

# ”Land skall med lag byggas”

- En studie av policyprocessen kring ett lagförslag -

# Abstract

This thesis concerns the policy process of a proposed bill. The specific bill constitute a new penal law which is supposed to replace the old penal law from 1974.

The questions asked considers what in the foregoing policy process that has proceeded, affected and also characterizes the proposed bill. In order to be able to produce a deep and reliable analysis to this question I use two different theories.

The first theory being used consists of John W. Kingdons theory of “multiple streams” which I use to answer the specific question “what can be recognized to have proceeded and characterize the policy process that the penal law bill involve?”.

The second theory consists of Peter Santesson-Wilsons development of symbolic policy theories which is given a concrete form in the “taxonomy of symbolic policy” which he presents. This theory is being used to answer the specific question “which of the decision motives that led to the penal law bill can be said to be of a symbolic nature?”.

To be able to accomplish an analysis that aims at a high reliability and credibility I also account for a description of shifts and changes in Swedish penal policy and also describe the proposed bill it self.

*Keywords:* “multiple streams”, policy process, penal law bill, Swedish penal policy, symbolic politics.

*Characters:* 97 012.

# Innehållsförteckning

<b>1. Inledning</b> .....	<b>s 4</b>
1.1 Lagstiftning, den tydligaste markören.....	s 4
1.2 Syfte och frågeställning.....	s 4
1.3 Metod och material.....	s 5
1.4 Teori.....	s 6
1.4.1 ”Multipla strömmar”.....	s 7
1.4.2 ”Symbolpolitisk taxonomi”.....	s 9
1.5 Definitioner och begränsningar.....	s 11
1.6 Disposition.....	s 13
<b>2. Bakgrund</b> .....	<b>s 14</b>
2.1 Skiftningar i svensk kriminalpolitik.....	s 14
2.1.1 Behandlingstanken.....	s 14
2.1.2 En ny syn på kriminalitet och kriminalpolitik.....	s 15
2.1.3 Kännetecknande för dagens kriminalpolitik.....	s 16
2.2 Sammanfattning.....	s 18
<b>3. Redogörelse för lagförslaget ”Framtidens kriminalvård”</b> .....	<b>s 19</b>
3.1 Direktiven.....	s 19
3.2 Lagförslaget.....	s 20
3.2.1 Återfallsförebyggande arbete genom ett förmånssystem.....	s 21
3.2.1 En säker och trovärdig verkställighet.....	s 22
3.3 Sammanfattning.....	s 23
<b>4. Analys av lagförslaget utifrån de ”multipla strömmarna”</b> .....	<b>s 25</b>
4.1 De multipla strömmarna rör på sig och förenas.....	s 25
4.1.1 Igenkännande av problem.....	s 25
4.1.2 Formulandet och utvecklandet av policyförslag.....	s 27
4.1.3 Politik.....	s 29
4.2 Sammanfattning.....	s 31
<b>5. Analys utifrån symbolpolitisk taxonomi</b> .....	<b>s 33</b>
5.1 Instrumentella beslutsgrunder.....	s 33
5.2 Symboliska beslutsgrunder.....	s 34
5.2.1 Kategorier.....	s 34
5.2.2 Principer.....	s 35
5.2.3 Exempel.....	s 35
5.2.4 Uttryck.....	s 36
5.3 Sammanfattning.....	s 37
<b>6. Avslutande diskussion och sammanfattning</b> .....	<b>s 38</b>
<b>7. Litteraturförteckning</b> .....	<b>s 39</b>

# 1. Inledning

## 1.1 Lagstiftning, den tydligaste markören

”Lagarna ska värna demokratin och de mänskliga rättigheterna.

De ska åstadkomma en god balans mellan olika intressen i samhället.

De ska vara lättbegripliga, konsekventa och kunna stå sig under lång tid”<sup>1</sup>

Lagstiftning är en tämligen utdragen process som inte sällan är svår att överblicka. Oavsett om det är uppseendeväckande lagar som stiftas eller om de passerar obemärkt förbi så utgör lagstiftningen något av den tydligaste markören eller manifestationen av statens makt.

Varje år överlämnar regeringen ca 200 lagförslag till riksdagen. Det kan handla om helt ny, omfattande lagstiftning som kräver noggranna förberedelser och förarbeten eller smärre justeringar av redan existerande lagar.<sup>2</sup> Då lagstiftningen som sagt kan utgöra en utdragen process, och med tanke på den ansevärd mängd lagförslag som regeringen föreslår varje år, blir den även svår att överblicka vilket innebär höga krav på processens genomskinlighet.

Men hur genomskinlig beslutsprocessen än är sker säkerligen en hel del påtrycknings- och påverkansarbete under lagstiftningsprocessens gång. Och vad är det egentligen som ligger bakom att en sådan process över huvud taget sätts igång? Fyller varje lag en meningsfull funktion? Och om inte, varför drevs då lagen igenom? Det här är funderingar och observerade problem som så småningom lett fram till denna uppsats frågeställning och i förlängningen, liksom stiftandet av lagar först efter en lång och svåröverskådlig process, resulterade i denna uppsats.

## 1.2 Syfte och frågeställning

Att politiska besluts- och policyprocesser är utsatta för en mängd yttre och inre påtryckningar och olika former av intressekonflikter är knappast någon nyhet. Vad som sedan i själva verket utgör dessa olika faktorer som påverkar beslutsprocessen och själva beslutets utformning och innebörd kan däremot kännetecknas av oklarheter och ibland även av hemlighetsmakeri.

För att studera hur besluts- och policyprocesser egentligen fungerar och varför de fungerar som de gör kan man börja med att ställa sig frågan ”vad det offentliga gör, varför det gör det, och vilken skillnad det gör”<sup>3</sup>? Den här frågan utgör den centrala frågeställningen inom ämnesområdet policyanalys och går igen även i denna uppsats. Det är nämligen utifrån denna allmänt formulerade frågeställning som grundtankarna till uppsatsens syfte och problemformulering härrör.

En annan grundläggande utgångspunkt för formulandet av uppsatsens frågeställning är tanken att organisationers beslutsprocesser framförallt kännetecknas av en begränsad rationalitet, vilken först presenterades av Michael Cohen, James G. March och Johan P. Olsen. Enligt denna syn på organisationer och dess beslutsprocesser som ”organiserade

---

<sup>1</sup> Regeringens hemsida, 2006-01-05a.

<sup>2</sup> Ibid., 2006-01-05b.

<sup>3</sup> Kjellberg 1997, s 204.

anarkier” kännetecknas besluts- och policyprocesser inte alls av den rationalitet och målmedvetenhet som normalt anses önskvärd. Istället är det olika former av egenintresse och diverse mer eller mindre slumpmässiga förändringar i omständigheter som ligger till grund för de beslut som tas.<sup>4</sup>

Med utgångspunkt i dessa båda grundläggande antaganden blir den övergripande, bakomliggande frågeställningen i denna uppsats vad som egentligen initierar och därefter driver en policyprocess framåt, vad som kännetecknar den och vad som blir resultatet.

Uppsatsens konkreta syfte är:

- *Att med hjälp av de teorier som presenteras undersöka, diskutera och analysera vad som föregått, påverkat och kännetecknar policyprocessen kring förslaget om en ny kriminalvårdslag samt belysa eventuella symbolpolitiska inslag.*

Det är således den symbolpolitiska aspekten av denna policyprocess som kommer att ligga i fokus. Att även denna del av politiska beslutsprocesser är viktig att analysera anser jag vara en självklarhet: om beslutsfattarna inte strävar efter rent instrumentella, faktiska resultat på problem och rent konkreta förbättringar genom sitt beslutsfattande, vad är det då som driver dem och som ligger till grund för deras beslut? Peter Santesson-Wilson sammanfattar det här mycket bra då han skriver att ”symbolpolitik är när politiska beslut blir viktiga, inte för att de nödvändigtvis har konkreta effekter som man vill uppnå, utan därför att de symboliserar någonting viktigt. [...] Då blir det viktigt, ibland rent av viktigast, vad besluten uttrycker för attityder, inte bara vad de har för effekter”<sup>5</sup>.

Utifrån det ovan formulerade syftet framträder två konkreta frågeställningar:

- *Vad kan sägas ha föregått samt känneteckna den policyprocess som framtagandet av lagförslaget ”Framtidens kriminalvård” innebär?*
- *Vilka av de beslutsgrunder som motiverat lagförslaget ”Framtidens kriminalvård” kan sägas utgöra symboliska beslutsgrunder?*

## 1.3 Metod och material

Uppsatsen utgör en studie av policyprocesser där framför allt den symbolpolitiska aspekten av en sådan process undersöks och analyseras. Rent metodiskt är uppsatsen en fallstudie där ett nyinstitutionellt perspektiv antas för att analysera den aktuella policyprocessen, vilket sker genom en empirisk analys. Ett integrerat aktör/strukturperspektiv är en vanlig infallsvinkel då man studerar de processer, aktörer och strukturer som är inblandade i utformandet av en policy, och det är även den teoretiska infallsvinkel som jag anser har de bästa förutsättningarna att på ett bra och korrekt sätt beskriva dessa olika faktorer.

Empirin består av både primär- och sekundärkällor där primärmaterialet framförallt utgörs av det lagförslag som presenteras i SOU 2005:54, ”Framtidens kriminalvård”, vilket tillsammans med de direktiv som utgavs av regeringen till Kriminalvårdskommittén samt diverse remissvar till Kriminalvårdskommitténs betänkande har legat till grund för den analys som görs.

---

<sup>4</sup> Cohen – March – Olsen 1972.

Jfr Kingdon 2003, s 84-86; Santesson-Wilson 2002, s 101-103.

<sup>5</sup> Santesson-Wilson 2002, s 2-3.

De teorier som används presenteras ursprungligen i Peter Santesson-Wilsons ”Studier i symbolpolitik”<sup>6</sup> respektive John W. Kingdons ”Agendas, alternatives and public policies”<sup>7</sup> vilka således utgjort oumbärlig och mycket intressant läsning. Andra primärkällor som studerats är till exempel statistik från Kriminalvårdsstyrelsen.

Andra viktiga källor, dock av sekundär natur, är ett flertal böcker, studier och undersökningar som i huvudsak författats och utförts av nordiska kriminologer. Även Brottsförebyggande Rådets (BRÅ) forskning, studier och skrifter utgör ett viktigt inslag i empirin.

Då uppsatsen får anses vara starkt teoristyrd blir en noggrann redogörelse av de använda teorierna nödvändig, vilket sker i del 1.4. Denna redogörelse utgör en framträdande del av uppsatsen, både rent utrymmesmässigt men framförallt betydelsemässigt, då en förståelse av de teorier som använts i analysen är nödvändig för att läsaren skall kunna ta till sig uppsatsens slutsatser.

I uppsatsen genomförs två analyser där var och en besvarar var sin av uppsatsens två frågeställningar. Den första utförs genom ett tillämpande av John W. Kingdons teori om *multipla strömmar* (”multiple streams”) på den aktuella empirin. Den andra belyser och analyserar de eventuella symbolpolitiska beslutsgrunder jag funnit belägg för med hjälp av Peter Santesson-Wilsons *symbolpolitiska taxonomi*. Genom att i en avslutande sammanfattning och diskussion länka samman dessa båda teorier och analyser uppnår uppsatsen en hög trovärdighet, både vad avser dess validitet och reliabilitet.

## 1.4 Teori

Då uppsatsen behandlar ett område med stark institutionell prägel kan det vid en första anblick verka lämpligt att tillämpa just ett rent institutionellt perspektiv i studien. Då uppsatsens ämne även måste anses tillhöra kategorin policyförändringar, och då sådana förändringar ofta beror på flera olika faktorer och förändrade förutsättningar inom ett flertal områden av samhället, finner jag det dock lämpligare att tillämpa ett nyinstitutionellt perspektiv. Genom det nyinstitutionella perspektivet blir det möjligt för mig att studera förändringarnas bakomliggande orsaker ur ett integrerat aktör/strukturperspektiv vilket enligt min uppfattning ger en mer omfattande, djupare och även mer trovärdig analys.

Genom mitt val av teorier (se nedan) hamnar jag inom den sociologiska nyinstitutionalismen där aktörerna beskrivs som ”normstyrda snarare än konsekvens- och intressestyrda” och inom vilken de politiska institutionerna anses vara ”normbildande och [ha] en integrerande effekt på aktörerna i förhållande till en given social och politisk gemenskap”<sup>8</sup>. De teorier som jag använder mig av kännetecknas av de här grundläggande idéerna och dessa kommer således att utgöra analysens grundvalar.

De teorier jag kommer att använda mig av i uppsatsen är dels John W. Kingdons teori om *multipla strömmar* (”multiple streams”) som han presenterar och utvecklar i ”Agendas, alternatives, and public policies”<sup>9</sup>. Denna kommer att användas för att besvara den första frågeställningen.

---

<sup>6</sup> Santesson-Wilson 2002, s 2-3.

<sup>7</sup> Kingdon 2003.

<sup>8</sup> Munk Christiansen 1997, s 99.

<sup>9</sup> Kingdon 2003.

Den andra teorin utgörs av Peter Santesson-Wilsons utveckling av symbolpolitisk teori, som han presenterar i ”Studier i symbolpolitik”<sup>10</sup>. Denna teoriutveckling kommer att användas som konkret operativ teori i uppsatsens analys. Jag kommer för enkelhetens skull, och i likhet med Santesson-Wilson, att benämna denna teoriutveckling *symbolpolitisk taxonomi*<sup>11</sup>. Nedan följer en mer utförlig presentation av dessa två teorier.

#### 1.4.1 ”Multipla strömmar”

John W. Kingdons teori om *multipla strömmar* kommer, som redan nämnts, att användas som teori i diskussionen och analysen kring händelseförloppet kring den aktuella policyprocessen, och utgör därmed en mer generell ramteori i uppsatsen. Teorin har sina grunder i Michael D. Cohens, James G. March’s och Johan P. Olsens *soptunnemodell* (”garbage-can model”) som först presenterades 1972<sup>12</sup> och utgör en vidareutveckling av denna.

Kingdon formulerar sin teori om *multipla strömmar* i ”Agendas, alternatives and public policies” (2003). I boken analyserar han varför en fråga överhuvud taget växer i prioritet så att den flyttas upp på den politiska dagordningen och därmed väcker beslutsfattarnas intresse. Kingdon undersöker denna frågeställning genom att undersöka och analysera besluts- och policyprocesser som kan ligga bakom denna förändring.<sup>13</sup>

Liksom sin föregångare *soptunnemodellen* beskriver *de multipla strömmarna* en beslutsprocess som inte alls är så rationellt resultatstyrd eller styrd av genomtänkta alternativ och lösningar som den process beslutsfattare ofta hävdar äger rum. Istället beskriver både *soptunnemodellen* och Kingdons *multipla strömmar* hur en organisations beslutsprocess i själva verket kännetecknas av en mängd faktorer som snarare tenderar att handla om egenintresse, rådande normer och rena tillfälligheter.<sup>14</sup>

Med utgångspunkt hos Cohen, March och Olsen utvecklar Kingdon sedan sina argument och sin teori. Han presenterar tre *strömmar* eller *flöden* (”process streams”) som han menar ständigt genomsyrar och kännetecknar besluts- och policyprocesser på statlig nivå, vilket är den nivå han studerar i sin bok. Dessa strömmar benämner Kingdon som *igenkännande av problem* (”problem recognition”), *formulerande och utvecklande av policyförslag* (”formation and refining of policy proposals”) och *politik* (”politics”)<sup>15</sup>.

