelserna var fulla som ett bevis för en framgångsrik kriminalpolitik.

⁴⁵ Utvecklingen av straffrättskipningen på narkotikaområdet har jag beskrivit i en artikel i SvJT 2013 s. 1–70.

⁴⁶ Från åklagarhåll argumenterades det för att Mefedrondomen inte borde ges generell betydelse utan styra straffvärdebedömningen av endast just mefedron.

ska ses över i enlighet med Tidöavtalet och Dir. 2023:115 kan det finnas skäl att ta upp en del av dem här som en sorts önskelista för framtiden riktad till lagstiftaren. Något som är tänkvärt är i sammanhanget att flera av problemen beror på att de lösningar som har valts inte bottnar i ett enhetligt och genomtänkt straffrättspolitiskt ställningstagande.

A) De olika brotten har vart och ett sin straffskala. Det finns också generella regler för vilka straff som maximalt får dömas ut. Men inom dessa gränser finns det ingen tydlig begränsning av hur stränga de straffrättsliga ingripandena kan bli. Ett exempel på detta är hur narkotikabrotten har straffvärdebedömts. Att det ska råda proportionalitet mellan brottet och det straffrättsliga ingripandet, vilket alltså det nuvarande systemet bygger på, säger inte mycket om hur denna proportionalitet ska se ut. Däremot kan man fortfarande hävda vikten av den ekvivalensprincip som är en följd av proportionalitetsprincipen och som kräver lika stränga ingripanden mot lika allvarlig brottslighet. Men i och med att betydelsen av behandlingstanken tonades ned genom 1989 års reform och man övergick till ett tydligare straffvärde-tänkande gick man miste om en faktor som kunde tala för en återhållsamhet med användandet av straff, nämligen att fängelsestraff typiskt sett försvårar anpassningen i samhället för den dömda. (Samhällsanpassning var ju ett mål med påföljdsbestämningen enligt tidigare 1 kap. 7 § BrB.) Många straffskalor har också under senare tid skärpts huvudsakligen med motiveringen att skärpningar har "behövts".⁴⁷ Resultatet har blivit att också andra straffskalor har fått skärpas för att systemet ska hålla ihop.

Någon argumentation kring påföljdernas verkningar förs inte i nyare lagförarbeten, varken verkningar i förhållande till den som döms eller på brottslighetens utveckling. Ibland kan man få intrycket att straffskärpningar "behövs", inte för att det ska råda bättre proportion mellan straffet och brottet utan för att brottsligheten ska minska.⁴⁸ Detta gäller trots att det i förarbetena också mer än en gång har uttalats att straffskärpningarna är viktiga för att straffskalorna ska spegla brottens svårhet. Det allvarliga är att det tydligare betonandet av straffvärdet som grund för påföljdsbestämningen har använts som hävstång för mera straff utan att det har redovisats någon närmare analys av vare sig behovet eller effekterna av den förda politiken. Man har inte heller tillräcklig utsträckning observerat de krav som ekvivalensprincipen ställer på att straffvärdebedömningarna ska hänga ihop inom systemet.

B) Billighetsskäl (se 29 kap. 5 § BrB), dvs. sådana omständigheter som inte påverkar straffvärdet (exempelvis sjukdom, hög ålder, frivillig angivelse, förlust av arbete och sanktionskumulation rent allmänt) men som ändå ska inverka på både straffmätningen och påföljdsvalet, har spelat en viktig roll alltsedan 1989 års reform. Införandet av regle-

⁴⁷ Se bl.a. Lagrådets yttrande den 6 september 2022 över den lagrådsremiss som föregick gängbrottspropositionen (prop. 2022/23:53 s. 195).

ringen i 29 kap. 5 § BrB var ett sätt att slå vakt om möjligheterna att på ett sätt som stämde överens med inriktningen av reformen även fortsättningsvis beakta omständigheter med anknytning till den tilltalades person eller hans eller hennes handlande efter brottet. Före 1989 skedde detta inom ramen för behandlingstanken. Efter reformen blev grunden för hänsynstagandet att det vore obilligt att bestämma påföljden utan beaktande exempelvis av att den tilltalade hade angett sig frivilligt, var sjuk eller gammal eller att han eller hon råkade ut för andra sanktioner på grund av brottet.

