

Brott och straff i ekonomisk analys

Den samhällsvetenskapliga synen på brott, brottslingar och straff har på senare tid undergått en snabb förändring. Behandlingstanken har alltmer ifrågasatts medan teorin om straffens avskräckande funktion åter väckt intresse. Därmed har fältet öppnats för den ekonomiska teorin, som i framtiden kan komma att spela en stor roll i kriminologiska sammanhang.

I höstas presenterade brottsförebyggande rådets kriminalpolitiska arbetsgrupp rapporten "Nytt straffsystem" [Brå 1977: 7]. Utredningen har i stort bemötts positivt och torde knappast medföra någon politisk strid. Det finns därför anledning förmoda att förslagen så småningom leder till en revidering av brottsbalken och specialstraffrätten, något som är av stort intresse — inte bara för framtida jurister och brottslingar utan också för ekonomer.

Utredningen vill skilja mellan *straff* och *vård*. Man betonar att straffet skall stå i relation till brottets allvarlighetsgrad och verka allmänpreventivt dvs avskräckande eller moralbildande. Man tror med andra ord inte längre på den individualpreventiva tanken att straffet är till för att vårda och rehabilitera brottslingen. Därmed inte sagt att utredningen är motståndare till vård av kriminellt belastade. Många bland de straffade har fysiska och psykiska skador och är därför i behov av

vård. Men frågan om i vilken utsträckning olika medborgare skall vårdas för sina sjukdomar och handicap bör i möjligaste mån vara en socialpolitisk eller medicinsk fråga.

Utredningen föreslår också straffsänkningar. Den vill sänka maximistraffen för konventionella brott, införa korta frihetsberövanden och utöka tillämpningen av böter och straffavgifter. Dessutom vill man införa tidsbestämda straff. Nuvarande vårdinriktade och tidsobestämda straff blir ofta långvariga, speciellt för de socialt utslagna, som är svåra att rehabilitera.

Förslagen avspeglar en snabb förändring i den kriminalpolitiska diskussionen. Behandlingstanken avfärdas av allt fler som en ren myt. Det är denna opinionsmässiga svängning, tillsammans med framväxten av en ekonomisk analys om brott och straff, som skall behandlas. Inledningsvis sägs något om alternativa straffteorier och kritiken av behandlingsteorin. Därefter skall jag beskriva den ekonomiska analysen av brott och straff. Avslutningsvis skisseras några framtida tillämpningar av ekonomisk teori på det kriminalvetenskapliga området.

Straffteorier

Den s k *klassiska straffrättsskolan* växte

Fil dr GÖRAN SKOGH är i år tf professor i nationalekonomi vid Uppsala universitet. Hans forskning är inriktad på rättsekonomi och han har publicerat två böcker inom detta område.

fram i upplysningens anda som en reaktion mot äldre tiders grymma vedergällningsfilosofi. Man vidhöll dock att straffet skulle stå i proportion till brottets skada och verka allmänpreventivt. Under slutet av 1700-talet utvecklade utilitaristen och ekonomen Jeremy Bentham dessa tankegångar och skrev: "All punishment is in itself evil. Upon the principle of utility, if it ought at all to be admitted, it ought only to be admitted in as far it promises to exclude some greater evil." [Bentham 1960 s 282]

Karakteristiskt för den "positiva" eller *italienska skolan* från slutet av 1800-talet är försöken att med vetenskapliga metoder fastställa "förbrytarmänniskans" karaktär. Teorin verkade individualiserande på straffrätten genom att intresset överflyttades från brottet till brottslingen. Straffet skulle fastställas efter individens farlighet snarare än utifrån brottets allvarighet.

Den ungefär samtida *sociologiska skolan* betonade också att straffen skulle anpassas till brottslingen. Men man vände sig mot den italienska skolans rasbiologiska innehåll. Förklaringen till varför brott begås ansågs främst socialt betingad.

Under efterkrigstiden individualiserades kriminologin ytterligare genom den sk socialskydds rörelsen. Straffets främsta uppgift blev att resocialisera den kriminelle genom vård. Utifrån denna *behandlings teori* har många kriminologer och försvarsadvokater som önskat humanisera straffen beskrivit brottslingen som sjuk eller som ett offer för omständigheter utanför dennes kontroll. Men genom att befria brottslingen från straffansvar tas också något i djupaste mening mänskligt ifrån honom, nämligen tilltron till hans självständighet och beslutskapacitet.