Med *igenkännande av problem* menar Kingdon att olika frågor väcker uppmärksamhet och intresse och därigenom kategoriseras som ett problem. Därmed blir de även något som man måste ta itu och komma till rätta med. Det här flödet påverkar naturligtvis inte enbart beslutsfattare på den statliga beslutsnivå som Kingdon framförallt studerar. Det intressanta är dock vad det är som gör att vissa frågor väcker sådan uppmärksamhet att de även engagerar de högre beslutsfattarna. Här anger Kingdon tre huvudsakliga orsaker. Den första orsaken utgörs av *indikatorer* (”indicators”) som i huvudsak utgörs av diverse mätningar och statistik. Det är lätt att föreställa sig hur kraftiga ökningarna inom till exempel dödsolyckor i biltrafiken väcker uppmärksamhet och snabbt klassas som ett problem man måste komma till rätta med. Nästa orsak är *uppsveendeväckande händelser, kriser och symboler* (”focusing events, crises, and symbols”) och är inte heller svår att åskådliggöra sig. Ett exempel på en sådan händelse

---

<sup>10</sup> Santesson-Wilson 2002.

<sup>11</sup> Jfr Santesson-Wilson 2002, s 43.

<sup>12</sup> Cohen – March – Olsen 1972.

<sup>13</sup> Kingdon 2003, s 1-4. Jfr s 18-20.

<sup>14</sup> Jfr Kingdon 2003, s 84-86, Cohen – March – Olsen 1972.

<sup>15</sup> Kingdon 2003, s 86-88.

eller kris är de uppseendeväckande värdetransporten som skett i Sverige under 2005 och som förde upp problemet till allra högsta nivå. Den tredje orsaken som Kingdon tar upp utgörs av *återkoppling* ("feedback") och består av utvärderingar och, just det, feedback till existerande statliga program och åtgärder som är till för att lösa redan erkända problem. Genom denna informationskanal kan nya frågor komma fram och eventuellt klassas som ett problem.<sup>16</sup>

Som respons på dessa problem följer *flödet formulerandet och utvecklandet av policyförslag*. Dock kan förloppet enligt Kingdon snarare beskrivas som det omvända: dvs. lösningar på problem finns redan i stor utsträckning konstruerade och klara, de väntar bara på rätt problem som de utgör lösningen till. Förenklat så skall alltså den antagna policyn utgöra en lösning på problemet (om så sedan verkligen är fallet är en annan fråga). Det som sker innan ett policyförslag uppmärksammas kan närmast liknas vid en lobbyprocess vilken Kingdon benämner *uppmjukning* ("softening up"). Det sker alltså ett påverkansarbete då förespråkare för ett förslag "push their ideas in many different forums"<sup>17</sup>. Viktigare än denna *uppmjukning* för att policyförslaget skall få någon genomslagskraft är dock de egenskaper som utmärker policyförslaget. Kingdon pekar ut fyra karaktärsdrag som ett policyförslag måste ha för att över huvudtaget kunna vinna gehör hos beslutsfattarna. Det första draget utgörs av att förslaget är *tekniskt genomarbetat och genomförbart* ("technical feasibility"). Nästa karaktärsdrag är att policyförslaget är *värderingsacceptabelt* ("value acceptability"), dvs. dess värderingar måste vara allmänt accepterade bland gruppen som bedrev påverkansarbete för det. Det tredje draget är *finansiell genomförbarhet* ("budget constraints"), och det fjärde är att förslaget förväntas få *allmänhetens samtycke* ("public acquiescence"), dvs. det måste vara opinionsmässigt genomförbart.<sup>18</sup>

Det tredje flödet utgörs av *politik* ("politics") och kan förenklat sägas bestå av den aktuella politiska situationen i samhället vilket enligt Kingdon bl.a. omfattar allt ifrån mer generella strömningar i samhället, ändrade ideologiska åsikter i partier och beslutsfattande organ till mer konkreta företeelser såsom förändringar i administrationen, förändrade ekonomiska förutsättningar, intressegruppers aktiviteter, valresultat etc. En benämning han använder för att beskriva flödet *politik* är *den nationella sinnesstämningen* ("the national mood") vilket med andra ord innebär ett omfattande och betydligt mer abstrakt tredje flöde än de tidigare två. Det här betyder däremot inte att det blir mindre betydelsefullt.<sup>19</sup>

Kingdon beskriver sedan hur själva policyförändringen är beroende av att dessa tre strömmar eller flöden har möjlighet att sammanstråla och länkas samman, dvs. då "a problem is recognized, a solution is available, [and] the political climate makes the time right for change"<sup>20</sup>.

De *multipla strömmar* som Kingdon presenterar utgör enligt min mening en god grund för att analysera beslutsprocesser och policyförändringar. Teorins huvudsakliga frågeställning; vad det är som gör att en fråga börjar ses som ett problem och därmed blir något som man måste finna en lösning till, utgör en viktig del av denna uppsats syfte- och frågeställning. Därigenom blir Kingdons teori mycket användbar i denna studie. Dock anser jag att det för den symbolpolitiska aspekten av uppsatsen behövs en teori som tydligare är inriktad på just den sortens analyser.

---

<sup>16</sup> Kingdon, s 87, 90-103.

<sup>17</sup> Ibid., s 127-128.

<sup>18</sup> Ibid., s 87, 131-139.

Jfr Santesson-Wilson 2002, s 102.

<sup>19</sup> Kingdon 2003, s 87, 145-164.

<sup>20</sup> Ibid. s 88.



## 1.4.2 "Symbolpolitisk taxonomi"

Då studien i en av sina frågeställningar fokuserar på symbolpolitik blir Peter Santesson-Wilsons *symbolpolitiska taxonomi* mycket användbar. Denna *symbolpolitiska taxonomi*, som presenteras och utvecklas i "Studier i symbolpolitik"<sup>21</sup>, utgörs av en konkretiserande utveckling av symbolpolitisk teori i vilken Santesson-Wilson presenterar en rad analysverktyg som syftar till att förbättra och tydliggöra symbolpolitisk analys.

Grundtanken består av ett ifrågasättande av att politiskt beslutsfattande enbart baseras på instrumentella grunder och rationella målsättningar. Naturligtvis finns det rent instrumentella element i besluts- och policyprocesser. Men att enbart dessa element och dess konkreta effekter skulle vara det som ligger till grund för ett politiskt beslut stämmer enligt Santesson-Wilson ej överens med verkligheten. För att få en mer trovärdig och mer omfattande bild av dessa processer måste ytterligare en dimension fogas till den rent instrumentella, och det är här symbolpolitiken kommer in i bilden.

Symbolpolitikens huvudsakliga användningsområde är att lägga tyngd bakom argument och ståndpunkter. Det här gör man genom att "tillskriva politiska frågor viktighet och egenskaper som går utöver frågornas konkreta egenskaper"<sup>22</sup>. Tillvägagångssättet kan sammanfattas med att man kopplar den aktuella frågan till redan etablerade policies, dvs. "frågor som inte i den aktuella beslutssituationen är i behov av ytterligare rättfärdigande utan kan behandlas som givna gemensamma utgångspunkter"<sup>23</sup>. Därigenom associerar och sammanlänkar man den etablerade policyns egenskaper med den aktuella frågan. Vad som sker är således en *värdeöverföring*, vilket kan sägas utgöra symbolpolitikens kärna.

Med utgångspunkt i ovan nämnda grundtanke och symbolpolitikens "innersta väsen" utvecklar och presenterar Santesson-Wilson de symbolpolitiska analysverktyg som utgör hans *symbolpolitiska taxonomi*. Dessa analysverktyg utgörs av fyra begrepp och består av *kategorier, principer, exempel* samt *uttryck*. Var och en av dessa begrepp besitter även vissa individuella mekanismer som utgör mer eller mindre olika varianter av den gemensamma nämnaren *värdeöverföring*. Jag kommer nedan att redogöra för de här begreppen samt för de mekanismer som varit aktuella för studiens analys.<sup>24</sup>

Genom att placera en aktuell fråga i en *kategori* sker en övergripande sammankoppling av den aktuella frågan till en annan redan etablerad och därmed erkänt viktig fråga. Santesson-Wilson uttrycker det här som att "frågan *x* kan vara symboliskt kopplad till *y* därför att de hör till samma kategori av företeelser. I och med att *y* är en viktig fråga, och eftersom *x* är av samma slag som *y*, blir även *x* viktigt."<sup>25</sup> Med andra ord äger det rum en generalisering där "kategoriseringen (...) placerar in händelsen på den politiska kartan"<sup>26</sup>, dvs. det sker en sortering där den aktuella frågan förs in i ett fack. De mekanismer som är aktuella för denna studie innebär samtliga olika former av värdeöverföring och utgörs av det som benämns *framhävnings effekter, maskeringseffekter* samt en variant av *smittoeffekter* benämnd *virtue-by-association*. Den första innebär en värdeöverföring från en redan etablerad, erkänt viktig fråga till en ny fråga, genom ett belysande av gemensamma egenskaper eller karaktärsdrag.

---

<sup>21</sup> Santesson-Wilson 2002.

<sup>22</sup> Ibid., s 41.

<sup>23</sup> Ibid., s 39.

<sup>24</sup> Ibid., s 41-59. Den som vill studera dessa mekanismer och dess egenskaper närmare rekommenderas att studera kapitel 2.4 i Santesson-Wilson 2002.

<sup>25</sup> Ibid., s 44.

<sup>26</sup> Ibid.

*Maskeringseffekter* utgörs tvärtom av att man döljer vissa egenskaper hos en fråga eller en hel fråga i sig självt. *Smittoeffekter* innebär en värdeöverföring som kan vara antingen positiv eller negativ. I fallet med *virtue-by-association* sker, vilket namnet antyder, en positiv värdeöverföring. Genom att länka samman en fråga till en redan etablerade fråga ”smittas” den tillförda frågan av den förstas berömvärda karaktärsdrag, anseende eller vad som nu kännetecknar den redan etablerade frågan.<sup>27</sup>

Med begreppet *principer* handlar det inte om sammankopplandet av två frågor i sig utan om sammankopplandet av två frågors normativa grund, av de värderingar som frågorna vilar på. Denna mekanism som uppstår kallar Santesson-Wilson för *normativa komplikationer* och det som sker är alltså en värdeöverföring av antingen beröm- eller klandervärda egenskaper som således förs över från den etablerade frågan till den ifrågavarande. Begreppen *kategorier* och *principer* är nära sammanlänkande och skillnaden mellan dessa två kan upplevas som otydlig. För ett tydliggörande av de olika begreppens tillämpningsområden hänvisar jag dock till själva analysen där de två tydligare särskiljer sig från varandra.<sup>28</sup>

Med det tredje begreppet, *exempel*, sker värdeöverföringen då frågan som diskuteras sägs utgöra en typisk illustration av ett större ämnesområde. Man låter med andra ord ”en del representera helheten”<sup>29</sup> vilket även kan sägas vara definitionen för en metonymi, vilket är ett fenomen som direkt har att göra med det här begreppets mekanismer. En metonymi innebär inom symbolpolitiken att ”examples are offered up as ‘typical instances’ or ‘prototypical cases’ of a larger problem. These typical cases then define the entire problem and frame the policy response”<sup>30</sup>. Återigen handlar det således om en generalisering och en värdeöverföring, där den diskuterade frågan alltså sägs representera en större kontext, och om en värdeöverföring, då hela kontextens beröm- eller klandervärda attribut kopplas till, och sägs exemplifieras, genom den aktuella frågan. En sådan här metonymi kan sedan ge två upphov till begreppets två olika mekanismer som kallas *overkill* respektive *underkill*. Det är i dessa reaktioner som faran med användandet av metonymier ligger. Båda innebär nämligen en reaktion som egentligen endast är anpassad efter det *exempel*, dvs. den aktuella fråga, som är uppe för diskussion. Svaret på frågan, lösningen om man så vill, appliceras däremot på hela den kontext som frågan sägs exemplifiera. En *overkill* innebär i det här sammanhanget att *exemplet* ”är värre än den problemkategori som det representerar”<sup>31</sup> och att lösningarna därmed blir överdrivna och troligen onödigt omfattande för alla andra frågor som utgör helheten. En *underkill* innebär tvärtom att *exemplet* är mindre allvarligt än den kontext den kopplats till, dvs. det problemområde som frågan sägs exemplifiera är i själva verket mer omfattande och allvarligare än exemplet ger sken av. Med hjälp av de lösningar som då används kommer man till rätta med den aktuella frågan men inte med dess omgivande problemkategori.<sup>32</sup>

Det fjärde och sista begreppet kallar Santesson-Wilson för *uttryck*. Det här begreppet tar sikte på att aktören genom sina handlingar och sitt agerande, oavsett om det rör sig om muntligt argumenterande eller någon mer fysiskt påtaglig handling, sänder mer eller mindre uttalade budskap till mottagaren. Santesson-Wilson förtydligar innebörden av sådana här symboliska *uttryck* då han nämner ”offentliga program som visserligen är helt verkningslösa,

---

<sup>27</sup> Santesson-Wilson, s 44-46.

<sup>28</sup> Ibid., s 46-47.

<sup>29</sup> Ibid., s 48.

<sup>30</sup> Stone citerad i Santesson-Wilson 2002, s 48.

<sup>31</sup> Santesson-Wilson 2002, s 49.

<sup>32</sup> Ibid., s 48-49.

men vars uttrycksfullhet beräknas påverka den allmänna opinionen i en för beslutsfattarna önskvärd riktning”<sup>33</sup>. Den form av *uttryck* som är aktuell för denna uppsats utgörs av *poser*. En *pose* att aktören försöker dölja de kommunikativa, symbolpolitiska inslagen i sitt agerande genom att istället framställa det som genuint förankrat i ärliga, instrumentella målsättningar.<sup>34</sup> Den här formen av *uttryck* förklarar Santesson-Wilson med att aktören är ute efter trovärdighet, då *posen* är tänkt att förhindra ett ifrågasättande av aktörens egentliga avsikter och intressen. Genom att använda sig av symbolpolitiska *uttryck* kan ett flertal mekanismer framträda. Den som jag finner användbar för denna studies analys utgörs av *inlåsningseffekten*, vilken innebär att ”den som en gång börjat använda sig av en policy för att uttrycka någonting [kommer] att finna det besvärligt att förändra den i framtiden”<sup>35</sup>, dvs. man blir låst vid den först antagna policyn. Det här kan tydliggöras genom det exempel som Santesson-Wilson själv tar upp, nämligen EU-blockaden mot Österrike i slutet av 90-talet och början av 2000-talet som utan tvekan var ett symboliskt avståndstagande från de politiska krafter som då vuxit sig starka i Österrike. *Inlåsningseffekten* framträdde när blockaden upphävdes då själva ”upphävande[t] (...) riskerade tolkas som ett uttryck för acceptans”<sup>36</sup>.

Denna symbolpolitiska taxonomi anser jag genom sin tydliga inriktning och uttalade användningsområde utgöra ett mycket bra redskap för att ta itu med uppsatsens symbolpolitiska perspektiv.

## 1.5 Definitioner och begränsningar

Då uppsatsen innehåller en rad begrepp, uttryck och termer som kan anses otydliga och mångfasetterade blir det nödvändigt att tydliggöra dessa för att undvika missuppfattningar och missförstånd längre fram. Även denna del blir viktig för uppsatsens helhet då de begrepp som jag redogör för har nyckelfunktioner i uppsatsens analys och de begränsningar som görs tydliggör inte endast uppsatsens syfte och analysområde utan bidrar även till ett ökat förstående för den teoretiska infallsvinkeln.