Enligt förarbetena till 1989 års påföljdsbestämningsreform (prop. 1987/88:120, s. 90) är reglerna i 29 kap. 5 § BrB avsedda att tillämpas med försiktighet så att de inte medför risker för en oenhetlig praxis eller sociala orättvisor vid straffmätningen. Det kan diskuteras hur hållbart argumentet att en försiktig tillämpning krävs för att det inte ska uppkomma risk för en oenhetlig praxis egentligen är. Bland påföljdsbestämningsreglerna finns det en mängd olika bestämmelser som när de tillämpas naturligtvis kan ge upphov till en oenhetlig praxis, men vars tillämpning inte har belagts med någon särskild hämsko av lagstiftaren. Men HD har tagit fasta på förarbetsuttalandet, så det är förstås en del av gällande rätt (se t.ex. senast ”De två narkotikadistributörerna” NJA 2022 s. 1094 p. 12).

När det gäller det andra skälet för en restriktiv tillämpning — att bestämmelsen i 29 kap. 5 § BrB inte ska leda till sociala orättvisor — så föreställer jag mig att det är en återspeglning av den diskussion som förekom på 1980-talet avseende s.k. lyxfångar som många gånger hade gjort sig skyldiga till vad som beskrevs som white collar crime eller ”manschettbrottslighet”.⁴⁹ Man såg helt enkelt en risk för att vissa av billighetsskälerna skulle kunna utnyttjas av mera resursstarka tilltalade. Men kanske var detta också en försiktighetsåtgärd som avsåg att desarmera en kritik liknande den som riktades mot det utfall av behandlingstanken som innebar, att den sämre ställda ansågs behöva mer behandling och därför fick en mer ingripande påföljd.

Hur som helst blir intrycket att man i förarbetena till 1989 års reform var alltför försiktig i argumentationen för billighetsskälerna. Den viktiga ambitionen vid 1989 års reform — att de framsteg på humanitetens område som behandlingstanken hade lett till inte skulle gå förlorade utan finnas kvar eller kanske till och med vidareutvecklas — verkar också vara på väg att delvis glömmas bort. Se visserligen HD:s uttalande i ”Företagsboten och fängelsestraffet” NJA 2012 s. 826 p. 64 samt HD:s generösa tillämpning i rättsfallen ”Bevisprovokationen” NJA 2011 s. 638 och ”Kronvittnet” NJA 2009 s. 599. Men se även HD:s restriktivitet i bl.a. ”Sjuttioåringen” NJA 2017 s. 138 och ”Crohns sjukdom” NJA 2010 s. 485 samt i ”Den livshotande sjukdomen” NJA 2021 s. 687.

⁴⁹ Se Lyxfångar — finns dom? : rapport från en inom Justitiedepartementet tillkallad arbetsgrupp.

Vad som sägs i Tidöavtalet ligger i linje med restriktiviteten i dessa sist nämnda rättsfall. Att betydelsen av billighets-skälen enligt Tidöavtalet ska minska eller upphöra gäller dock inte när det rör sig om medverkan i utredningen om egen eller annans brottslighet. En straffreduktion i dessa fall dikteras inte heller i någon större utsträckning av ett humanitärt billighetstänkande, utan primärt av effektivitetshänsyn. Men frågan är om det verkligen är klokt att minska eller ta bort de möjligheter som finns till personliga hänsynstaganden vid påföljdsbestämningen.

C) Ungdomsreduktionen har spelat en betydande roll under många år. Tanken bakom den är att ungdomar på grund av bristande mognad inte har samma förmåga att ta ansvar för sitt handlande, men även att ungdomar typiskt sett är mera sanktionskänsliga och därmed riskerar att ta större skada av en straffrättslig påföljd. I sammanhanget har det också betydelse att många personer begår brott när de är unga men sedan, i takt med att de mognar, slutar med detta. Därför kan det sägas vara en poäng att i viss mån visa överseende och satsa på "sjävläkning" i stället för att ingripa strängt.