Kritiken

En mängd undersökningar har genom-

förts för att belysa kriminalvårdens individualpreventiva effekter. Det vanligaste resultatet har varit att behandling inte rehabiliterar. Det är snarare så att anstaltsvistelser bryter ner individerna och försämrar deras möjligheter efter frigivningen (se t ex [Börjesson 1966, Bondesson 1974, 1977]). Från behandlingssynpunkt leder detta till slutsatsen att det är bättre att släppa fångarna loss. Men att riva fängelserna går inte. Man kan inte låta socialt förkastliga handlingar fortgå utan någon som helst reaktion. Kravet på vedergällning eller allmänprevention gör sig påmint. Idén om att straffet enbart är till för den inspärrades eget bästa och förkovran blir därmed ohållbar.

Fångarnas egna organisationer har också haft stor betydelse för den ändrade attityden till brottslingarna. Fångarna upplever det många gånger som mer humant att bli betraktade som beslutskapabla förbrytare som sonar sitt straff än att bli betraktade som osjälvständiga offer i behov av samhällsvård. För att bli

"Fångarna upplever det många gånger som mer humant att bli betraktade som beslutskapabla förbrytare som sonar sitt straff än att bli betraktade som osjälvständiga offer i behov av samhällsvård".

godtagna som förhandlingspartner har det också varit nödvändigt att påtala fångarnas förmåga att ta tillvara sina egna intressen. Främst har man vänt sig mot att den officiella vårdideologin kan användas som täckmantel för en godtycklig straffskipning. Rättsosäkerheten har ökat genom att omplaceringar och strafförlängningar kunnat användas som repressalier inom vården.

När individualpreventionisterna förr hävdade att straffet inte hade någon preventiv effekt tänkte man i första hand

på "de kriminella", dvs brottslingar inom kriminalvården. Allmänpreventionen riktar sig emellertid mot *potentiella* brottslingar. Under senare år har man kommit att intressera sig för brott begångna av "laglydiga" medborgare som skattesmitare och trafiksyndare samt "organiserad" (kalkylerad) brottslighet. Krav på avskräckande straff för dessa brottskategorier har blivit vanliga även bland kriminologer, vilket naturligtvis ytterligare undergrävt vårdideologin som allmängiltig tes.

Till bilden hör också att det under det senaste decenniet vuxit fram en slagkraftig ekonomisk analys av brott och straff, baserad på en allmänpreventiv teori. Därmed är också sociologernas och beteendevetarnas totala dominans på det kriminologiska området definitivt bruten.

Ekonomisk analys av brott och straff

I en banbrytande artikel behandlar Gary Becker [1968] frågan om brott och straff som ett ekonomiskt problem. Även många ekonomer ryggade tillbaka för denna "omoraliska" syn på straffrätten. Men i själva verket anknöt han direkt till och utvecklade den klassiska straffrättsskolan.

I Beckers modell betraktas brott som en negativ extern effekt. Den sociala olägenheten antas växa med ökat antal brott. Kostnaderna för att bekämpa brottsligheten antas stiga med antalet upplärade brott och straffets storlek. Till dessa kostnader kommer också den sociala förlusten av att behöva straffa de ertappade. Straffrättens mål antas vara att minimera dessa brottslighetens totala kostnader.

Från dessa utgångspunkter finner Becker att allvarligare brott motiverar större straff och större spaningsinsatser, allt annat lika. Ju mer brottslingens lidande beaktas desto mindre straff och spaningsinsatser motiveras. Ju större all-

mänpreventiv reaktion på straff och upptäcktsrisk desto större blir de optimala straffrättsliga åtgärderna. Dessa resultat stämmer ju ganska bra med uppfattningen att straffet skall stå i proportion till brottets allvarlighet. Men det skall också spaningsinsatserna. Hänsyn måste dessutom tas till potentiella brottslingars reaktion på straff och risk, vilket stämmer väl överens med föreställningen att det är meningslöst att straffa otillräkneliga och andra som inte påverkas av straffhot.