Till att börja med blir det absolut nödvändigt att försöka förklara vad som egentligen menas med symbolpolitik. Först måste det dock understrykas att symbolpolitik egentligen inte handlar om att särskilja strikt instrumentella och rent symboliska politiska beslut från varandra, dvs. målet är inte att genom att konstatera det ena utesluta det andra. Snarare handlar det om att belysa olika orsaker och faktorer som ligger bakom politiska beslut och policies och därigenom ”kunna skilja mellan *beslutsgrunder* som är symboliska och instrumentella”<sup>37</sup>. Det här innebär således inte ett uteslutande av instrumentella beslutsgrunder i den policyprocess som analyseras men däremot ett framlyftande och analyserande av de symbolpolitiska beslutsgrunderna.

Det här för med sig ett definitionsproblem som handlar om *hur* man skall bedöma en beslutsorsak som symbolisk eller instrumentell, dvs. hur man skiljer mellan dessa olika

---

<sup>33</sup> Santesson-Wilson 2002, s 52.

<sup>34</sup> Ibid., s 52-53. Santesson-Wilson tar även upp två andra former av *uttryck*, nämligen *signaler* och *symptom*. *Signaler* utgörs av ett medvetet utnyttjande av agerande eller handlingar för att just sända budskap, signaler, av olika slag. *Symptom* är agerande som kännetecknas av att det ”inte behöver ligga någon kommunikativ avsikt bakom (...)” (s 52) vilket alltså innebär en genuin, eller ärlig, avsikt bakom agerandet. *Poser* kan kort beskrivas som försök att få *signaler* att framstå som *symptom*.

<sup>35</sup> Santesson-Wilson 2002, s 54.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Ibid., s 62 (min kursivering).

beslutsgrunder. I uppsatsen kommer instrumentell politik och instrumentella beslutsgrunder innebära att dessa ”leder till någonting viktigt, de har viktiga konkreta effekter”<sup>38</sup>, dvs. det absolut primära syftet med beslutfattarnas agerande är att nå konkreta, faktiska mål. Symbolpolitik och symbolpolitiska beslutsgrunder innebär däremot att besluten, policyn och beslutfattarnas agerande i huvudsak handlar om att ge intryck av att man vill uppnå konkreta, faktiska mål. Det vill säga, ”man använder politiska åtgärder för att symbolisera någonting politiskt (annat än den konkreta åtgärd som vidtagits)”<sup>39</sup>.

Ytterligare ett definitionsproblem är *när* en fråga, ett problem eller en beslutsgrund kan anses vara symbolisk eller instrumentell. Är det när beslutfattarna själva vill att deras beslut skall uppfattas som symboliska eller är det när andra aktörer anser besluten vara i huvudsak symboliska? Santesson-Wilson finner det senare vara riktigt då han skriver att ”om någon, aldrig så obetydlig, person tolkar ett beslut symboliskt så *är* det också symboliskt och har symboliska konsekvenser *för den personen*”<sup>40</sup>. Jag kommer i uppsatsen att anta denna uppfattning om när man kan uppfatta beslut och beslutsgrunder som symboliska. Det kan invändas att det genom detta ställningstagande blir ogenomförbart att över huvudtaget analysera en beslutsprocess då det är omöjligt att ta hänsyn till *alla* enskilda aktörer som är inblandade i eller berörs av den aktuella beslutsprocessen. Som Santesson-Wilson påpekar blir det dock ”poänglöst att föra in aktörer utan inflytande i en beslutsprocess”<sup>41</sup> och genom de begränsningar som görs av de aktörer och strukturer som studeras undviker jag problemet att få en allt för omfattande uppsättning av att analysera.

Efter denna grundläggande förklaring av vad studier i symbolpolitik innebär finner jag det även nödvändigt att förtydliga ett begrepp som används flitigt av mig uppsatsen igenom, nämligen begreppet *problem*, eller rättare sagt begreppet *politiskt problem*.

Förekomsten av *politiska problem* utgör förutsättningen för att offentlig politik överhuvudtaget skall kunna bedrivas. Om man ser till kärnan av i princip all politik som bedrivs, av den offentliga debatten och av de diskussioner som förs, framträder samhällets problem och svagheter som centrala och den politik som förs handlar om att försöka komma till rätta med problemen.<sup>42</sup> Hur man skall agera för att lyckas med det råder det naturligtvis olika uppfattningar om men samtliga aktörer på den politiska arenan säger sig vilja komma till rätta med en rad *politiska problem*. Det som gör att vissa samhällsliga företeelser över huvudtaget klassas som *politiska problem* är att ”någon beskriver det som en offentlig angelägenhet att på något sätt förhålla sig till problemet”<sup>43</sup>. En sådan här beskrivning och konkretiserande av en företeelse som ett *politiskt problem* innebär även ”(...) direkt eller indirekt, ett påstående om att tillståndet i sin förlängning bryter eller hotar ett erkänt politiskt eller gemensamt värde (...), t.ex. rättvisa och frihet”<sup>44</sup>. Vikten av vilken aktör det är som belyser företeelsen och beskriver den som ett problem är naturligtvis av betydelse för om frågan skall flyttas upp på den politiska dagordningen eller ej. De aktörer som jag funnit spela den största rollen i den aktuella beslutsprocessen, och därmed tar upp i uppsatsen, är samtliga aktörer som har stort politiskt inflytande och därmed lätt gör sig hörda. Det här är ett faktum

---

<sup>38</sup> Santesson-Wilson, s 37.

<sup>39</sup> Ibid., s 36.

<sup>40</sup> Ibid., s 51 (författarens kursivering).

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Jfr *ibid.*, s 88-91.

<sup>43</sup> Ibid., s 89.

<sup>44</sup> Ibid.

som kan vara bra att ha i bakhuvudet då dessa sällan är de som berörs av besluten som fattas i den aktuella beslutsprocessen.

Ett förtydligande som för sakens skull kan göras är avseende *den policyprocess som är aktuell* i denna uppsats. Den policyprocess som skall studeras utgörs av beslutet om och framtagandet av det förslag till en ny kriminalvårdslag som presenteras i SOU 2005:54 "Framtidens kriminalvård".

En begränsning som görs i analysen av lagförslaget "Framtidens kriminalvård" är att diskussionen i princip uteslutande behandlar de aspekter av lagförslaget som reglerar verkställigheten av fängelsestraff. Det här gör jag då det är en begränsning som till viss del även sker i själva lagförslaget.<sup>45</sup>

Då det är ett tidigt stadium av lagstiftningsprocessen som beskrivs, egentligen vad som föregick beslutet om att ta fram ett lagförslag och vad själva lagförslaget går ut på, kan själva det tidiga stadiet eventuellt uppfattas som en begränsning. Om processen hade hunnit längre kan man tänka sig att det förts en livligare diskussion kring lagförslaget vilket hade inneburit en debatt som hade varit intressant att ta del av och studera. Jag anser dock att med den inriktning som studien har, och inte minst med tanke på de teorier som används, så undviker jag denna tänkbara svaghet. Kingdons teori är just utformad för att studera vad som föregår ett beslut, vad det är som gör att vissa frågor och inte andra flyttas upp på den politiska dagordningen.

## 1.6 Disposition

Efter det här tämligen långa inledande kapitlet följer i kapitel två en bakgrund där en kort redogörelse görs av skiftningar och förändringar i svensk kriminalpolitik.

I kapitel tre följer sedan en beskrivning av det lagförslag som presenteras i SOU 2005:54, "Framtidens kriminalvård". Här tas även upp den kritik som jag funnit riktats mot det presenterade förslaget.

Kapitel fyra utgör uppsatsens första analys, som sker utifrån Kingdons *multipla strömmar*. Därefter följer kapitel fem, i vilket uppsatsens symbolpolitiska analys sker.

Sedan följer kapitel sex som utgör en kortfattad avslutande diskussion, och sist följer litteraturlistan.

---

<sup>45</sup> SOU 2005:54, s 211.

## 2. Bakgrund

Jag kommer i denna del av uppsatsen att redogöra för de förändringar inom svensk kriminalpolitik som jag studerat närmre för att få en ökad förståelse för ämnet och för den policyprocess som utgör analysens centrala del. Förhoppningsvis bidrar den här bakgrunden till att läsaren får ut mer av den analys som görs längre fram och därmed en ökad behållning av att läsa denna uppsats.

### 2.1 Skiftningar i svensk kriminalpolitik

Den svenska kriminalpolitiken har genom modern tid framförallt kommit att handla om huruvida den ska kännetecknas av en ”hård” mer restriktiv linje eller om en ”mjukare” mer ”human” inriktning ska vara den rådande. Det här är naturligtvis en grav förenkling av den debatt som förts och av de åsikter som framförts men kriminalpolitiken är ett område som sällan kännetecknats av snabba kast eller hastiga, uppseendeväckande reformer eller policyförändringar. Snarare handlar det om en kontinuerlig process, ett kontinuum, inom det politiska livet som kan beskrivas som en långsam pendelrörelse<sup>46</sup>. Den svenska kriminalpolitiken har visserligen genomgått stora förändringar och skiftningar genom modern tid men förändringarna har mestadels skett i långsam takt över lång tid.<sup>47</sup>

Nedan följer en kort redogörelse för de skiftningar och förändringar som skett i svensk kriminalpolitik sedan mitten 1900-talet och som är av betydelse för denna studie.

#### 2.1.1 Behandlingstanken

När det svenska rättssamhället under framförallt 1800-talets andra hälft började lämna den rent vedergällningsmässiga delen av bestraffningar, där skam- och kroppsstraff var vanliga inslag<sup>48</sup>, började en ny inriktning inom rättssamhället att växa sig stark. De nya tankegångarna kom att kallas behandlingstanken där det centrala argumentet gick ut på att det var den kriminellas individuella egenskaper och karaktärsdrag som skulle ligga till grund för de åtgärder som skulle vidtas i straffutmätningen. Vidare ansågs den kriminelle vara determinerad av olika faktorer till att bli just kriminell men brottslingen ansågs kunna behandlas genom att antingen ”neutraliseras, rehabiliteras eller avskräck[as]”<sup>49</sup>. Behandlingstanken fick sitt verkliga genombrott i början av 1900-talet och kom att känneteckna den svenska kriminalpolitiken fram till 1970-talet.

Till att börja med så var förespråkarna för denna nya linje starkt influerade av Charles Darwins forskning om de olika arternas ursprung och utveckling och socialdarwinismen satte sin prägel på tidiga versioner av denna inriktning. Från denna biologiska variant av behandlingstanken växte så småningom den socialmedicinska inriktningen fram. Denna

---

<sup>46</sup> Jfr Kyvsgaard 1999.

<sup>47</sup> Jfr Andersson 2002, s 143-152.

<sup>48</sup> Även om det dröjde ända till 1921 innan Sverige avskaffade dödsstraffet i fredstid, och ända till 1972 innan man avskaffade det även i krigstid, så var debatten kring fysisk bestraffning, där dödsstraff utgör den yttersta formen, livlig under hela 1800-talet.

<sup>49</sup> Andersson 2002, s 23.

inriktning frångick till stor del de rent biologiska förklaringarna som orsaker till kriminalitet och förespråkade mer psykologiska faktorer. Synen på den kriminelle som determinerad levde dock vidare. Den behandling som nu förespråkades bestod framförallt av olika behandlingsprogram i kombination med medicinering och terapi och skulle anpassas efter varje dömd brottslings personliga behov. Man förespråkade alltså en strikt form av individualprevention där det var den dömd brottslingens individuella behov av vård som var det centrala.

Det är den här formen av behandlingstanken som blev kännetecknande för svensk kriminalvård under större delen av 1900-talet fram till och med mitten av 1970-talet, och till viss del lever behandlingstanken kvar i dagens kriminalpolitik. Kulmen på behandlingstankens inflytande nåddes i och med 1974 års kriminalvårdsreform som resulterade i en ny kriminalvårdslag (lagen om kriminalvård i anstalt 1974:203, KvaL).<sup>50</sup> Denna lag var tydligt färgad av behandlingstankens idéer om hur man skall handskas med kriminella och komma till rätta med det problem som brottsligheten utgör och kan sammanfattas i följande punkter:

- *Minsta möjliga ingripande*, vilket innebar att frivård skulle vara form av kriminalvård som huvudsakligen skulle tillämpas.
- *Utåtriktad verksamhet*, vilket innebar ett utvidgat samarbete mellan samhällets olika myndigheter och ett ökat användande av samhällets sociala service för att den dömd i största möjliga utsträckning skulle påverkas att återanpassa sig till samhället.
- *Närhetsprincipen*, innebar att den som ändå döms till fängelse skall få avtjäna sitt straff så nära hemorten som möjligt.
- *Samverkan inom kriminalvården*, innebar i sin tur att de olika delarna av kriminalvården (dvs. häkte, anstalt och frivård) skulle samarbeta för att avtjänandet av straffet och återanpassningen skulle kunna ske så bra och effektivt som möjligt.<sup>51</sup>

Det dröjde dock inte länge efter denna ”behandlingstankens höjdpunkt” förrän kritiken mot behandlingstanken, som vuxit sig allt starkare sedan början av 1960-talet, snart tog över debatten och därefter kom att allt mer färga den svenska kriminalpolitiken.

## 2.1.2 En ny syn på kriminalitet och kriminalpolitik

Den kritik som riktades mot behandlingstanken, och som växte sig allt starkare under 1960- och 1970-talen, verkar framförallt ha kretsat kring två aspekter. För det första vände sig kritikerna framförallt mot användandet av den individanpassade bestraffning och behandling som utgjorde behandlingstankens kärna och som mer och mer kom att anses strida mot grundläggande rättssäkerhet och den fundamentala rättsprincipen likhet inför lagen. Just dessa avsteg från centrala rättsprinciper verkar utgöra den punkt där ”rötterna till kritiken av behandlingstanken bör sökas”<sup>52</sup>. Således blev även ett av kritikernas tyngsta argument mot

---

<sup>50</sup> Sarnecki 2003, s 378-382.

Tham 1999, s 97-99.

Jfr Andersson 2002, s 23-25, 112-117.

<sup>51</sup> Ekblom – Engström – Göransson 1999, s 106-107.

Jfr SOU 2005:54, s 133-134, 152, 229-234.

<sup>52</sup> Andersson 2002, s 16.

Jfr Sarnecki 2003, s 381; Kyvsgaard 1999, s 50; Tham 1999, s 109-110.

behandlingstanken att redan utsatta grupper i samhället straffades hårdast då dessa som regel bedömdes behöva lång behandling och således fick långa straff då det ju var den dömdes "asocialitet, psykiska tillstånd, samhällsfarlighet m.m."<sup>53</sup> som ansågs vara det viktigaste i straffmätningen. Resultatet av denna kritik blev att devisen likhet inför lagen och proportionalitetsprincipen, dvs. att straffet skall stå i proportion till graden av den dömdes skuld, kom att framstå som de viktigaste argumenten i svensk kriminalpolitik.

För det andra ifrågasatte kritikerna starkt behandlingstankens effektivitet då ett antal utvärderingar och studier av de behandlingar som dömda brottslingar genomgick inte kunde redovisa några positiva resultat. Tvärtom förekom det till och med uppgifter om att behandlingen hade en negativ effekt och det "kanske mest nedslående var att ju noggrannare en utvärdering av ett behandlingsprojekt var, desto mindre var sannolikheten för att resultaten skulle visa att åtgärderna minskade återfallen"<sup>54</sup>.