Den ordning som vi har nu, där särbehandlingen av 18–21-åringar vid påföljdsvalet har slopats (30 kap. 5 § BrB), medan den delvis finns kvar när det gäller straffmätningen (29 kap. 7 § BrB), får sägas halta rejält. Dessutom orsakar den problem med den stora skillnaden mellan 17-åringar, som får en betydande reduktion vid straffmätningen, och 18-åringar som i en del fall inte får någon reduktion alls. Tröskelproblemen är alltför stora och strider därmed mot en grundläggande tanke bakom ungdomsreduktionen, som ju är att ungdomar mognar efter hand och därmed gradvis kan och bör ta ett större straffrättsligt ansvar.

Argumentationen att den som är myndig också måste kunna ansvara för sina gärningar framstår inte som förenlig med resultaten av den forskning som finns på området. Om resonemanget hade varit hållbart borde förresten åldersgränsen för inköp av alkohol också sänkas. Men något sådant verkar inte vara planerat. Det visar att det finns en insikt i att myndighetsåldern helt enkelt inte är satt till den tidpunkt när unga människors mognadsutveckling normalt är fullbordad. Enligt Tidöavtalet ska straffreduktionen för den som var över 18 år vid brottet slopas helt. Att en lagändring av sådant slag måste motiveras på ett annat sätt än ungdomsreduktionen enligt 1989 års reform står klart.

D) Att villkorlig dom och skyddstillsyn har lagts på samma nivå i stränghetshänseende (se 30 kap. 1 § BrB) är ett ursprungligt "fel" i det nuvarande systemet. Med HD:s prejudikatbildning har relationen mellan dessa påföljder emellertid blivit den naturliga: skyddstillsyn är för den dömde en generellt sett mera ingripande påföljd än villkorlig dom (se bl.a. "Socialkontorsfallet"). Det finns därför ett större utrymme för att använda skyddstillsyn än villkorlig dom som alternativ till fängelse. Att lagtexten talar i en riktning och praxis — och även

förnuftsskäl⁵⁰ — i motsatt är förstås inte bra. Problemet finns även i 30 kap. 4 § BrB där det sägs att rätten vid val av påföljd ska fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. I artikeln Påföljdsval och straffmätning — nytt vin i gamla läglar?⁵¹ har jag föreslagit lagtextformuleringen att rätten vid val av påföljd ska fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar i en lindrande riktning. En anpassning av 30 kap. 1 § (och 30 kap. 4 §) till det som får anses vara gällande rätt känns förstås angelägen.

E) Med avskaffandet av allmänpreventionens betydelse för påföljdsbestämningen⁵² blev frågan vid 1989 års reform hur man påföljds-mässigt skulle hantera t.ex. den som hade begått (grovt) rattfylleri.⁵³ Bedömningen gjordes att det inte var realistiskt att tro att de nya påföljdsbestämmningsreglerna skulle antas av lagstiftaren, om den som hade gjort sig skyldig till (grovt) rattfylleri inte längre typiskt sett skulle dömas till fängelse. Därför infördes ”brottslighetens art” som skäl för fängelse i 30 kap. 4 §. Vad detta ledde till har beskrivits bl.a. av Påföljdsutredningen i betänkandet Nya påföljder, SOU 2012:34, men också av mig i Brottets art — en svulst i påföljdssystemet i Festskrift till Stefan Lindskog, s. 63.

Brottslighetens art ska alltså beaktas vid påföljdsvalet trots att det vid detta inte ska tas några allmänpreventiva hänsyn. Följden har blivit en sorts rotlöshet. En tidigare på allmänpreventiva bedömningar grundad praxis ska upprätthållas trots att grunden för den har slopats. Detta är naturligtvis problematiskt.

För domstolarna har tillämpningen varit besvärlig. Att HD i ”De kinesiska kullagren” NJA 2014 s. 559 har lämnat en del anvisningar, och i en rad följande rättsfall som en sorts ”case-law” har fyllt ut dessa med en konkret tillämpning i olika fall, avhjälper inte det grundläggande problemet. De artvärdebedömningar som måste göras, inte bara vid valet av fängelse som påföljd utan också t.ex. när samhällstjänst ifrågasätts som ”påföljd”, får stor betydelse i den praktiska rättstillämpningen men är långt ifrån problemfria. Det säger sig självt att inverkan av brottets art i det enskilda fallet kan vara svår att förstå för den enskilde som drabbas av en strängare påföljd än brottets straffvärde motiverar.