Rationella återfallsförbrytare

Beckers modell bygger på antagandet att större straff eller större upptäcktsrisk medför färre brott. Denna enkla avskräckningsteori har jag kritiserat — samtidigt som jag försvarade rationalitetsantagandet vid analys av brottsligt beteende [Skogh 1972]. (Se också [Block och Heineke 1975].)

Avskräckningstanken bygger på principen att då kostnaderna stiger för ett alternativ (det brottsliga) verkar substitutionseffekten till fördel för andra (legala) alternativ. Ökat straffhot behöver emellertid inte innebära en övergång till legal verksamhet. Ett annat illegalt alternativ ligger kanske närmare till hands. Ökad kontroll av checkbedrägerier kan t ex medföra fler butiksstölder och lägenhetsinbrott med stor skadegörelse. Övergången till annan brottslighet kan alltså medföra förgrovd brottslighet.

Genom att man straffas för uppsåtet (eller vårdbehovet) snarare än skadan av det enskilda brottet — samtidigt som straffmöjligheterna är begränsade — blir som regel straffet för ett marginellt brott avtagande. Det föreligger med andra ord stordriftsfördelar i brottslig verksamhet. Om man tar steget och begår brott kan det därför vara rationellt att begå många eller stora brott. Inbrottstjuven tar rimligtvis så mycket han kommer åt då han

väl brutit sig in, eftersom han i första hand straffas för inbrottet och inte för hur mycket han stjäl. Stordriftsfördelarna kan medföra att brottsligheten förgrovas vid större straff. Antag t ex att mord är förenat med dödsstraff. För att komma tillrätta med väpnade rån beläggs också rån med dödsstraff. Om en rånare trots detta fullföljer sina planer kan han lika gärna skjuta offret om det bedöms vara till någon fördel. Det marginella straffet för mordet har ju genom straffskärpningen för rån blivit lika med noll.

Att ställas inför rätta och straffas verkar förmodligen avhållande på de flesta ostraffade. För de redan straffade är det annorlunda. Deras lagala försörjningsalternativ är ofta dåliga. Har man förlorat

"I den mån straff leder till social utslagning kan större straff medföra fler återfallsförbrytare och brott. Straff är — som alla vet — bra så länge man slipper verkställa dem".

sin sociala prestige som laglydig medborgare upplevs kanske inte straffet så avskräckande längre. Många av återfallsbrottslingarna har det så illa ställt utanför anstalterna att det kanske inte upplevs som någon större förlust att krypa bakom lås och bom igen. Har man väl slagit ut en människa ur den sociala gemenskapen finns det inga ytterligare straff att ta till i ett samhälle där tortyr, stympning etc är uteslutet. I den mån straff leder till social utslagning kan större straff medföra fler återfallsförbrytare och brott. Straff är — som alla vet — bra så länge man slipper verkställa dem.

"The Economics of Crime"

Under senaste decenniet har ekonomisk analys kommit att tillämpas på en rad nya områden. Det kanske mest "oekonomiska" området — och samtidigt det där

tillämpningarna rönt störst framgång — är just straffrätten. "The Economics of Crime" är redan en del av ämnet rättsekonomi (Law and Economics) vid amerikanska universitet. Anledningen är kanske främst det nya intresset för den legala kontrollen av det ekonomiska systemet i allmänhet (se t ex [Buchanan 1974]), men också den vikt man lägger vid brottsligheten som socialt problem i USA.

Några av Gary Beckers elever har försökt att empiriskt testa hypotesen om straffens preventiva effekter. Av störst betydelse har Isaac Ehrlich's ekonometrisk undersökning varit, speciellt de om dödsstraffets preventiva funktion [Ehrlich 1975, 1977]. Han har t ex beräknat att ett dödsstraff skulle förhindra 8—24 mord i USA — ett resultat som vållat en enorm debatt. Ehrlich har stämplat som en stor företrädare för dödsstraff — vilket han inte är. Även om rädslan för döden avhåller många från mord finns det starka skäl varför staten inte bör ges rätt att avrätta medborgare.

Ehrlich's undersökningar kan kritiseras från olika utgångspunkter. Det är dock ingen tvekan om att de ekonometrisk metod han tillämpat är långt mer avancerade än t ex de berömda undersökningarna av Sellin [1959], där denne försöker påvisa att mördare inte påverkas av straffhot.