Till följd av denna intensiva kritik och starka ifrågasättande blev även de faktorer som ansågs orsaka ett kriminellt agerande hårt kritiserade och bilden av den kriminelle som sjuk och avvikande framstod mer och mer som oriktig. Här kan man tydligt se att de politiska strömningar som rådde under en stor del av 1960-talet och in på 1970-talet starkt bidrog till denna förändrade syn på den kriminelle. Tidigare sågs den kriminelle determinerad av framförallt rent biologiska och sedermera psykologiska faktorer. Att brottslingen var determinerad var en åsikt som levde vidare även i denna nya syn på kriminella men de determinerande faktorerna byttes ut. Brottsligheten sades nu bero på strukturella orättvisor och ekonomiska faktorer och åtgärderna för att komma till rätta med problemet blev en rad reformer och socialpolitiska åtgärder som framförallt skulle fungera i förebyggande syfte.<sup>55</sup> Det här kallas ibland för den sociala kriminalpolitiken där det talas om omfattande åtgärder från samhällets sida för att komma till rätta med de ekonomiska och sociala orättvisor och skillnader som alltså blev de nya förklaringarna till ett kriminellt beteende.<sup>56</sup>

Det som sker är således, åtminstone till viss del, en första politisering av kriminalpolitiken där en politisk värdegrund kan skönjas bland behandlingstankens kritiker.<sup>57</sup> Således kan det fortsatta byggandet av välfärdsstaten anses ha haft stor betydelse för den kriminalpolitiska policyns utformning<sup>58</sup> då bl.a. utbygganden av den offentliga sektorn var "ett viktigt led i strävan att minska samhällsklyftorna"<sup>59</sup> och därigenom även minska brottsligheten.

### 2.1.3 Kännetecknande för dagens kriminalpolitik

I slutet av 1970-talet och början av 1980-talet kan de första tendenserna till ytterligare en förändring inom den svenska kriminalpolitiken skönjas. Kriminalpolitiken börjar mer och mer få en allmänpreventiv och inkapaciterande inriktning och därmed även tillskrivas avskräckande och även moraliserande samt normbildande effekter vilka skulle tjäna som

---

<sup>53</sup> Sarnecki 2003, s 381.

<sup>54</sup> Ibid., s 380.

<sup>55</sup> Andersson 2002, s 60, 112-117.

<sup>56</sup> Ibid., s 113.

<sup>57</sup> Jfr Andersson 2002, s 60-66; Tham 1999.

<sup>58</sup> Jfr Andersson 2002, s 20-22; Sarnecki 2003, s 312-320; Tham 1999, s 107, 109-111.

<sup>59</sup> Sarnecki 2003, s 313.



förebyggande åtgärder mot kriminalitet.<sup>60</sup> Dessa effekter kom under 1980- och 1990-talen att få utökad betydelse i debatter, diskussioner och som underlag för beslutsfattarnas agerande. Det här har inneburit att kriminalpolitiken återigen sägs kännetecknas av den ”hårda” linje som var dominerande framförallt innan den socialmedicinska varianten av behandlingstanken och dess efterföljare den sociala kriminalpolitiken.<sup>61</sup> Denna ”hårdare” linje tar sig bland annat uttryck genom en ökad inkapacitering och ett mer repressivt tillämpande av straffutmätandet och verkar snarare ha ökat än minskat under senare år. Bevisligen så har beläggningen på landets anstalter ökat markant under 2000-talet för att 2004 uppnå 102 % av kriminalvårdens tillgängliga platser.<sup>62</sup> Det ”minsta möjliga ingripande” som kännetecknade den nya kriminalvårdslagen från 1974 kan man med andra ord inte längre tala om. Ytterligare ett tecken på inkapaciteringstankens renässans är det ökade utdömandet av livstidsstraff vid svenska domstolar, samt det minskade benådandet av livstidsdömda. I början av 2006 sitter 144 personer i Sverige i fängelse på livstid vilket kan jämföras med 1991 då endast 35 personer satt i fängelse dömda till livstid. 2005 intogs 19 personer i anstalt dömda till livstidsstraff vilket kan jämföras med året innan då tio personer dömda till samma straff intogs i anstalt. 1991 var motsvarande siffra fyra personer.<sup>63</sup>

Det skall dock tilläggas att behandlingstanken liksom den sociala kriminalpolitiken till viss del lever kvar. Några av Kriminalvårdens uttalat viktigaste uppgifter utgörs av programverksamhet och påverkansgrupper för en resocialisering in i samhället. Det handlar dock i huvudsak om påverkans- och stödgrupper för missbrukare som därigenom skall ges hjälp att bryta med sitt drogberoende. Vidare anses fortfarande orsakerna till brottsligheten framförallt gå att finna i samhällsliga problem och socioekonomiska skillnader och orättvisor. Det verkar framförallt vara synen på hur man skall handskas och komma till rätta med de kriminella som har förändrats.

Enligt kriminologiska forskare och även enligt Brottsförebyggande Rådet (BRÅ), som spelat en framträdande roll i den kriminalpolitiska debatten sedan det inrättades 1974, har även politiseringen av den svenska kriminalpolitiken ökat. Kriminalpolitiken förefaller i viss mån ha förvandlats till vad som ibland kallas för ett ”politiskt slagträ” som anses särskilt användbart i samband med valkampanjer eller för att stilla en upprörd opinion.<sup>64</sup> Påståendet att ”i det rådande kriminalpolitiska klimatet är det alltså den politiska handlingen och inte dess ofta mycket långsiktiga effekter på brottsligheten, som ger politisk utdelning”<sup>65</sup> förefaller åtminstone i viss utsträckning stämma överens med verkligheten.

Det som dock måste anses vara det för tillfället mest kännetecknande för svensk kriminalpolitik är de omfattande omorganiseringar och det stora reformarbete som pågår inom kriminalvården och kriminalpolitiken. Med början i januari 2006 blir kriminalvården en enda

---

<sup>60</sup> Andersson 2002, s 117-136.

Sarnecki 2003, s 362-367.

Tham 1999.

Jfr Kyvsgaard 1999.

<sup>61</sup> Jfr Andersson 2002, s 128-160; Sveri 1990; Tham 1999, s 98-100.

<sup>62</sup> Kriminalvård och Statistik (KOS) 2004, s 44.

<sup>63</sup> Kriminalvårdens hemsida, 2006-01-05.

<sup>64</sup> Jfr Kyvsgaard 1999, s 49-50; Lindström 2002; Sarnecki 1990; Victor 1995, s 71-88.

<sup>65</sup> Sarnecki 1990, s 62.

myndighet<sup>66</sup> samtidigt som det arbetas på att ta fram en ny kriminalvårdslag som, om lagförslaget går igenom, således kommer att ersätta 1974 års KvaL.

Dagens debatt kring den svenska kriminalpolitiken kretsar framförallt vad det nya lagförslaget, som presenterades i SOU 2005:54 under den optimistiska titeln ”Framtidens kriminalvård”, kommer att innebära om det går igenom och huruvida det är till det bättre eller till det sämre för de som framförallt kommer att beröras av det, det vill säga de intagna i svenska anstalter samt även de som arbetar i denna miljö, det vill säga kriminalvårdarna. Då lagförslaget kommer att beskrivas utförligt längre fram i uppsatsen kommer jag inte gå in närmare på lagförslagets innehåll här utan hänvisar just till redogörelsen i del 3.

## 2.2 Sammanfattning

Genom denna kortfattade beskrivning av skiftningar i svensk kriminalpolitik hoppas jag att jag gett läsaren en ”känsla för ämnet”. Om det lagförslag som tidigare nämnts går igenom står svensk kriminalpolitik inför en omfattande förändring rent organisationsmässigt men framför allt i sin syn på hur man bedriver en effektiv och human kriminalvård.

Det är även intressant att konstatera att trots att de eventuellt förstående förändringarna innebär en lika stor förändring inom kriminalpolitiken som den stora kriminalvårdsreformen 1974, så är debatten kring dagens förändringar inte alls lika livlig eller omfattande som under debatten under 1960- och 1970-talen. Vad det beror på ämnar jag dock inte spekulera i här.

---

<sup>66</sup> Dess tidigare organisatoriska utformning bestod av 36 lokala Kriminalvårdsmyndigheter (KVM) som lydde under fem regionkontor (i Stockholm, Göteborg, Malmö, Norrköping och Härnösand). Dess högsta instans var Kriminalvårdsstyrelsen (KVS) med huvudkontor i Norrköping.

# 3. Redogörelse för lagförslaget ”Framtidens kriminalvård”

## 3.1 Direktiven

I de direktiv<sup>67</sup> som regeringen lämnade till Kriminalvårdskommittén gällande dess arbete med att ta fram en ny kriminalvårdslag anges tre huvudområden, varav de två första är av intresse för denna analys. Dessa tre områden utgörs av:

- kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete,
- kravet på säker och trovärdig verkställighet, samt
- en genomgång och bearbetning av existerande regler gällande överklaganden m.m.<sup>68</sup>

Det område som ges mest tyngd i direktiven, och som även utgör den mest omfattande delen av det lagförslag Kriminalvårdskommittén presenterar, handlar om kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete. Det poängteras att det här arbetet är beroende av den intagnes egen motivation och vilja till att bryta med ett kriminellt beteende för att lyckas och man efterlyser effektiva åtgärder för att påverka den intagne i rätt riktning. Man skriver att ”grundläggande för det återfallsförebyggande arbetet bör vara att individens egen motivation till förändring tas till vara, framförallt genom att positiv utveckling förstärks och uppmuntras.”<sup>69</sup> Således finner man att ”kriminella värderingar, kriminella gängbildningar och andra uttryck för en kriminell livsstil måste motverkas”<sup>70</sup> vilket man menar kan uppnås genom olika typer av behandlingsprogram och genom positiva sociala nätverk samt kontakter med familj och anhöriga. Man pekar i direktiven även på att dagens system bara i begränsad utsträckning innehåller incitament för att motivera skötsamhet och förbättring, varför man redan i direktiven föreslår ett system för ökade möjligheter till positiv respektive negativ förstärkning vilket man anser skulle ”öka möjligheterna att påverka de dömdas beteenden”<sup>71</sup>.

Det andra området ska behandla kravet på att verkställigheten av utdömda straff är säker och trovärdig. I direktiven poängteras man att det framförallt handlar om att det är oacceptabelt med fortsatt kriminalitet under den dömdes verkställighet, oavsett om det sker inne på anstalten eller utanför, och det poängteras att ”det är nödvändigt att kriminalvården har effektiva verktyg att motverka de kriminella nätverkens aktiviteter i anstalterna och även i övrigt hantera intagna som utgör säkerhetsrisker eller annars har en negativ inverkan på sin närmiljö”<sup>72</sup>. Det som dock särskilt poängteras inom det här området av Kriminalvårdskommitténs tänkta arbete är att ”särskild uppmärksamhet måste ägnas åt kriminalvårdens möjligheter att kontrollera intagnas kontakter med omvärlden, utdela

---

<sup>67</sup> Dir. 2002:90 och Dir. 2004:33.

<sup>68</sup> Dir. 2002:90, s 1066.

Jfr SOU 2005:54, s 127-129.

<sup>69</sup> Dir. 2002:90, s 1062.

<sup>70</sup> Ibid., s 1066.

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> Ibid., s 1068.

varningar och senarelägga tidpunkten för villkorlig frigivning, besluta omplacering i enskildhet och använda tvångsmedel”<sup>73</sup>.

Vidare skall Kriminalvårdskommittén i sitt arbete ta särskild hänsyn till en rad samhällseliga förutsättningar. Man nämner särskilt den övergripande samhällseliga utvecklingen och de existerande kriminalpolitiska utgångspunkterna. Man tar även upp den nya typen av kriminalitet i form av mer en organiserad och internationell brottslighet som man anser blir mer och mer utbredd samt ökade samhällseliga krav på en effektivt bedriven verksamhet som exempel på faktorer att ta särskild hänsyn till. Direktiven lyfter även fram att Kriminalvårdskommittén skall ”beakta Sveriges internationella åtaganden, särskilt vad gäller mänskliga rättigheter, och även ta del av utländska kunskaper och erfarenheter på området”<sup>74</sup>.

## 3.2 Lagförslaget

Så vad innehåller då det lagförslag som Kriminalvårdskommittén tagit fram? Lagförslaget, som presenteras i SOU 2005:54 ”Framtidens kriminalvård”, visar efter en genomgång att man i princip följt de direktiv man givits av regeringen till punkt och pricka. Det första området, dvs. att komma till rätta med eller i varje fall minska återfallsbrottsligheten i samhället, ges stor betydelse och mycket plats. Således presenterar man ett flertal åtgärder som är tänkta att minska benägenheten att återfalla i brott samtidigt som de skall borga för gott uppförande under tiden på anstalten. Kommittén gör dock en tydlig reservation i sitt förslag då man uttryckligen säger att huvuddelen av deras arbete kommer att vara inriktat mot verkställighet av fängelsestraff. Det här motiverar man med att den kritik som framförts mot tidigare tillämpning och utformning av lagar och regler framförallt har riktats mot just denna typ av bestraffning.<sup>75</sup>

Kommittén fastslår dock till att börja med att det skett en markant ökning av marginaliserade grupper på landets anstalter sedan 1992. En större del av de intagna än tidigare är mer kriminellt belastade än förut, de har lägre utbildningsnivå (ca 60 % av de intagna har högst grundskoleutbildning) och deras relationer till bostads- och arbetsmarknaden beskrivs som sämre än tidigare eller i princip obefintlig. Dessutom så är mer än hälften missbrukare av narkotika i olika former och ett ökat antal intagna uppges ha psykiska problem. Samtidigt som denna representation av marginaliserade på landets anstalter har ökat utgörs även de utdömda straffen mer och mer av just längre fängelsestraff, medan de kortare fängelsestraffen har ersatts av andra straffformer som t.ex. elektronisk övervakning genom s.k. fotboja.<sup>76</sup> Mot bakgrund av dessa fakta fäster man stor vikt vid de intagnas behov av behandling och utbildning vilket säga vara en av grundförutsättningarna för att lyckas med det återfallsförebyggande arbetet.

Man talar även om det nödvändiga i att tillhandahålla olika former av sysselsättning som känns meningsfull (i form av t.ex. utbildning eller arbete) samt vikten av den programverksamhet som redan bedrivs på landets anstalter. Ytterligare något som man förespråkar är att öka den s.k. självförvaltningen vilken i korthet går ut på att man ger de intagna mer ansvar och inflytande över vardagliga ting såsom matlagning, städning och

---

<sup>73</sup> Dir. 2002:90, s 1068.

<sup>74</sup> Ibid., s 1065.

<sup>75</sup> SOU 2005:54, s 211.

<sup>76</sup> Ibid., s 327-328, 465.

Jfr Kling – Gustavsson 2004.

enklare skötsel och underhåll av lokaler etc. Allt det här förekommer redan i varierande grad på landets anstalter men det kommittén framförallt gör avseende de här frågorna är att poängtera vikten av dessa åtgärder för att påverka de intagna till den resocialiseringsprocess man önskar skall äga rum. Man vill även utöka inslagen av de här åtgärderna då man har uppfattningen att de spelar roll för det återfallsförebyggande arbetet.