F) Som har framgått av det föregående kallades påföljdskombinationen skyddstillsyn och fängelse enligt 28 kap. 3 § BrB ursprungligen för ”skyddstillsyn med anstaltsbehandling”. Tanken var att man skulle kunna bryta en pågående brottslighet med en sorts ”short sharp shock”

⁵⁰ Också regleringen i rättegångsbalken, t.ex. avseende förbudet mot reformatio in pejus, bygger här på ett naturligt betraktelsesätt.

⁵¹ SvJT 2004 s. 885.

⁵² Som har nämnts i det föregående fanns det i och för sig fram till den 1 juli 2010 en teoretisk möjlighet att beakta allmänpreventiva skäl vid bestämmandet av straffvärdet, se prop. 2009/10:147 s. 13.

⁵³ Före en reform år 1990 (prop. 1989/90:2) kallades den grövre graden av trafiknykterhetsbrott för rattfylleri. Motsvarigheten till det som i dag utgör rattfylleri, dvs. den lägre graden av brottet, kallades rattonykterhet.

under en tid av lägst en och högst två månader. Längden på frihetsberövandet bestämdes av den lokala övervakningsnämnden. Påföljds-kombinationen byggde alltså på ett individualpreventivt tänkande. I samband med avskaffandet av det också tidsbestämda ungdomsfängelset år 1980 gjordes 28:3-fängelset tidsbestämt. Det blev därmed domstolens uppgift att bestämma längden av fängelsestraffet. Men när individualpreventiva hänsynstaganden på domstolsnivån efter 1989 års reform i princip inte längre skulle förekomma blev också 28:3-fängelset utan förankring i någon god teori. Frågorna som inte fick några bra svar var hur 28:3-fängelset skulle kunna motiveras och vem som skulle kunna komma i fråga för påföljds-kombinationen.

Efter några år blev 28:3-fängelset populärt i domstolarna. Det användes ofta för att förstärka skyddstillsynen mera allmänt. HD ingrep genom rättsfallet NJA 1983 s. 491, och därefter gick luften ur tillämpningen. På senare tid har 28:3-fängelset kommit upp till diskussion igen. Men HD:s vilshenhet när det gäller tanken bakom 28:3-fängelset och påföljds-kombinationens tillämpningsområde är ganska tydlig (se rättsfallen ”28:3-fängelset” NJA 2015 s. 1024, ”Flyttkartongen” NJA 2016 s. 859 och ”Tablettförvaringen” NJA 2019 s. 1032). HD:s osäkerhet är begriplig med tanke på de svaga förarbetena, se prop. 1978/79:212 s. 74 och 1987/88:120 s. 108. Dock ska sägas att förarbetena i prop. 1978/79:212 faktiskt öppnar för en ganska bred tillämpning.⁵⁴ Att HD inte har gått på den linjen är ägnat att i viss mån förvåna. I 30 kap. 4 § första stycket föreskrivs ju att rätten vid val av påföljd ska fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse, vilket anses vara ett uttryck för en humanitetsprincip. Och skyddstillsyn med fängelse enligt 28 kap. 3 § BrB är ju en lindrigare påföljd än alternativet — ett avsevärt längre fängelsestraff.

G) Det är lätt att se den otydliga ideologiska grunden även för påföljdsbestämningen för brott av unga enligt bestämmelserna i 32 kap. BrB⁵⁵. Vid den reform som genomfördes år 2007 försökte lagstiftaren sig på att låta reglerna vila på de motstående intressena att brottet ska leda till en påföljd som står i proportion till brottets allvar men också anpassas till den unges behov samt vara tydliga och pedagogiska (se prop. 2005/06:165). Senare ändringar har knappast klarat ut den resonemangsmässiga grunden för straffrättsliga ingripanden mot unga (se prop. 2014/15:25 och prop. 2019/20:118).