Utvecklingslinjer

Efter hand som intresset för allmänpreventionen ökat har intresset för en ekonomisk analys av straffrättsliga problem ökat. Det framgår bland annat av brottsförebyggande rådets förslag till nytt straffsystem, åtminstone beträffande inriktningen mot ekonomiska sanktioner.

Utredningen intar dock en försiktig attityd, vilket kan vara förstäligt med tanke på dess inriktning på politiskt ge-

nomförbara förändringar. Men då utredningen inte presenterar konkreta kriminalpolitiska förslag, utan vill tjäna som diskussionsunderlag, hade det inte skadat med en lite mer långtgående analys av vad den nygamla allmänpreventiva synen kan ha för vidare implikationer — inte bara beträffande synen på brottslingen utan också för kriminalvetenskapen som sådan.

Kriminologins inriktning på behandlingen inom kriminalvården har medfört att det knappast existerar en vedertagen teori om relationerna mellan brott och straff. Välfärdsteorin kan fylla detta tomrum, men det har inte till fullo insetts av vare sig kriminologer eller ekonomer. Låt mig därför avslutningsvis skissera på vilka punkter en kriminalpolitik på samhällsekonomisk grund skulle kunna bli av stort värde.

1. I förslaget till nytt straffsystem fastslås att straffen skall stå i proportion till brottens allvarlighet. Framtidens kriminologer måste därför på ett annat sätt än hittills ta ställning till *brottens sociala konsekvenser*. Då förmögenhets-, skadegörelse-, skatte- och trafikbrott dominerar blir samhällsekonomiska analyser nödvändiga.¹ Stor del av den organiserade brottsligheten sker på svarta marknader. Konsekvenserna av straffrättsliga ingripanden i anslutning till exempelvis prostitution, narkotikalangning, illegalt spel och häleri lämpar sig därför ypperligt för ekonomisk analys.

2. Det finns ganska lite forskning om *straffens allmänpreventiva verkan* [Brå 1975], speciellt om man bortser från rätts-sociologisk forskning kring straffens moralbildande funktion (se tex [Aubert 1972]). I framtiden kommer det att bli aktuellt med avancerade ekonomiska

undersökningar av Ehrlich's typ (ett svenskt exempel är Lindgren och Stuart [1976]). Även i överslagsbetonade bedömningar av olika straffrättsliga åtgärders effekter är det motiverat att utgå från ekonomiska modeller. Skattebrott, trafikbrott och inbrott begås av olika grupper i samhället med olika alternativkostnader. De reagerar därför också olika på straff- och spaningsändringar (för en kategoriindelning se Skogh [1972]).

3. *Böter* har många fördelar framför andra sanktioner — i den mån de kan tillämpas. Den bötfällda måste ju ha något att betala med. Nuvarande dagsbot-system innebär en ganska schablonmässig korrigering av boten med hänsyn till inkomsten. Då många har betalningssvä-

”Kriminologins inriktning på behandlingen inom kriminalvården har medfört att det knappast existerar en vedertagen teori om relationerna mellan brott och straff. Välfärdsteorin kan fylla detta tomrum”.

righeter måste indrivningen verkställas av kronofogdemyndigheterna. Indrivning verkar som konfiskatorisk inkomstbeskattning. Det motiverar rimligtvis indrivningshotade att undvika indrivningsbara inkomster, något som driver dem till illegal verksamhet. För att i någon mån öka tillämpbarheten av böter skulle man i större utsträckning än hittills kunna ta hänsyn till individens förmögenhet och skulder vid botens fastställande. Man skulle också kunna avskrivna fordringar från det offentliga redan i domstolsskedet så att man inte försätter individen i en orimlig betalningssituation. I efterhand måste ändå kronofogden göra nedläggningar. Socialvården, kriminalvården och andra offentliga organ träder också emellan. Böterna kan eventuellt också göras villkorliga och avskrivas vid visad skötsamhet. Men allt detta behöver in-

¹ Beträffande förmögenhetsbrottens sociala konsekvenser se Skogh [1973] och Buchanan [1974]. De studier av skatte- och valutabrottens samhällsekonomiska effekter som genomförts i Sverige har inte varit särskilt inträngande.

gående analyseras. Ytterligare möjligheter att öka tillämpbarheten av böter är att ändra straffansvaret och införa utökad ägar- och företagansvar kombinerat med mer eller mindre schablonartade straffavgifter. Men samtidigt som straffavgiften bestäms bör man också ta ställning till spaningsinsatserna (upptäcktsrisken). För närvarande finns det knappast någon samordnad diskussion på den punkten (se mer om dessa frågor i Skogh [1977]).