### 3.2.1 Återfallsförebyggande arbete genom ett förmånssystem

Det nya som presenteras i lagförslaget, och som även väckt viss uppmärksamhet, är idéerna om ett förmånssystem som, naturligtvis förenklat, kan beskrivas bestå av både ”piska och morötter”. Morötterna skulle i det här fallet bestå av belöningar i form av att man kan flyttas upp i systemet om man lever upp till vissa ställda krav och förväntningar. Med uppflyttning till en högre nivå (det finns i förslaget totalt fyra nivåer) följer mer rättigheter och privilegier som te.x. kan bestå av tillstånd att inneha och bära privata kläder, flera personliga tillhörigheter på rummet, ett utökat utbud av böcker, filmer och dylikt, högre ersättningsnivåer, möjlighet till eget bostadsrum, ökad självförvaltning, mer besökstimmar, utökade möjligheter till permissioner etc. Piskan består i att om man inte följer de uppsatta reglerna och inte lever upp till de krav som ställs (kraven utökas givetvis ju högre upp man kommer i förmånssystemet) så blir man nedflyttad en nivå i systemet och förlorar därmed några eller alla privilegier man hade på den högre nivån. Dessutom så skall samtliga nyintagna hamna på den första, grundläggande nivån vilket måste vara att betrakta som en kombination av både morot och piska.<sup>77</sup>

Förmånssystemet skall bidra till att öka de intagnas målmedvetenhet och motivation till skötsamhet vilket man anser är av yttersta vikt för att kunna väcka den intagnes egen motivation till förändring, vilket som sagt ses som totalt grundläggande för att nå framgång i det återfallsförebyggande arbetet. Systemet skulle, enligt kommittén, innebära incitament för de intagna att sköta sig vilket man menar är en första vilja till förändring.<sup>78</sup>

Det föreslagna förmånssystemet har som sagt väckt en del uppmärksamhet och så vitt jag funnit bemötts av i huvudsak negativ kritik, bitvis en mycket hård sådan. Det kritikerna vänder sig mot är bl.a. riskerna med att förmånssystemet skulle kunna utnyttjas av manipulativa individer och därmed ytterligare göra de marginaliserade grupperna som jag tidigare talade om än mer utsatta på landets anstalter då dessa kan tänkas ha svårare att leva upp till förmånssystemets krav och regler. De som skulle få en skärpt och försvårad tillvaro under sin tid på anstalt riskerar alltså vara ”de svagt motiverade och självdestruktiva missbrukarna, som inte kan förmås att helt avstå från droger”<sup>79</sup>. På sätt och vis handlar denna del av kritiken om ett slags rättviseargument där godtycke i beslutsfattandet beskrivs som en tydlig risk.<sup>80</sup> Kritikerna menar även att principen att själva frihetsberövandet utgör själva straffet, vilket innebär att ytterligare former av bestraffning eller inskränkningar inte får ske, riskerar att urholkas och därigenom skulle förmånssystemet vara i princip rättsvidrigt.<sup>81</sup> Här

<sup>77</sup> SOU 2005:54, s 337-363, 637-659.

<sup>78</sup> Ibid., s 338-340.

<sup>79</sup> Andersson – Grevholm 2005.

<sup>80</sup> Wallbom 2005.

Flyghed 2005.

Jfr Johansson – Borg 2005.

<sup>81</sup> Flyghed 2005.

Jfr SOU 2005:54, s 214.

pekar man bland annat på att det som nu ses som grundläggande rättigheter, t.ex. att inneha privata ägodelar i bostadsrummet, i och med förmånssystemet skulle komma att ses som ett privilegium som endast är tillåtet på de högra nivåerna i systemet.<sup>82</sup> Ytterligare negativ kritik tar upp det faktum att förmånssystemet inte är någon ny idé. Tvärtom har ett liknande system, under benämningen progressivsystemet, redan använts och befunnits både ineffektivt och borga för orättvisor och därför slopats (vilket slutgiltigt ägde rum i samband med 1974 års KvaL).<sup>83</sup> Dessutom anses förslaget om ett förmånssystem vara illa underbyggt och inte baserat på kunskap eller forskning, vilket även Kriminalvårdskommittén själv redovisar då man skriver att ”det finns, så vitt kommittén har kunnat finna, inte några utvärderingar av andra länders förmånssystem som gör det möjligt att dra några bestämda slutsatser beträffande systemets inverkan på intagnas vilja och förmåga att leva ett icke-kriminellt liv efter frigivningen. Det finns således inte några empiriska belägg för att ett förmånssystem leder till ett minskat antal återfall i brott”<sup>84</sup>.

Den positiva kritiken, som är långt ifrån lika omfattande som den negativa, poängterar istället nödvändigheten av att kriminalvården får bättre förutsättningar att uppmuntra ett gott uppförande. BRÅ säger sig t.ex. stödja grundtanken vad gäller just positiv och negativ förstärkning men är ändå tveksamma till det förmånssystem som presenteras i lagförslaget.<sup>85</sup>

### 3.2.2 En säker och trovärdig verkställighet

Det andra området som Kriminalvårdsstyrelsen skulle ägna särskild uppmärksamhet handlade om kravet på en säker och trovärdig verkställighet av det utdömda straffet. Till viss del utgör förmånssystemet svaret till även det här området av kriminalvårdens arbete då systemet sägs borga för en ökad skötsamhet genom de intagnas strävan att röra sig uppåt i systemet.

Kriminalvårdskommittén föreslår även mer konkreta åtgärder i sitt betänkande. T.ex. skall det bli ”lättare att avskilja en intagen från gemenskapen med andra intagna”<sup>86</sup> om den intagne t.ex. vägrar delta i sysselsättning eller när ordningen eller säkerheten kräver det. De förslag som kommittén lägger fram innebär ”en utvidgning av möjligheterna att avskilja intagna i förhållande till vad dagens regelverk medger”<sup>87</sup> bl.a. genom en ökad begränsning av den avskildes möjligheter till kontakt med omvärlden och genom rent konkret ökade möjligheter för kriminalvården att besluta om avskildhet. Det senare framträder tydligt i formuleringen ”den nya lagen bygger i långt större utsträckning än dagens på att den intagnes motivation till förändring skall få betydelse för verkställighetens innehåll. Varje intagens vägran att delta i anvisad sysselsättning skall således få konsekvenser för honom eller henne”<sup>88</sup>.

Även inskränkningarna i rättigheterna att inneha privata ägodelar kan ses ur ett rent säkerhetstänkande menar kommittén. Det här blir tydligt då man skriver att ”med hänsyn till

---

<sup>82</sup> SOU 2005:54, s 417-431, 643-644.

<sup>83</sup> Ibid., s 337-338.

Flyghed 2005.

<sup>84</sup> SOU 2005:54, s 341.

<sup>85</sup> Andersson – Grevholm 2005.

<sup>86</sup> SOU 2005:54, s 32.

<sup>87</sup> Ibid., s 465.

<sup>88</sup> Ibid., s 475-476.

att varje föremål utgör en potentiell säkerhetsrisk bör reglerna om innehav av personliga tillhörigheter begränsas väsentligt”<sup>89</sup>.

Ytterligare en skärpning av säkerheten är Kriminalvårdskommitténs förslag om att s.k. glasrutebesök skall införas i särskilda fall. Glasrutebesök, vet alla vi som sett åtminstone någon amerikansk fängelsefilm, innebär att den besökande och den intagne är åtskilda av en glasruta och alltså inte kan ha någon fysisk kontakt. Det här motiveras av den utbredda förekomsten av narkotika som är ett faktum på landets anstalter.<sup>90</sup>

Även denna del av lagförslaget har mötts av hård kritik från många håll. Det framförs bl.a. att de utökade möjligheterna att använda avskildhetsåtgärder, särskilt i kombination med förmånssystemet, riskerar att bli ett ”straff i straffet”<sup>91</sup> som beslutas godtyckligt av enskilda tjänstemän och kriminalvårdare.<sup>92</sup> Dessutom framförs att förslaget innebär en rad försämringar för de intagna, vilket anses onödigt och endast riskera leda till ökade oroligheter.<sup>93</sup>

### 3.3 Sammanfattning

Den kritik som framförs mot lagförslaget kan konstateras vara bitvis hård. En summering av den kritik som jag tagit del av resulterar i följande lista<sup>94</sup>:

- sakna vetenskaplig empirisk förankring.
- presentera genomgripande förändringar som ej är baserade på beprövad erfarenhet och utan att ta hänsyn till modern forskning.
- presentera ett förmånssystem som liknar ett tidigare slopat system vilket förkastades på grund av dess ineffektivitet och bristande rättvisa förutsättningar.
- införa betydande inskränkningar i intagnas möjligheter att inneha privata ägodelar.
- förvandla vad som nu anses vara självklara rättigheter till privilegier som fås i form av belöningar (t.ex. eget bostadsrum, möjlighet att ha privata kläder etc.).
- i det närmaste bortse från faktorer som i allmänhet anses ha betydelse för återfall i kriminalitet (t.ex. den intagnes levnadsförhållanden i frihet etc.).

De delar av lagförslaget som däremot kan anses vara välgrundade, genomarbetade och anses kunna ha betydelse för det primära målet, att minska återfallsbrottsligheten, utgörs i princip av redan beprövade och väletablerade delar av svensk kriminalvård och kriminalpolitik vilka kan sägas bestå av ett i huvudsak individualpreventivt straffsystem där behandlingstanken fortfarande har betydelse.

Min slutsats utifrån att ha studerat det presenterade lagförslaget, dess direktiv samt de remissvar jag tagit del av, blir att det är ett högst tvivelaktigt förslag som Kriminalvårdskommittén lagt fram. De brister i kunskapsunderlag och den mycket svaga empiriska förankringen som föreligger är enbart de allvarliga brister och minskar enligt min mening på ett radikalt sätt trovärdigheten i de argument som framförs av kommittén för ett

---

<sup>89</sup> SOU 2005:54, s 417.

Jfr Flyghed 2005.

<sup>90</sup> SOU 2005:54, s 519-520.

<sup>91</sup> Wallbom 2005.

<sup>92</sup> Jfr Flyghed 2005; Wallbom 2005.

<sup>93</sup> Flyghed 2005.

<sup>94</sup> Jfr Andersson – Grevholm 2005; Flyghed 2005; Wallbom 2005.

införande av ett förmånssystem. Det här gäller även i högsta grad avsaknaden av belegg för att ett förmånssystem skulle bidra till minskad återfallsbrottslighet. Den slutsatsen anser jag helt enkelt omöjlig att dra endast utifrån Kriminalvårdskommitténs betänkande.



## 4. Analys av lagförslaget utifrån de ”multipla strömmarna”

### 4.1 De multipla strömmarna rör på sig och förenas

John W. Kingdons *multipla strömmar* förutsätter ett grundläggande perspektiv på besluts- och policyprocesser som åtminstone delvis ställer sig frågande till den målstyrda rationalitet och de konkreta effekter som ofta sägs utgöra de grunder som besluten grundar sig på. Utifrån det här perspektivet anser jag att Kingdons teori lämpar sig mycket väl för den diskussion och första analys av den aktuella policyprocessen som jag här ämnar genomföra.

#### 4.1.1 Igenkännande av problem

Det problem som det rör sig om i denna policyprocess är, föga överraskande, brottsligheten och närmare bestämt återfallsbrottsligheten. Att kriminalitet utgör ett omfattande samhällligt problem får anses vara en sedan länge etablerad politisk fråga vilket bl.a. befasts i den utveckling av svensk kriminalpolitik jag tidigare beskrivit. Kriminalpolitiken har länge i stor utsträckning betonat insatser inom t.ex. den socialpolitiska sfären och den s.k. sociala kriminalpolitiken måste anses vara den alltjämt rådande. Det här blir inte minst tydligt i direktiven till Kriminalvårdskommitténs arbete där man beskriver orsakerna till kriminalitet och brottslighet som ”mycket sammansatta och [ha] sin grund i samhällsutvecklingen i stort”<sup>95</sup>.

Att beslutsfattarna nu försöker komma till rätta med det här sedan länge etablerade politiska problemet genom att stifta en ny lag som framförallt reglerar verkställigheten av fängelsestraff kan tyckas märkligt då den förda politiken som sagt länge varit inriktad på bredare och mer omfattande politiska reformer och socialpolitiska åtgärder.

För att möjligen förstå det här tillvägagångssättet kan man i enlighet med Kingdons teori först se till faktorn *indikatorer*. Den här faktorn består framförallt av statistik och mätningar av olika slag och verkar i den aktuella policyprocessen framförallt ha spelat roll för betonandet av just återfallsbrottsligheten. I regeringens direktiv inför Kriminalvårdskommitténs utredning hänvisas mycket riktigt till statistik och forskning som ”har visat att ett begränsat antal återfallsförbrytare står för en relativt stor del av den totala brottsligheten”<sup>96</sup>. Mot bakgrund av det här konstaterandet blir därför återfallsbrottsligheten något man anser sig tvungen att komma till rätta med genom att just poängtera de ”möjligheter att förebygga brott som finns inom ramen av verkställigheten av påföljder”<sup>97</sup>.

Även brottsligheten i stort betonas med hjälp av denna faktor som ett samhällligt, och därmed politiskt, problem då det slås fast att brottsligheten ”sedan 1950-talet har (...) ökat i Sverige och hela västvärlden”<sup>98</sup>.

---

<sup>95</sup> Dir. 2002:90, s 1059.

Jfr Andersson 2002, s 60, 112-117; Sarnecki 2003, s 312-320; Tham 1999, s 107, 109-111.

<sup>96</sup> Dir. 2002:90, s 1060.

<sup>97</sup> Ibid.

<sup>98</sup> Ibid., s 1059.

Jfr Regeringens hemsida, 2006-01-05c.

En annan orsak till att beslutsfattarna anser att en ny lagstiftning inom det här området behövs får tillskrivas faktorn *uppsseendeväckande händelser, kriser och symboler*. När regeringen i oktober 2002 beslutade om att tillsätta en utredning med uppdrag att utarbeta en ny kriminalvårdslag hade ett par mycket uppsseendeväckande händelser ägt rum. Den första var upploppen på Tidaholmsanstalten 1994 där ett hundratal interner startade ett upplopp i vilket vissa byggnader stacks i brand och totalförstördes. Det dröjde nästan ett dygn innan personalen med hjälp av polis hade återtagit kontrollen över anstalten.<sup>99</sup> Det tillsattes naturligtvis en statlig utredning för att undersöka vad som orsakat och möjliggjort upploppen och året efter genomförde även kriminalvården en egen undersökning. I kriminalvårdens undersökning presenteras en rad åtgärder som man ansåg minskade riskerna för framtida upplopp. De här åtgärderna handlade bl.a. om personalens kompetens och erfarenhet och behovet av ett utökat fritidsbehov för de intagna. Det intressanta är dock att man även tar upp att någon form av belöningsystem bör undersökas och att de intagnas medinflytande bör öka. Samtidigt talar man om betydligt utökade kontrollmöjligheter i form av ökade möjligheter till avskildhetsåtgärder och begränsad rörlighet.<sup>100</sup> Även om Tidaholmsupploppen ägde rum åtta år innan utredningen om en ny kriminalvårdslag tillsattes finner jag det troligt att beslutsfattarna påverkades av händelsen samt av de utredningar som genomfördes strax efteråt.

Den andra händelsen ligger närmare i tiden och väckte betydligt mer uppmärksamhet än upploppen på Tidaholmsanstalten. Rånen i Kisa och de därpå följande polismorden i Malexander sommaren 1999 var en chock, inte bara för polis och kriminalvård, utan för hela det svenska samhället. Att mördarna befunnit sig på permission när de begick dessa handlingar fick dessutom stora effekter på kriminalvårdens arbete. Kriminalvårdsstyrelsens dåvarande generaldirektör utfärdade en skrivelse där samtliga myndighetschefer beordrades att ”omedelbart förvissa sig om att man hade erforderlig kontroll över långtidsdömdas utevistelser”<sup>101</sup>. Den arbetsgrupp som sedan tillsattes för att utreda hur permissioner genomfördes och vilken kontroll man hade på dessa utevistelser kom i sin rapport fram till att lagstiftningen på området visserligen var tillfredsställande men att det krävdes ”stramare tillämpning, bättre kontroll och minskad volym av utevistelser”<sup>102</sup>. Följden av denna förändrade inställning syns tydligt i kriminalvårdens egen statistik där antalet permissioner enligt § 32 i KvaL<sup>103</sup> minskade från totalt 53 391 påbörjade permissioner år 1999 till 39 040 påbörjade permissioner år 2000, och vidare ned till 29 138 påbörjade permissioner år 2001.<sup>104</sup>

Kriminalvårdens agerande efter Malexandermorden fick, liksom effekterna av Tidaholmsupploppen, en starkt generell prägel då t.ex. denna betydligt hårdare restriktivitet kring permissioner omfattade alla intagna trots att det var ett litet fåtal som gjort sig skyldiga till brott och misskötsamhet.<sup>105</sup>

Direktiven till Kriminalvårdskommittén betonar även att ordningsstörningar eller att ”brott begås under det att utdömda påföljder verkställs, vare sig (...) inom eller utom

---

<sup>99</sup> Olsson 2005, s 16-17.