⁵⁴ Så här står det i propositionen: ”Skyddstillsyn jämte fängelse bör i princip kunna användas i alla fall då inte hänsynen till allmän laglydnad kräver en ännu strängare påföljd.” Skyddstillsyn jämte fängelse skall således enligt min mening fortsättningsvis kunna komma i fråga i många fall då man f.n. utdömer ett fängelsestraff av den längden att enligt gällande bestämmelser villkorlig frigivning blir aktuell. Vidare bör den nya kombinationen kunna tillämpas i en del fall då tidigare ungdomsfängelse ådömts.

⁵⁵ Kapitlet har överskriften Om överlämnande till särskild vård för unga, vilket i sig väcker en del frågor. En är i vilken utsträckning som en dom på sluten ungdomsvård, som f.n. verkställs av Statens institutionsstyrelse, utgör mera av ett ”överlämnande” än en fängelsedom som verkställs av Kriminalvården.

H) Slutligen kan nämnas att en viktig del i det lagstiftningsärende som ledde fram till 1989 års reform, men som inte togs med i propositionen till Riksdagen, var den omfattande översynen av straffskalorna som Fängelsestraffkommittén gjorde⁵⁶. Senare har dock delar av dessa förslag lett till lagstiftning⁵⁷. Också ett flertal andra straffskaleändringar har genomförts, dock utan den systematik som präglade förslagen från kommittén. Det kan tyckas att det var synd att man inte lade fram ett förslag grundat på kommittébetänkandet. Samtidigt står det klart att ett lagstiftningsprojekt av sådant slag kan vara svårt att få Riksdagen att acceptera i dess helhet. Men ett helhetsgrepp är alltid bättre än återkommande delreformer.

Avslutande funderingar

Just nu har vi förhållandevis många intagna i våra fängelser fastän brottsutvecklingen i generella termer inte kan ses som en huvudsaklig förklaring, låt vara att gängbrottsligheten förstås är mycket allvarlig och genererar en hel del mycket långa straff, liksom för övrigt narkotikabrottsligheten.⁵⁸ Men i en inte oväsentlig utsträckning är det alltså andra faktorer än den allmänna brottsutvecklingen som styr strafflagstiftningens utformning och tillämpning. Frågan är när den nuvarande trenden med återkommande ”skärpningar” och fler och längre fängelsestraff ska lägga sig och man ska börja tänka i andra banor. För förr eller senare kommer man antagligen att göra det. Och då kommer nog mycket av det som i dag av många betraktas som en bra eller åtminstone nödvändig politik att bli utsatt för kritik som kan bli betydligt allvarligare än den som redan nu från en del håll riktas mot de lagstiftningsåtgärder som har genomförts på senare tid och som planeras.

Men för att återgå till det något närmare perspektivet kan man fråga sig om behandlingstanken har förutsättningar att återkomma som åtminstone en av ideologierna för den framtida straffrättspolitiken. Idén i Tidöavtalet om en ny påföljd i form av ”förvaringsdom” kan tala för det. Annars är väl frågan om den offensiva straffrättspolitik med återkommande straffskärpningar som svar på brottsligheten — som har kännetecknat de senare årens lagstiftningsåtgärder — är att föredra framför den defensiva politik som präglade slutet av 1900-talet och början av 00-talet. För egen del tycker jag att valet är lätt. De följer som en offensiv straffrättspolitik typiskt sett får i form av en utvidgad kriminalisering, en höjd repressionsnivå, en nedtoning av betydelsen av förmildrande omständigheter och billighetsskäl, ett avskaffande

⁵⁶ Se SOU 1986:13–15.

⁵⁷ Se prop. 1992/93:141.