4. Inom kriminalvården har man sedan början av 70-talet arbetat med programbudgetering. Verksamheten har dock begränsats till en kostnadsredovisning för olika verksamhetsgrenar. Någon *målstyrning* har det inte blivit fråga om då kriminalvårdens måluppfyllelse inte har ansetts mätbar. Man har utgått ifrån att syftet varit att rehabilitera vårdtagarna och ingen har ju lyckats påvisa något entydigt resultat. Om det nu accepteras att kriminalvårdens syfte är att verkställa straff framstår mätningen av måluppfyllelsen som ganska enkel.

Som indikator på hur man lyckats kan man använda antalet vård dagar för olika kategorier vårdtagare, kompletterat med uppgift om rymningsfrekvens, missbrukade permissioner etc. För att uppskatta den humanitära verksamheten kan uppgifterna ovan kompletteras med information om hälsovård och aktiviteter i arbete och fritid, de intagnas hälsotillstånd och kunskaper före och efter kriminalvårdsinsatserna, förekomst av självmordsförsök, bråk etc.

Med dessa indikatorer borde det vara möjligt att decentralisera en stor del av verksamheten ner till anstaltsnivå. Det är svårt att centralt styra en så komplicerad process som kriminalvården. Ett lyckat resultat i form av få rymningar och frisläppta fångar utan större sociala och fysiska handikapp än när de togs in är inte bara ett resultat av höga murar och in-

tensiv bevakning utan också avhängigt mänskliga relationer som knappast kan regleras uppifrån. Genom decentralisering och resurstilldelning efter måluppfyllelsen skulle man också få en intressant experimentsituation och dynamik på anstalterna (jfr Skogh [1976]).

Referenser

- Aubert, W., [1972], *Om straffets sosiale funktion*, Oslo
- Becker, G., [1968], "Crime and Punishment: An Economic Approach". *Journal of Political Economy*, s 169—217
- Bentham, J., [1960], *A Fragment of Government and an Introduction to the Principle of Morals and Legislation*. Utgiven av Harrison, M., Oxford
- Block, M. K. och Heineke, J. M., [1975], "A Labor Theoretical Analysis of the Criminal Choise." *American Economic Review*, s 314—325
- Bondesson, U., [1974], *Fängnen i fångsamhället*. Norstedts
- [1977], *Kriminalvård i frihet. Intentioner och verklighet*. Liber
- Brå [1975], *General Deterrence. A Conference on current research and standpoints*. Research and Development Division, Rapport nr 2
- [1977], *Nytt Straffsystem. Brottsförebyggande rådet*. Arbetsgruppen rörande kriminalpolitik
- Buchanan, J., [1974], *The Limits of Liberty*. The University of Chicago Press
- Börjesson, B., [1966], *Om påföljdens verkningar*. Almqvist och Wiksell
- Ehrlich, I., [1975], "The Deterrent Effect of Capital Punishment: A Question of Life and Death." *American Economic Review*, s 397—417
- [1977], "Capital Punishment and Deterrence: Some Further Thoughts and Additional Evidence." *Journal of Political Economy*, s 741—788
- Lindgren, B och Stuart, C., [1976], *An Economic Analysis of Swedish Traffic Safety Regulation*. Nationalekonomiska institutionen i Lund. Meddelande 1976: 19
- Sellin, T., [1959], *The Death Penalty*. Philadelphia
- Skogh, G., [1972], *Analys av allmanpreventtionen med utgångspunkt från ekonomisk beslutsteori*. Nordisk Tidskrift för Kriminalvetenskap, s 293—310
- [1973], *Straffrätt och Samhällsekonomi*. Lund Economic Studies
- [1976], *Ekonomisk planering inom rättsväsendet*. Föreningen Nationalekonomer i Lund. Kurskompendium 1976: 50
- [1977], *Priser, Skadestånd och Straff*. Liber Lärmedel