<sup>100</sup> Ibid.

<sup>101</sup> SOU 2005:54, s 232.

<sup>102</sup> Ibid.

<sup>103</sup> § 32 KvaL säger att ”för att underlätta anpassningen i samhället kan en intagen beviljas tillstånd att lämna anstalten för viss kort tid (normalpermission), om det inte finns påtaglig fara för fortsatt brottslig verksamhet eller avsevärd fara för annat missbruk.”

<sup>104</sup> Kriminalvård och Statistik (KOS) 2004, s 69.

<sup>105</sup> Jfr Kling – Gustavsson 2004, s 22.

anstalterna”<sup>106</sup> är helt oacceptabelt. Man understryker även att särskild uppmärksamhet skall ägnas ”åt kriminalvårdens möjligheter att kontrollera de intagnas kontakter med omvärlden, utdela varningar och senarelägga tidpunkten för villkorlig frigivning, besluta om placering i avskildhet och använda tvångsmedel”<sup>107</sup>.

Att det här *igenkännandet av problem* spelar en viktig roll i den aktuella policyprocessen anser jag att det inte råder någon tvekan om. Det här sker dels genom att med *indikatorer* belysa brottsligheten i allmänhet och återfallsbrottsligheten i synnerhet som ett samhällsligt och därmed politiskt problem. Dels genom de *uppseendeväckande händelser* som jag tagit upp som utan tvekan bidragit till att föra upp svensk kriminalvård och kriminalpolitik på den politiska dagordningen.

#### 4.1.2 Formulerandet och utvecklandet av policyförslag

Då vi nu har identifierat det politiska problem som föreligger blir nästa steg att finna lösningar till det. Enligt Kingdon så är förhållandet dock i det närmaste det omvända: s.k. lösningar på problem finns redan i stor utsträckning konstruerade och klara och väntar bara på en chans att fångas upp och benämnas som den bäst lämpade. Lösningarna letar efter problem skulle man kunna sammanfatta denna infallsvinkel.

I det här fallet anser jag att det mer eller mindre verkar stämma överens med verkligheten. Redan i regeringens direktiv till Kriminalvårdskommittén talas det nämligen om behovet av, och det riktiga i, ett system där positiv och negativ förstärkning bör ha en framträdande position vilket ”skulle öka möjligheterna att påverka de dömdas beteenden och [därför] måste ses som önskvärt”<sup>108</sup>. I Kriminalvårdskommitténs färdiga betänkande slår man även fast att man har ”i uppdrag att överväga hur (inte om) ett mer utvecklat system för att betona de positiva följderna av skötsamhet respektive de negativa av misskötsamhet kan införas i verkställighetsreglerna”<sup>109</sup> vilket antyder att kommittén känt sig väldigt styrd, kanske t.o.m. bunden, av de direktiv man fått.

Den *uppmjukning* som Kingdon anser utgör en del av arbetet med att ta fram ett policyförslag sker genom att olika grupper som förespråkar olika policyförslag försöker påverka beslutsfattarna att välja just det egna policyförslaget. Det sker med andra ord en form av lobbyverksamhet. Den yttre *uppmjukning* som jag anser mig ha funnit, och som verkar ha påverkat beslutsfattarnas agerande, har dock ej bedrivits av någon egentlig lobbygrupp utan av en grupp vars inflytande får anses vara betydligt större, nämligen massmedia.

Den *uppmjukning* som har ägt rum verkar framförallt ha skett genom massmedias rapportering om svensk kriminalvård och kriminalpolitik, och då i synnerhet dess fokusering på brottsligheten i samhället. Massmedierna spelar utan tvekan en framträdande roll för gemene mans uppfattning av brottslighetens karaktär, omfattning och utbredning samt huruvida den förda kriminalpolitiken skall bedömas som framgångsrik eller ej. Säkert påverkar även massmediernas rapportering beslutsfattarna.<sup>110</sup>

Ester Pollack undersöker i en doktorsavhandling ett antal tidningars rapportering, beskrivning och tolkning av brottsligheten, framförallt av ungdomsbrottsligheten, i tre skilda

---

<sup>106</sup> Dir 2002:90, s 107.

<sup>107</sup> Ibid., s 1068.

<sup>108</sup> Ibid., s 1062.

<sup>109</sup> SOU 2005:54, s 337.

<sup>110</sup> Jfr Hasselrot 1999; Hofer, von – Tham 1990, s 37-39; Mathiesen 1990, s 13-29; Sarnecki 1990, s 59-61.

tidsperioder, nämligen åren 1955, 1975 och 1995. De resultat som Pollack redovisar pekar på en tydlig förändring i tidningarnas sätt att rapportera om kriminalitet och brottslighet, som till viss del även följer de kriminalpolitiska skiftningar jag redogjorde för i del 2.1. För denna analys blir 1995 års beskrivningar och rapporteringar av kriminaliteten särskilt intressant. Denna rapportering liknas av Pollack vid en mediepanik vilken innebär att beskrivningen av brottsligheten tenderar att kännetecknas av pessimism och utgör en överdriven och onyanserad beskrivning av brottsligheten och dess omfattning.<sup>111</sup>

Även kriminologen Jerzy Sarnecki pekar på massmedias roll i utformandet av en kriminalpolitisk policy. Han menar att massmediernas fokusering på enskilda fall av kriminalitet, som inte kan anses representera den ”vanliga” brottsligheten, bidrar till att ”allmänheten får en snedvriden bild av brottslighetens faktiska karaktär”<sup>112</sup>. Han konstaterar även att ”i viss mån artikulerar massmedierna de attityder och värderingar om brottslighet och relevanta åtgärder som finns bland allmänheten. Samtidigt bygger allmänhetens attityder och värderingar i mycket stor utsträckning på uppgifter från just medierna”<sup>113</sup>.

Att tro att beslutsfattarna skulle stå helt likgiltiga inför denna *uppmjukning* från massmediernas sida anser jag vara naivt. En stor del av den kriminologiska litteratur jag tagit del av pekar just ut massmedia som en viktig aktör i modern svensk kriminalpolitik<sup>114</sup> och Sarnecki slår fast att den sorts mediepanik som Pollack talar om ”får inte sällan större betydelse för lagstiftningen än systematiska och långsiktiga beskrivningar av den sociala verkligheten”<sup>115</sup>.

Ytterligare en form av *uppmjukning* måste anses vara utländska exempel på en förändrad kriminalpolitisk policy. Särskilt Storbritannien verkar i det konkreta fallet med en ny kriminalvårdslag och införandet av ett förmånssystem ha spelat en framträdande roll. I sitt betänkande skriver Kriminalvårdskommittén att ”vid en genomgång av rättssystemen i olika länder har kommittén funnit att det är vanligt med mer tydliga reaktioner på skötsamhet och misskötsamhet än vad fallet är i Sverige. Som regel använder man sig i andra länder av något slags förmånssystem”<sup>116</sup>. Det svenska förmånssystem som föreslås har stora likheter med det brittiska<sup>117</sup>, som infördes 1995. Det verkar med andra ord föreligga en form av *uppmjukning* genom diffusion, dvs. spridning, då man tagit så starkt intryck av andra länders system att man förespråkar införa ett liknande i svensk kriminalpolitik.<sup>118</sup>

Men hur svarar då lagförslaget mot de krav som enligt Kingdon ställs på ett policyförslag för att det över huvud taget skall vinna gehör hos beslutsfattarna? När det kommer till betänkandets *tekniska genomarbetning och genomförbarhet* måste lagförslaget, och i synnerhet det föreslagna förmånssystemet, på den första av dessa punkter anses lida av betydande svagheter. Kommittén säger t.ex. själva att det inte finns några ”empiriska belägg för att ett förmånssystem leder till ett minskat antal återfall i brott”<sup>119</sup>. Däremot så är själva utformningen tydlig och väl strukturerad, både vad gäller förmånssystemet men även lagförslaget i stort, så något egentligt hinder verkar inte föreligga vad gäller själva

---

<sup>111</sup> Pollack 2001.

<sup>112</sup> Sarnecki 1990, s 61.

<sup>113</sup> Ibid., s 59.

<sup>114</sup> Jfr Hofer, von – Tham 1990; Kyvsgaard 1999; Mathiesen 1990; Sarnecki 1990; 2003.

<sup>115</sup> Sarnecki 2003, s 420.

<sup>116</sup> SOU 2005:54, s 337.

<sup>117</sup> Jfr ibid., s 348-350, 637-655.

<sup>118</sup> Jfr Johnson, 2003, s 21-23.

<sup>119</sup> SOU 2005:54, s 341.

*genomförbarheten*. Bristerna handlar egentligen inte heller om den rent *tekniska genomarbetningen* utan snarare den grund som förslaget grundar sig på.

När det gäller *värderingsacceptansen*, dvs. att förslagets värderingar måste vara acceptabla bland de som förespråkade policyförslaget, kan jag konstatera att de som ifrågasätter lagförslaget (t.ex. forskare vid Kriminologiska Institutionen, BRÅ, Riksförbundet för narkotika- och läkemedelsberoende m.fl.) inte tillhör de som var med att ta fram det. Den hårda kritik som riktas mot lagförslaget, och i synnerhet mot förmånssystemet, kan dock komma att ställa hinder i vägen för betänkandets genomförande. Som Kingdon uttrycket det så finns risken att "in the instances of disagreement among the specialists, conflicts spill over into the larger political arena"<sup>120</sup>. Det som talar mot ett sådant scenario i det här fallet (vilket skulle kunna tänkas ha bestått av hård kritik från oppositionen mot den sittande socialdemokratiska regeringen i allmänhet och justitiedepartementet i synnerhet) är att oppositionen dagen innan kommittén lade fram sitt betänkande själva presenterade ett gemensamt kriminalpolitiskt program där det centrala var en form av förmånssystem<sup>121</sup>. Det är inte heller troligt att den borgerliga oppositionen skulle kritisera den fortsatta "hårda linje" inom den kriminalpolitiska policyn, som betänkandet till stor del innebär, då det traditionellt är just de borgerliga partierna som förordar en sådan linje. Dessutom svarar betänkandet väl mot de direktiv som kommittén arbetat utifrån vilket ytterligare får anses bidra till genomförbarheten.

Nästa krav handlar om att policyförslaget skall anses *finansiellt genomförbart*. Redan i direktiven till utredningen poängteras att kraven på "ett kostnadseffektivt och resultatriktat arbetssätt har ökat"<sup>122</sup> och man klargör att det här är något som kommittén ska ha i åtanke i sitt utredningsarbete. Att döma av kommitténs slutsatser rörande de ekonomiska konsekvenserna av deras förslag så verkar man ha ansträngt sig för att följa denna del av direktiven. Man sammanfattar de ekonomiska konsekvenserna då man hävdar att "enligt kommitténs bedömning kommer förslagen sammantaget inte att medföra någon ökning eller minskning av samhällets kostnader"<sup>123</sup>. Således kommer inte heller denna punkt att utgöra något hinder för att förslaget antas. Det skall dock tilläggas att förslaget fått kritik även på denna punkt.<sup>124</sup>

Att *formulerandet och utvecklandet av policyförslaget* är en mycket framträdande del i själva policyprocessen säger sig självt. Därigenom blir även de krav som ställs på ett policyförslag viktiga. Sammantaget kan konstateras att trots brister i lagförslagets empiriska grund och den kritik som riktats mot förslaget på en mängd områden (bl.a. mot de krav som Kingdon nämner som viktiga för ett policyförslags genomslagkraft) så blir slutsatsen att policyförslaget, åtminstone vid en första anblick, lever upp till samtliga krav som man i enlighet med Kingdons teori kan ställa på det.

### 4.1.3 Politik

*Politik* utgör det tredje flödet som enligt Kingdons teori påverkar en policyprocess. Kortfattat och förenklat handlar det om vilken politik som förs, men denna "förklaring" lämnar oss med

---

<sup>120</sup> Kingdon 2003, s 133.

<sup>121</sup> Lindström 2005.

<sup>122</sup> Dir. 2002:90, s 1061.

<sup>123</sup> SOU 2005:54, s 45.

Jfr Ibid., s 936-949.

<sup>124</sup> Jfr Flyghed 2005.

lika många frågor som svar. Liksom statsvetenskapens definition av politik är väldigt omfattande, bred och mångfasetterad, kan detsamma sägas om Kingdons användande av termen. Jag kommer dock i första hand försöka beskriva vilken karaktär som svensk kriminalpolitik kan sägas ha antagit och vad som kännetecknar den.

Modern svensk kriminalpolitik genomgår just nu ett omfattande reformarbete vilket tar sig tydligast uttryck i lagförslaget om en ny kriminalvårdslag. Det som kännetecknar inte enbart det här nya lagförslaget utan även senare års kriminalpolitik över huvud taget kan konstateras vara den ”hårda linjens” ökande inflytande. Även om den sociala kriminalpolitiken fortfarande får anses vara dominerande kännetecknas senare års kriminalpolitik av en mer restriktiv, allmänpreventiv och inkapaciterande inriktning. Orsakerna till den här utvecklingen är naturligtvis många, men jag kommer här att fokusera på den redan nämnda ökade politiseringen av kriminalpolitiken som jag finner har en framträdande roll även i denna policyprocess.

Med politiseringen av den kriminalpolitiska policyn menas framförallt att man så att säga öppnar kriminalpolitiken ”som ett fält för politisk profilering”<sup>125</sup>. I och med denna tendens förskjuts syftet med kriminalpolitiken. Från att tidigare ha varit inriktad på att finna effektiva, förebyggande åtgärder samt försöka påverka människor till förändring blir syftet nu att framförallt ”motsvara medborgarnas behov och förväntningar”<sup>126</sup> vilket än så länge lett till ett kraftigt ökat användande av lagstiftning och nykriminaliseringar.<sup>127</sup>

Härmed föreligger även en risk att kriminalpolitiken kan komma att användas i närmast populistiska sammanhang där den kan tjäna som ett effektivt verktyg för den politiska profilering jag tidigare nämnt. Ett tydligt exempel på det här fenomenet var när Socialdemokraterna effektivt använde sig av parollen ”vi ska vara hårda mot brott men också vara hårda mot brottens orsaker” i valkampanjen inför riksdagsvalet 1998. Det här var en direkt översättning av Tony Blairs paroll ”tough on crime, tough on the causes of crime” som användes flitigt inför valet 1997 (vilket hans parti Labour vann efter 18 år i opposition).<sup>128</sup> Så sent som i mars 2004 använde sig även centerledaren Maud Olofsson av denna fras, måttligt modifierad till ”vi ska vara hårda mot brott, men vi ska också rycka undan dess orsaker”<sup>129</sup>.

Följden blir att ”förslag till åtgärder som ger intryck av att kunna vara effektiva mot våldsbrottslighet, narkotikamissbruk, stölder eller liknande kan väntas ge klar politisk utdelning. Ju mer centrala de kriminalpolitiska frågorna kommer att vara i den allmänna politiska debatten, desto större utdelning kommer förslag till hårdare tag inom kriminalpolitiken att ge”<sup>130</sup>. Thomas Bodström har, ett par år innan han blev justitieminister, t.ex. hävdad att kriminaliseringen av narkotikamissbruk kännetecknas av denna politisering av den svenska kriminalpolitiska policyn. Bodström skrev i tidskriften Liberal Debatt att 1990-talets kriminalisering av narkotikamissbruk enbart var ”ett utslag för politisk opportunist”<sup>131</sup> och menar även att hans företrädare Laila Freivalds och den tidigare justitieministern Gun

---

<sup>125</sup> Andersson 2002, s 98.