⁵⁸ År 2021 fanns det 78 personer per 100 000 invånare intagna i fängelse. Det var klart fler än genomsnittet åren 2010–2019, som var ca 63 personer. Antalet anmälda brott låg under 2010-talet ganska stabilt på runt 150 000, men det kan noteras en nedgång år 2021. Räknat på 100 000 invånare anmäldes åren 2015 och 2018 drygt 15 000 brott medan antalet anmälda brott år 2021 hade gått ned till bara strax över 14 000.

eller delvis slopande av hänsynstagandet till den tilltalades ungdom och möjligen även en sänkt straffmyndighetsålder⁵⁹ är olyckliga. Detta gäller särskilt som det ju knappast finns något som talar för att en sådan politik kommer att leda till en minskning av brottsligheten. Däremot är det odiskutabelt att politiken orsakar betydande skadeverkningar både för de som utsätts för den utökade repressionen och för samhället i stort. Dessutom är den väldigt kostnadskrävande. En helt annan sak är att det är av stor vikt att upptäcktsrisken är hög när det gäller allvarlig brottslighet och att systemet för lagföring fungerar. Men det har ju inte att göra med straffrättspolitiken som sådan.

Avslutningsvis ska jag försöka ge ett svar på den fråga som nog en och annan ställer sig: Varför har det blivit så här? Med en given reservation för att jag kan ha fel blir svaret: Utvecklingen hänger huvudsakligen samman med att det är svårt för politiker att inta en defensiv hållning till straffrättspolitiken när skjutningar och sprängningar griper omkring sig i samhället. Det ligger i människans natur att vilja göra något som kan förbättra den allvarliga situationen, och då är en stärkt allmänprevention och en ökad inlåsning (inkapacitering) genom skärpningar av straffrättspolitiken ett givet alternativ. När vi sedan lägger stora resurser på Polisen, Åklagarmyndigheten, domstolarna och Kriminalvården, så behöver vi också tro att det inte är förgäves. Det finns ett helt naturligt behov av att kunna motivera lagstiftningsåtgärderna och de höjda anslagen med att de kommer att få till följd att vi kan komma till rätta med brottsligheten, om inte genast så på några års sikt. Som mer än en politiker har sagt: Våra satsningar leder till att gängen knäcks!

I det politiska klimat som nu råder kan man alltså inte nöja sig med en sådan — i sig klok och förståndig — inställning till straffrättspolitiken som bl.a. Brå-arbetsgruppen, Fängelsestraffkommittén och Straffsystemkommittén förordade. En defensiv straffrättspolitisk attityd är helt enkelt inte tillräcklig för att man från politiskt håll ska känna sig rimligt säker på att väljarna uppfattar att man tar brottsligheten på det allvar som den förtjänar och att man är besjälad av en vilja att komma till rätta med gängen. Det uppfattas alltså inte som tillräckligt för att man ska få väljarnas förtroende att man förklarar att man vill satsa på sådana kriminalpolitiska åtgärder som kan vidtas på andra samhällsområden såsom inom skolpolitiken, när det gäller barns och ungdomars uppväxtförhållanden eller i fråga om socialtjänst, barn- och ungdomspsykiatri, arbetsmarknadspolitik osv.

För egen del ingick jag i sekretariatet och var mot slutet sakkunnig i den tidigare nämnda Straffsystemkommittén, som verkade under åren 1992–1995. Där fanns det en ledamot som ganska starkt ogillade uppfattningen att man inte genom straffrättspolitiska åtgärder i någon nämnvärd utsträckning ska kunna påverka brottsligheten. Sekrete-

⁵⁹ Även en sänkt straffmyndighetsålder ska enligt Tidöavtalet utredas. Från något håll har det talats om en straffmyndighetsålder på 13 år.

rarna, och även ordföranden i kommittén (fast han gjorde det nog aningen mera diplomatiskt), drev den här tydligt defensiva linjen⁶⁰: Man kan inte som grund för straffsystemet ha att det — rätt utformat och rätt hanterat — mera generellt leder till positiva resultat i form av minskad brottslighet och bättre återanpassning. I huvudsak är det andra faktorer som kan ge sådana resultat och därmed andra politikområden som man måste satsa på.

Vid ett av sammanträdena med kommittén brast det för ledamoten. Hen närmast ropade ut i sammanträdeslokalen: ”Denna uppgivenhet inom sekretariatet! Man måste ju tro på något!”