<sup>126</sup> Ibid., s 130.

<sup>127</sup> Jfr Andersson 2002, s 143-152, 172-175; Tham 1999; Sarnecki 1990, s 61-63.

<sup>128</sup> Tham 1999, s 99-100.

Eriksson 1997.

Jfr Kyvsgaard 1999, s 49-50.

<sup>129</sup> Olofsson 2004, s 4.

<sup>130</sup> Sarnecki 1990, s 62.

Jfr Tham 1999.

<sup>131</sup> Nandorf 2000.

Jfr Lindehag 2000.

Hellsvik utkämpade ”ett slags tvekamp där det gäller att stå för den mest restriktiva kriminalpolitiken”<sup>132</sup>. Det kan tilläggas att Bodström sedan tillträdet till ministerposten tydligt anammat den rådande socialdemokratiska kriminalpolitiska linjen.

Det lagförslag som Kriminalvårdskommittén presenterar i sitt betänkande är enligt beslutsfattarna framför allt ett försök att komma till rätta med återfallsbrottsligheten men man strävar även efter att öka säkerheten på anstalterna. Återigen försöker man således komma till rätta med kriminalpolitiska problem genom att använda lagstiftning. Att lagförslaget ligger i linje med den förda kriminalpolitiken har jag tidigare belagt och således kan lagförslaget, åtminstone till viss del, ses som en följd av åsikten att ”strafflagsaktivism, nykriminaliseringar och andra lagstiftningsåtgärder ses som framkomliga vägar”<sup>133</sup>.

Flödet *politik* kännetecknas även av det som Kingdon benämner *den nationella sinnesstämningen* vilket innebär en väldigt abstrakt begränsning av det här flödet. Jag har tidigare redogjort för hur den svenska kriminalpolitiken skiftat och förändrats genom tiden.

Det är naturligtvis omöjligt att peka ut en enda faktor som förklarar varför en förändring sker men i efterhand kan man ofta tala om generella strömningar i samhället som skulle kunna benämnas *den nationella sinnesstämningen*. Att 1970-talets kriminalpolitik präglades av den vänsterrörelse som var väldigt stark under i synnerhet just 1960- och 1970-talen är därför ingenting som är märkligt. Det blir betydligt svårare att beskriva den tid man själv befinner sig i, just nu och här, utifrån liknande generella drag.

Jag anser dock att den nuvarande *nationella sinnesstämningen* har lyst igenom i den analys jag på ovanstående sidor har genomfört. Nämnas kan till exempel de markerade hårdnade kraven på ”ett kostnadseffektivt och resultatriktat arbetssätt”<sup>134</sup> som utan tvekan även kännetecknar all offentlig verksamhet sedan saneringen av de statliga finanserna till följd av 1990-talets ekonomiska kris.<sup>135</sup> Ett annat utslag av *den nationella sinnesstämningen* kan sägas utgöras av massmedias rapportering kring brottslighet, samt det faktum att intryck utifrån, från andra länder, utan tvekan är något som är med och påverkar oss varje dag.

Vissa forskare vill även hävda att dagens kriminalpolitiska policy är starkt färgad av kapitalismens och marknadens regler och tankegångar och att ”välfärdsstatens ideologi ersatts med marknadens”<sup>136</sup>. Jag vill inte gå så långt som att säga att jag instämmer i det här citatet men jag anser det helt klart vara en intressant och tankevärd infallsvinkel.

## 4.2 Sammanfattning

Den diskussion och analys som ägt rum på dessa sidor belyser den studerade policyprocessens karaktärsdrag och utgör därmed en bra beskrivning av händelseförloppet. Jag anser att jag med hjälp av teorin om *de multipla strömmarna* har diskuterat och analyserat just de områden som jag i syftet sade mig vilja undersöka, nämligen vad som kännetecknat den studerade policyprocessen och vad som kan anses ha föregått och påverkat den.

Jag anser vidare att jag har påvisat att det som Kingdon anser vara en förutsättning för att en policyförändring över huvudtaget skall kunna ske, dvs. att ”a problem is recognized, a

---

<sup>132</sup> Nandorf 2000.

<sup>133</sup> Andersson 2002, s 146.

<sup>134</sup> Dir. 2002:90, s 1061.

<sup>135</sup> Jfr *ibid*.

<sup>136</sup> Tham 1999, s 108.

Jfr Sveri, 1990.

solution is available, [and] the political climate makes the time right for change”<sup>137</sup> har ägt rum. Som jag kan konstatera efter den ovan genomförda analysen så har flödena nått en förening då problemet (brottsligheten i allmänhet och återfallsbrottsligheten i synnerhet) identifierats, en lösning (förslaget om en ny kriminalvårdslag och då i synnerhet det föreslagna förmånssystemet) finns tillgänglig, samt det politiska klimatet kan anses synnerligen lämpat för denna förändring.

---

<sup>137</sup> Kingdon, s 88.



## 5. Analys av lagförslaget utifrån en ”symbolpolitisk taxonomi”

Efter den här första analysen, i vilken jag huvudsakligen analyserat anledningar och orsaker till att policyprocessen som studeras över huvud taget sätts igång och varför den ser ut som den gör, ämnar jag här gå vidare och analysera policyprocessens egentliga beslutsgrunder. Jag kommer att kort redogöra för de instrumentella beslutsgrunderna jag funnit för att sedan gå vidare och analysera de symboliska beslutsgrunder jag anser mig funnit belägg för. Tyngdpunkten kommer att ligga på de symbolpolitiska beslutsgrunderna vilka jag analyserar med hjälp av den *symbolpolitiska taxonomi* som jag presenterade i del 1.4.2.

### 5.1 Instrumentella beslutsgrunder

De instrumentella beslutsgrunderna utgörs framför allt av de motiv som beslutsfattarna själva för fram som argument för den policyprocess som studeras. Det här beror på det enkla faktum att då instrumentellt grundat beslutsfattande innebär ett agerande för att nå konkreta, faktiska mål är det naturligtvis ett mer attraktivt och trovärdigt agerande än ett symboliskt sett ur medborgarnas perspektiv. Så är även fallet i denna policyprocess vilket framträder med all önskvärd tydlighet vid en granskning av de beslutsgrunder som framförs.

För det första så hänvisar man i direktiven som gavs Kriminalvårdskommittén till den ökade brottsligheten som konstateras ha ökat kontinuerligt ända sedan 1950-talet och man poängterar särskilt problemen med återfallsbrottsligheten.<sup>138</sup> Man nämner här att av de närmre 20 000 personer som varje år påbörjar någon form av verkställighet ”återkommer ca 40 procent till kriminalvården inom tre år efter avtjänat straff”<sup>139</sup>.

Kriminalvårdens klientel beskrivs också i allt större utsträckning tillhöra ”kriminella gängbildningar och en allt mer avancerad, organiserad och internationaliserad brottslighet”<sup>140</sup> vilket sägs kräva en modifierad lag för att bättre kunna handskas med just sådana individer. Man säger sig även sträva efter att minska brottsligheten i allmänhet och återfallsbrottsligheten i synnerhet, samtidigt som man vill öka tryggheten i samhället.

Vidare anser man att den existerande lagen börjar bli föråldrad då den härstammar från 1970-talet och därmed behöver anpassas till moderna förhållanden. Det här skall även märkas genom att kriminalvårdens arbete tydligare skall kännetecknas av mätbara resultat och ett kostnadseffektivt användande av sina resurser.<sup>141</sup>

Det presenteras således en rad rent instrumentella beslutsgrunder som beslutsfattarna menar ligger till grund för den policyprocess som beskrivs. Säkerligen är många av de här motiven ärligt menade. Brottsligheten, och återfallsbrottsligheten, är utan tvekan ett stort samhälleligt problem.

---

<sup>138</sup> Dir. 2002:90, s 1059-1060.

Jfr Regeringens hemsida, 2006-01-05c.

<sup>139</sup> Dir. 2002:90, s 1060.

<sup>140</sup> Ibid.

<sup>141</sup> Ibid., s 1061-1066.

Däremot kan man fråga sig hur pass effektiv och slagkraftig åtgärden att stifta en ny kriminalvårdslag egentligen är för att uppnå de avsedda resultaten. Det har i min beskrivning av Kriminalvårdskommitténs betänkande, liksom i analysen som gjordes utifrån Kingdons *multipla strömmar*, framkommit att hård kritik har riktats mot lagförslaget, kritik som ifrågasätter ett flertal beslutsgrunder och i princip hela det resultat som presenterats. Då även jag själv ställer mig kritisk till kommitténs framlagda lagförslag och frågande till att endast de beslutsgrunder som beslutsfattarna framhåller verkligen är vad som ligger bakom den föreslagna lagstiftningen blir det aktuellt att undersöka vad som ytterligare har spelat in. Det är med andra ord här de symboliska beslutgrunderna kommer in.

## 5.2 Symboliska beslutsgrunder

### 5.2.1 Kategorier

Den *kategorisering* som sker i den aktuella policyprocessen är den närmast självklara kopplingen mellan återfallsbrottsligheten och brottsligheten i stort. Att det senare utgör ett sedan länge etablerat och viktigt samhälleligt och politiskt problem är ett faktum som det inte råder något tvivel om. Då dessa kopplas samman sker en ofrånkomlig värdeöverföring från den etablerade frågan (brottsligheten i stort) och den nya (återfallsbrottsligheten) som utgör ett tydligt exempel på en *framhävningseffekt*. Det som sker är att man understryker de båda frågornas gemensamma egenskaper och därmed förstärker den nya frågans viktighet. Dessa båda frågor är nära besläktade redan till sin natur men ett sammankopplande sker även i regeringens direktiv till Kriminalvårdskommittén då man skriver att ”kriminalvårdens möjligheter att förebygga återfall i brott är av stor betydelse i den allmänna strävan att minska brottsligheten (...) i samhället”<sup>142</sup>.

I och med denna första *kategorisering*, där problemet med återfallsbrottsligheten gavs ökad tyngd och trovärdighet, kan man finna även en annan form av värdeöverföring. Denna består i en *smittoeffekt*, nämligen *virtue-by-association*. Genom denna *smittoeffekt* ges de åtgärder man säger sig vilja vidta för att åtgärda problemet i fråga en ökad viktighet och känsla av tillförlitlighet. Den åtgärd som är aktuell i denna policyprocess utgörs av den nya kriminalvårdslag och det förmånssystem som föreslagits i Kriminalvårdskommitténs betänkande. Man kan med andra ord säga att återfallsbrottslighetens nyligen framhävda viktighet så att säga smittar av sig.

Genom den föreslagna lagstiftningens ökade viktighet och tillförlitlighet dyker även en *maskeringseffekt* upp. Den svenska kriminalpolitiken har länge kännetecknats av att man betonat betydelsen av omfattande socioekonomiska politiska reformer och program för att förebygga och hantera kriminalitet. Senare års ökade användning av lagstiftning och kriminaliseringar tyder dock på en förändring i den svenska kriminalpolitiska policyn.<sup>143</sup> Det nu aktuella förslaget om en ny kriminalvårdslag kan sägas följa denna förändring och genom att lyfta fram betydelsen av den föreslagna kriminalvårdslagens förmånssystem för bekämpandet av återfallsbrottsligheten förminskar man, åtminstone delvis, betydelsen av åtgärder inom andra områden.<sup>144</sup> Ett användande av lagstiftning för att komma till rätta med kriminalpolitiska problem *maskerar* alltså betydelsen av den sociala kriminalpolitiken.

---

<sup>142</sup> Dir. 2002:90, s 1057.

<sup>143</sup> Jfr Andersson 2002, s 146; Sarnecki 1990, s 61-63; Tham 1999.

<sup>144</sup> Jfr Flyghed 2005; Kling – Gustavsson 2004, s 13-19.

## 5.2.2 Principer

Att brottsligheten i stort och återfallsbrottsligheten så att säga bygger på samma *principer* framstår i det närmaste som självklart. Att dessa båda delar av samma *kategori* bidrar till att förstärka varandra har redan konstaterats i och med den inledande *kategoriseringen*. Just genom de gemensamma *principerna* sker dock ytterligare en värdeöverföring, men där värdeöverföringen i *kategoriseringen* var enkelriktad (dvs. från brottsligheten i stort till återfallsbrottsligheten) så blir den *normativa implikationen*, dvs. den normativa följden, av gemensamma *principer* att de båda förstärker varandra.

En intressant aspekt av de *principer* som märks i denna policyprocess är de som kännetecknar samhället i stort och som samtidigt även kännetecknar det föreslagna förmånssystemet. I samhället är en av de grundläggande normativa värderingarna att den som sköter sig skall belönas medan den som missköter sig skall straffas<sup>145</sup> (åtminstone som teoretisk princip; hur den sedan tillämpas i praktiken är en annan fråga). Det som utgör grunden i förmånssystemet är just ”positiv respektive negativ förstärkning”<sup>146</sup>. Denna gemensamma *princip* leder till den *normativa implikationen* att det föreslagna förmånssystemet uppfattas som rättvist och som en bra utgångspunkt i arbetet för att påverka och förändra en individ. Även här sker således en värdeöverföring ”åt båda hållen”.

Rollen av *principer* blir dock begränsad i det här fallet: som vi skall se så är det andra symbolpolitiska beslutsgrunder som framförallt påverkar den aktuella policyprocessen.

## 5.2.3 Exempel

I den aktuella policyprocessen förekommer ett flertal *exempel* som ligger till grund för utformningen av Kriminalvårdskommitténs lagförslag.

Dessa *exempel* utgörs för det första av en beskrivning av intagna på anstalt som i allt större omfattning sägs tillhöra ”kriminella gängbildningar och en allt mer avancerad, organiserad och internationaliserad brottslighet”<sup>147</sup>. Det här är en beskrivning som sägs vara direkt felaktig av ett flertal källor jag tagit del av, och enligt Kriminologiska Institutionens remissvar tillhör denna typ av kriminell verksamhet ”en klart atypisk brottslighet bland fångar”<sup>148</sup>. Här riskerar en värdeöverföring att ske från de individer som verkligen behöver ha en hög grad av säkerhetsåtgärder omkring sig till dem som får denna gruppens attribut kopplade till sig på felaktiga grunder.

Ett annat *exempel* som haft betydelse för kriminalpolitikens utformning, och som jag menar spelar roll även för den aktuella kriminalpolitiska policyn, är Malexander-morden 1999. Som en följd av denna fruktansvärda händelse minskade antalet permissioner från svenska anstalter radikalt. Fortfarande är antalet permissioner som utfärdas betydligt mindre än året för Malexander-morden: 40 299 permissioner år 2004, jämfört med 53 391 permissioner år 1999.<sup>149</sup> Samtidigt har antalet intagna på landets anstalter ökat.

---

<sup>145</sup> Jfr Tham 1999, s 108.

<sup>146</sup> SOU 2005:54, s 127.

<sup>147</sup> Dir. 2002:90, s 1060.

<sup>148</sup> Flyghed 2005.

Jfr Grevholm 2002; Kling – Gustavsson 2004.

<sup>149</sup> Kriminalvård och Statistik (KOS) 2004, s 69.

Dessa båda fall anser jag utgör s.k. *overkill*, dvs. *exemplet* ”är värre än den problemkategori som det representerar”<sup>150</sup> och åtgärderna, som är anpassade efter just de aktuella *exemplen*, riskerar därmed att bli överdrivna och onödigt omfattande. Det var, trots allt, tre personer som begick den fruktansvärda gärningen i Malexander, inte alla dem som därefter inte har fått permission.