Som jag tänker är det alltså vad mycket handlar om. Under den tid som behandlingstanken var förhärskande trodde man att det inom ramen för straffsystemet kunde åstadkommas resultat i form av individualprevention och anpassning till samhället. Åtminstone tänkte man sig att det kunde åstadkommas positiva resultat genom tillämpning av en sällningstanke. De tilltalade som ansträngde sig och som man kunde känna hopp inför framtiden för kunde få ett mindre strängt ingripande. När man inte längre tror på denna modell blir straffsystemet en belastning, både för de som stiftar lagar och för de som ska tillämpa lagarna. Att döma till påföljd för brott innebär ju att distribuera ett obehag, något ont, till den enskilde. Och det är något som normalt bär emot, både generellt och i det enskilda fallet. Men om vi kan tro att det rör sig om något nödvändigt ont, som på sikt leder till positiva resultat, blir det lättare.

De generationer som styrde straffrättsutvecklingen under en stor del av 1900-talet hade alltså behandlingstanken som sin tro. Den ledde till rättsosäkerhet och omotiverat tvång, men också till en hel del gott i och med att behandlingstanken innebar en satsning på rehabilitering i stället för på bestraffning. Hand i hand med behandlingstanken gick en humanisering av straffsystemet. Sällningstanken — som för övrigt inte är olik det nuvarande systemet med särskilda skäl för villkorlig dom (samhällstjänst) och för skyddstillsyn (samhällstjänst, kontraktsvård och sådana skäl som anges i 30 kap. 9 § andra stycket 1 och 2 BrB) — är ett uttryck för det. Det gäller speciellt i fråga om samhällstjänst och kontraktsvård, där rätten ska ange vilket fängelsestraff som annars hade dömts ut. Men man måste också utfärda en varning för tanken att ersätta straff med vård och behandling. Risken finns att den som inte kan eller vill ta rättelse blir utsatt för mera vård i form av inlåsning under längre tid, där reaktionen som personen får utstå efter hand i någon mån förlorar sambandet med det eller de begångna brotten. Interneringen är ett tydligt exempel på det. Ett annat är den rättspsykiatriska vården, som i vissa fall kan fortsätta utan att det finns något egentligt behandlingsbehov och där det som ursprungligen var en

⁶⁰ Linjen hade förstås stöd hos en majoritet av ledamöterna, annars hade den ju inte kunnat drivas.

brottsreaktion tydligt skiftar fokus från brottet till inkapacitering av den som begick brottet.

Den defensiva straffrättspolitikerna innefattar förstås också en tro, men en tro på något annat än att straffsystemet kan utformas så att det leder till att man kommer till rätta med brottsligheten. Det är en tro — ungefär på det sätt som Brå-arbetsgruppen formulerade det — på att vi inte klarar oss utan ett straffsystem, att systemet genom kriminaliseringar av oönskade handlingar trots allt verkar brottsavhållande på ett generellt plan bl.a. genom att det förmedlar goda värderingar och att det betyder något för sammanhållningen i samhället att den som bryter mot normerna får en reaktion för detta; en reaktion som står i proportion till brottets allvar. Men det är också en tro på det kloka i en restriktiv användning av straffrätten. Straffrätten bör inte ges huvudrollen varken när det gäller att minska brottsligheten mera generellt eller när man önskar att enskilda lagöverträdare ska anpassas till samhället. De allmänna levnadsförhållandena, skola och socialtjänst, barn- och ungdomspsykiatri, goda ideal, goda förebilder och sammanhållning mellan människor ligger i stället i förgrunden. Det finns också en insikt om att många unga begår brott på grund av omognad och för att testa gränser; något som väldigt ofta går över efter hand som de växer till sig.

Men denna defensiva tro är således inte tillräcklig för den politiker som vill visa handlingskraft i det kortare perspektivet. Och ska man nu inte tro på behandlingstanken så får man väl tro på att strängare straff trots allt hjälper genom generell avskräckning. Det är förstås inte omöjligt att det kan vara så i någon mån. Skärpningen av straffet för vapenbrottet kan vara ett exempel, fastän det nog inte är entydigt. Och hjälper inte straffen på ett allmänpreventivt sätt kan vi kanske tro på att de hjälper i form av individualprevention, exempelvis på så sätt att den som är inlåst blir inkapaciterad och därmed under en period inte kan begå nya brott eller att den individuella avskräckningen ökar. Fast den effekten är sannolikt inte särskilt stor.⁶¹

Idén i Tidöavtalet att man bör se över påföljdsbestämningssystemet kan man knappast i sig ha någon invändning mot. Grunderna för

⁶¹ I en av Kriminalvården (Forsknings- och utvärderingsenheten) år 2021 framtagen skrift med titeln Kort om straffskärpningar står bl.a. följande. Straffets inverkan på återfall i brott efter avtjänat straff varierar i de granskade studierna. Några nordiska studier tyder på att något förlängda straff och att dömas till frivårdspåföljd i viss utsträckning kan minska återfall i brott. I vissa av dessa studier förklaras minskningen som ett resultat av rehabilitering, där intagna har deltagit i behandlingsprogram, missbruksvård eller arbetsmarknadsträning. Det är dock viktigt att belysa att dessa studier enbart undersöker korta fängelsestraff. Inga slutsatser kan därför dras när det gäller effekten på återfall av långa fängelsestraff i den svenska kontexten. [-] Sammanfattningsvis pekar de granskade studierna [-] i olika riktningar. Det är därför svårt att ge ett enkelt svar på vilka effekter straffskärpningar har på brottsligheten. Att studiernas resultat varierar i den utsträckning som de gör innebär dock att effektiviteten av straffskärpningar, utifrån ett brottsbekämpningsperspektiv, kan ifrågasättas. Variationen tyder på att det åtminstone inte går att ensidigt förutsätta att straffskärpningar minskar brottsligheten.

påföljdsbestämningen behöver tydliggöras. Och efter alla delreformer behövs någon form av ”summing up”. Sedan är det en annan sak vad som rent faktiskt kommer att bli resultatet av den annonserade översynen. Om inriktningen kommer att baseras på tanken att skärpta straff kan leda till att man kommer till rätta med brottsligheten finns det anledning att anmäla avvikande mening. Något sådant har knappast stöd i forskningen.

Vi behöver ett trovärdigt straffsystem. Men budskapet blir alltså att för att man ska kunna med framgång trycka tillbaka brottsligheten behöver helt andra åtgärder vidtas än sådana som är möjliga inom ramen för straffrättspolitiken.

I den här texten har det gjorts ett försök att beskriva utvecklingen av straffrättspolitiken utifrån en klassificering i form av offensiva respektive defensiva åtgärder. Som har nämnts i det föregående innebär modeller av detta slag generellt sett en förenkling av verkligheten. Dessutom kan vidtagandet av åtgärder på det straffrättspolitiska området många gånger förestavas av mer än ett skäl. Men uppdelningen mellan offensiv och defensiv straffrättspolitik kan tjäna syftet att på ett intressant sätt illustrera tankar och motiv bakom lagstifningsåtgärder av olika slag.

Det har säkert inte undgått någon som har tagit del av texten att det är författarens uppfattning är att en defensiv straffrättspolitik måste förordas framför en offensiv. Däremot bör kriminalpolitiken — som alltså omfattar väldigt mycket mera än straffrättspolitiken — vara offensiv och gå ut på att pressa tillbaka brottsligheten.

Som berörts i det föregående är det ett avgörande problem att samtidigt som en stor mängd skärpande lagändringar har ägt rum, har det i den allmänna debatten knappast alls talats om de mera grundläggande straffrättspolitiska frågorna. I det föregående har jag definierat vissa viktiga frågeställningar: Vilket är syftet med straffsystemet? Vilka omständigheter bör styra påföljdsbestämningen i det enskilda fallet? Vad tror vi oss kunna uppnå genom kriminalisering och utdömmande av straffrättsliga påföljder? Kan vi räkna med att strängare straff leder till en minskning av brottsligheten? Godtar vi de principer för påföljdsbestämning som 1989 års påföljdsreform vilade på? Eller vill vi förorda andra? Och vilka i så fall?

Det måste vara en uppgift för den arbetande straffrättsutredningen att svara på dessa frågor. Ett seriöst utförande av utredningsuppdraget förutsätter att det inte bara läggs fram förslag i olika hänseenden, utan att förslagen bygger på en genomgående och förnuftig straffrättspolitisk grundsyn.