#### 5.2.4 Uttryck

Den form av *uttryck* som framträder genom det presenterade lagförslaget utgörs enligt min bedömning huvudsakligen av *poser*. Till att börja med kan hela lagförslaget anses utgöra en enda stor *pose* till för att visa att man agerar och vill göra något åt brottsligheten i samhället.

Om man betänker att förslaget så starkt har ifrågasatts från ett flertal olika håll,<sup>151</sup> att det mest centrala i förslaget, förmånssystemet, inte är empiriskt underbyggt,<sup>152</sup> och att det dessutom går väl överens med den politisering av kriminalpolitiken som anses rådande<sup>153</sup>, framstår denna tolkning inte alls som omöjlig.

Jag är dock inte av den uppfattningen att hela lagförslaget utgörs av en *pose*, men däremot så anser jag att jag har belagt att vissa delar av det endast kan tolkas som just sådana försök att dölja kommunikativa, symbolpolitiska inslag, som *poser* är.<sup>154</sup>

De delar av lagförslaget jag framför allt syftar på utgörs av det förmånssystem som presenteras. Just p.g.a. dess svaga empiriska förankring och de betydande försämringar som förslaget innebär för de intagna<sup>155</sup> vilka inte kan anses vara motiverade på annat sätt än att man vill markera en ”hårdare linje”.

En annan del av lagförslaget som jag anser endast kan ha sin grund i symbolpolitik är de utökade möjligheterna till avskildhetsåtgärder som föreslås. Enligt statistik som även Kriminalvårdskommittén själv redogör för verkar det dock redan tämligen enkelt att avskilja, dvs. isolera, en intagen från gemensamhet och sysselsättning. Antalet beslut om avskiljanden, som skett med stöd av de paragrafer i Kval som reglerar möjligheterna till denna åtgärd (framför allt §§ 20, 23 och 50), ökade nämligen från 2 935 beslut år 2000 till 6 521 beslut år 2004. För att ta hänsyn till att även antalet intagna ökat markant under denna tid kan man se på måttet ”avskildhetsåtgärder per 100 000 vårddyg”. Även det här måttet visar på en markant ökning: från 216 åtgärder år 2000 till 378 åtgärder år 2004.<sup>156</sup> Att i det här läget öka möjligheterna till avskildhetsåtgärder verkar även det handla om att markera den ovan nämnda ”hårdare linjen”.

Risken med det här agerandet, sett ett teoretiskt perspektiv, är att man drabbas av en *inlåsningsseffekt*. Beslutsfattarna riskerar att bli låsta vid en policy som kännetecknas av ej genomarbetade förslag och en näst intill populistisk, ”hårdare linje”. Om, eller rättare sagt när, nästa skifte i svensk kriminalpolitik inträffar kan det bli besvärligt att frångå denna policy som tar sig tydligt uttryck i lagförslaget ”Framtidens kriminalvård”. Och att vara låst vid en

---

<sup>150</sup> Santesson-Wilson 2002, s 49.

<sup>151</sup> Jfr Andersson – Grevholm 2005; Flyghed 2005; Wallbom 2005.

<sup>152</sup> SOU 2005:54, s 341.

<sup>153</sup> Jfr Andersson 2002, s 143-152, 172-175; Tham 1999; Sarnecki 1990, s 61-63.

<sup>154</sup> Jfr Santesson-Wilson 2002, s 52-53.

<sup>155</sup> Jfr Flyghed 2005.

<sup>156</sup> Kriminalvård och Statistik (KOS) 2004, s 74.

Jfr SOU 2005:54, s 463-464.

inaktuell policy, som det är svårt att frigöra sig från, är inget bra utgångsläge för någon beslutsfattare.

Sett ur ett mer praktiskt perspektiv så riskerar man genom denna policy att problemen på landets anstalter ökar och att kriminalvårdens verksamhet allt mer kommer att ifrågasättas och kanske t.o.m. undermineras.

### 5.3 Sammanfattning

Efter denna redogörelse för de symbolpolitiska beslutsgrunder jag lyckats utkristallisera kan jag konstatera att de instrumentella beslutsgrunder som beslutsfattarna presenterar inte kan anses tillräckliga. Därmed finns det utrymme för en analys av de symboliska motiven. Jag anser mig på dessa sidor ha genomfört en sådan analys och med hjälp av den *symbolpolitiska taxonomi* jag använt är min uppfattning att den kan tillskrivas hög validitet. Jag har således besvarat min inledande frågeställning om vad som kan anses vara symbolpolitiska beslutsgrunder i samband med lagförslaget "Framtidens kriminalvård".

Liksom Santesson-Wilson slår fast i sin presentation av denna teoriutveckling vill även jag understryka att mitt syfte inte har gått ut på att "försöka avfärda *varje* instrumentell beslutsgrund, målet är inte att föra något slags missriktat symbolpolitiskt korståg där varje beslut till varje pris måste tolkas som uteslutande symbolpolitiskt motiverat"<sup>157</sup>. Jag har däremot velat påvisa att enbart instrumentella beslutsgrunder sällan säger hela sanningen om varför ett beslut fattas eller varför en policy utformas så som de gör. Genom denna analys anser jag mig ha gjort just det.

---

<sup>157</sup> Santesson-Wilson 2002, s 109.

## 6. Avslutande diskussion och sammanfattning

Enligt de resultat jag nått i denna uppsats så kan man dra slutsatsen att det kan döljas mycket även i de processer som borde vara de mest genomskinliga och granskade. Jag anser mig ha visat att de beslutsgrunder som beslutsfattarna angav i samband med lagförslaget "Framtidens kriminalvård" inte kan anses till fullo svara på varför initiativet till lagen togs. Jag har i min analys vidare redogjort för vad jag funnit har påverkat och även kännetecknar det färdiga lagförslaget.

Det här har hos mig väckt ytterligare funderingar kring hur mycket gemene man egentligen tar del av i en lagstiftningsprocess? Och går det att informera på ett enklare och snabbare sätt än vad som nu är möjligt genom SOU: s? Frågorna kanske är irrelevanta: gemene man kanske inte *vill* veta mer om vad som påverkar och formar den svenska lagstiftningsprocessen. "Man har väl nog med sitt", så att säga.

Hur som helst finner jag det anmärkningsvärt att symbolpolitiska beslutsgrunder tillåts påverka och utforma en sådan lagstiftning som rör så många människor som det här är fråga om. Men min analys av beslutsgrunderna till lagförslaget "Framtidens kriminalvård" pekar onekligen i riktningen att så är fallet.

Som parollen gick: "vi ska vara hårda mot brott men också vara hårda mot brottens orsaker". Den första biten verkar i alla fall stämma.

## 7. Litteraturförteckning

Andersson, Jan – Grevholm, Erik 2005, remissvar från BRÅ (Brottsförebyggande Rådet) (2005-09-29) till SOU 2005:54 *Framtidens kriminalvård – betänkande av Kriminalvårdskommittén*:

[http://www.bra.se/extra/news/?module\\_instance=5&id=202&full=true](http://www.bra.se/extra/news/?module_instance=5&id=202&full=true) (2006-01-05).

Andersson, Robert 2002, *Kriminalpolitikens väsen*. Stockholm: Kriminologiska institutionen, Stockholms Universitet.

Cohen, Michael D. – March, James G. - Olsen, Johan P. 1972, "A garbage can model of organizational choice", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, Nr 1 (Mars 1972) , s 1-25.

Dir. 2002:90, "En ny kriminalvårdslag", 2002-10-10, s 1057-1070 i SOU 2005:54, *Framtidens kriminalvård – betänkande av Kriminalvårdskommittén*, 2005. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.

Dir. 2004:33, "Tilläggsdirektiv till Kriminalvårdskommittén", 2004-03-11, s 1071-1072 i SOU 2005:54, *Framtidens kriminalvård – betänkande av Kriminalvårdskommittén*, 2005. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.

Ekbom, Thomas – Engström, Gunnar – Göransson, Birgitta 1999, *Människan, brottet, följderna – kriminalitet och kriminalvård i Sverige*. Stockholm: Bokförlaget Natur och Kultur.

Eriksson, Göran 1997, "Tuffare kriminalpolitik Perssons mål", *Dagens Nyheter* 1997-08-04.

Flyghed, Janne 2005, remissvar från Kriminologiska institutionen vid Stockholms Universitet (2005-08-30) till SOU 2005:54 *Framtidens kriminalvård – betänkande av Kriminalvårdskommittén*:

[http://www.crim.su.se/pdf/Remissvar/2005rs\\_SOU2005\\_54.pdf](http://www.crim.su.se/pdf/Remissvar/2005rs_SOU2005_54.pdf) (2006-01-05).

Grevholm, Erik 2002, "Brottets nätverk" i *Apropå* nr 2, 2002:

[http://www.bra.se/extra/pod/?module\\_instance=12&action=pod\\_show&id=226](http://www.bra.se/extra/pod/?module_instance=12&action=pod_show&id=226) (2006-01-05).

Hasselrot, Titti 1999, "Det uppjagade tonläget – ett hot mot en humanistisk kriminalpolitik" i *Apropå* nr 4-5 1999:

[http://www.bra.se/extra/pod/?action=pod\\_show&id=592&module\\_instance=12](http://www.bra.se/extra/pod/?action=pod_show&id=592&module_instance=12) (2006-01-05)

Hofer von, Hanns – Tham, Henrik 1990, "Nio kriminalpolitiska teser" s 29-50 i Wiklund, Gunilla (red.), *Nordiska kriminologer om 90-talets kriminalpolitik*. Stockholm: Brottsförebyggande Rådet och Sober Förlag.

Johansson, Christin – Borg, Christer 2005, remissvar från Akademikerförbundets SSR (2005-09-28) till SOU 2005:54 *Framtidens kriminalvård – betänkande av Kriminalvårdskommittén*: <http://www.akademssr.se/pls/portal/docs/PAGE/AKADEMSSR/PRESS/REMISSVAR/KRIMINALV%C5RDEN%20-%20REMISSVAR1.PDF> (2006-01-05).

Johnson, Björn 2003, *Policyspridning som översättning. Den politiska översättningen av metadonbehandling och husläkare i Sverige*. Lund: Statsvetenskapliga Institutionen, Lunds Universitet.

Kjellberg, Francesco 1997, s 203-205 i Goldman, Kjell – Pedersen, Mogens N. – Österud, Öyvind (red.), *Statsvetenskapligt lexikon*. Stockholm: Universitetsförlaget.

Kingdon, John W. 2003, *Agendas, alternatives, and public policies (2nd edition)*. New York: Longman.

Kling, Boo – Gustavsson, Jan 2004, *Fångarna, fängelset och samhället. En jämförelse mellan 1992 och 2002 samt en diskussion om kriminalvårdens framtida inriktning*. Norrköping: Kriminalvårdsstyrelsen, Förlaget.

Kriminalvård och Statistik (KOS) 2004:

[http://www.kvv.se/templates/KVV\\_InfopageGeneral.aspx?id=3150](http://www.kvv.se/templates/KVV_InfopageGeneral.aspx?id=3150) (2006-01-05).

Kriminalvårdens hemsida, 2006-01-05:

[http://www.kvv.se/templates/KVV\\_InfopageGeneral\\_2190.aspx](http://www.kvv.se/templates/KVV_InfopageGeneral_2190.aspx) (2006-01-05).

[http://www.kvv.se/templates/KVV\\_InfopageGeneralWide\\_2198.aspx](http://www.kvv.se/templates/KVV_InfopageGeneralWide_2198.aspx) (2006-01-05).

Kyvsgaard, Britta 1999, ”Motsättningarnas kriminalpolitik – pendling mellan defensiv och offensiv modell”, s 37-54 i BRÅ: s rapport 1999:9 *Antologi – åtta reflektioner om kriminalpolitik*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, information och förlag.

Lindehag, Lena 2000, ”Vår nye justitieminister i debattartikel: Narkotikaförbudet är meningslöst” i *Expressen, GT, Kvällsposten 2000-10-15*.

Lindström, Anna 2005, ”De borgerliga vill ställa högre krav på fångar”, *Dagens Nyheter 2005-05-09*.

Lindström, Peter 2002, ”Perspektiv på kriminalpolitiken”, i *Apropå* nr 1, 2002:

[http://www.bra.se/extra/pod/?action=pod\\_show&id=249&module\\_instance=12](http://www.bra.se/extra/pod/?action=pod_show&id=249&module_instance=12) (5/1 2006).

Mathiesen, Thomas 1990, ”Straffpolitiken inför 1990-talet – en studie i moralisk panik”, s 13-28 i Wiklund, Gunilla (red.), *Nordiska kriminologer om 90-talets kriminalpolitik*. Stockholm: Brottsförebyggande Rådet och Sober Förlag.

Munk Christiansen, Peter 1997, s 99-100 i Goldman, Kjell – Pedersen, Mogens N. – Österud, Öyvind (red.), *Statsvetenskapligt lexikon*. Stockholm: Universitetsförlaget.



Nandorf, Tove 2000, ”Thomas Bodström: knarkattityd får kritik” i *Dagens Nyheter* 2000-10-16.

Olofsson, Maud 2004, anförande av partiordföranden vid Centerpartiets kommundagar i Ronneby, 6-7/2 2004:

<http://www.centerpartiet.se/upload/Centerpartiet/Maud/Tal/040206.pdf> (2006-01-05).

Pollack, Ester 2001, *En studie i medier och brott*. Stockholm: Institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Stockholms Universitet.

Regeringens hemsida, 2006-01-05a:

<http://www.regeringen.se/sb/d/1490;jsessionid=aiU6cYBwPu16> (2006-01-05).

Regeringens hemsida, 2006-01-05b:

<http://www.regeringen.se/sb/d/1522> (2006-01-05).

Regeringens hemsida, 2006-01-05c:

<http://www.regeringen.se/content/1/c4/28/05/6f7f8a41.pdf> (2006-01-05).

Santesson-Wilson, Peter 2002, *Studier i symbolpolitik*. Lund: Statsvetenskapliga Institutionen, Lunds Universitet.

Sarnecki, Jerzy 1990, ”En tämligen pessimistisk betraktelse”, s 51-65 i Wiklund, Gunilla (red.) *Nordiska kriminologer om 90-talets kriminalpolitik*. Stockholm: Brottsförebyggande Rådet och Sober Förlags AB.

Sarnecki, Jerzy 2003, *Introduktion till kriminologi*. Lund: Studentlitteratur.

SOU 2005:54, *Framtidens kriminalvård – betänkande av Kriminalvårdskommittén*, 2005. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.

Sveri, Knut 1990, ”Bra och dåligt i svensk kriminalpolitik”, s 90-103 i Wiklund, Gunilla (red.) *Nordiska kriminologer om 90-talets kriminalpolitik*. Stockholm: Brottsförebyggande Rådet och Sober Förlags AB.

Tham, Henrik 1999, ”Lag och ordning som vänsterprojekt? Socialdemokratin och kriminalpolitiken”, s 97-117 i BRÅ: s rapport 1999:9 *Antologi – åtta reflektioner om kriminalpolitik*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, information och förlag.

Victor, Dag 1995, ”Politics and the Penal system – a drama in progress”, s 68-88 i Snare, Annika (red.) *Scandinavian Studies in Criminology, vol. 14 – Beware of punishment, on the utility and futility of criminal law*. Oslo: Pax Forlag.

Wallbom, Sonja 2005, remissvar från RFHL (Riksförbundet för narkotika – och läkemedelsberoende) (2005-09-26) till SOU 2005:54 *Framtidens kriminalvård – betänkande av Kriminalvårdskommittén*:  
<http://www.rfhl.se/index.htm> (2006-01-05).