

UPPLEVER FÄNGELSESTRAFFET EN RENÄSSANS? SPEKULATIONER OM FRIHETSSTRAFFETS FRAMTID

Av K. J. LÅNG

Några utgångspunkter

I denna artikel försöker jag utreda vilka förändringar som kan komma att ske under de närmaste tio till femton åren i bruket och verkställigheten av fängelsestraff. I ett internationellt perspektiv tycks bruket av frihetsstraff öka. I de västliga industriländerna växer antalet fångar, trots att man samtidigt i nästan alla länder planerar och förverkligar olika alternativ till fängelse. Endast i Finland har sedan mitten av 1970-talet fångtalet fortgående minskat. Under en 12-års period har det finska fångtalet sjunkit med mer än 1800 fångar.

Den avvikande utvecklingen i Finland har med vissa svängningar pågått hela efterkrigstiden. När Finland ännu i början av 1960-talet hade ett dagligt medeltal om 6800 fångar, ligger det dagliga genomsnittet under år 1988 omkring 4000 och verkar att närma sig 3500 under innevarande år (1989). Detta betyder, att det finska fångtalet i mycket snabb takt närmar sig ett genomsnittstal, som motsvarar nivån i jämförbara västeuropeiska stater. Finland har under 1970-talet fallit ner från första till omkring tionde plats bland de västeuropeiska länderna med det högsta fångtalet per 100 000 invånare. Bland andra Väst-Tyskland, England, Frankrike och Österrike har passerat Finland i denna tävling med negativa resultat.

Också de skandinaviska länderna, som av tradition har haft mycket låga fångtal, har under en följd av år upplevt förändringar som pekar mot en ökning av antalet fångar.

Man kan fråga sig vad som är orsaken till att Finland har haft en annorlunda utveckling än de flesta andra västliga industriländer. Till exempel i USA har fångtalet mer än tredubblats sedan början av 1970-talet. I Amerika sitter i dag åtminstone 750 000 intagna i fängelserna när talet år 1970 var omkring 200 000. En av orsakerna till den finska utvecklingen är naturligtvis att vi efter andra världskriget startade från en mycket hög fångtalsnivå. Utgångssituationen kan förklaras med att Finland under praktiskt taget hela innevarande sekel, eller från den första ryska förtrycksperioden vid sekelskiftet fram till slutet av 1950-talet, genomlevde ständiga politiska kriser och – enligt finsk historieskrivning – tre krig.

En tes i min framställning om fängelsestraffet är att fångtalet har mycket litet med brottsligheten att göra. Däremot är bruk av fängelse beroende av samhällets allmänna trygghetssituation och av den politiska jämvikten i ett land. De politiska turbulenserna, de svårigheter som Finland har genomlevt under tre krig, 1930-talets högerörelse och kriminaliserade kommunistiska rörelse har alla på olika sätt bidragit till att man i Finland har kommit att använda fängelsestraff i större omfattning

än i de övriga nordiska länderna. Den finska lagstiftningen har också betytt att vi vant oss vid en hög straffnivå med relativt långa straff för enskilda brott. Ur denna synpunkt är det intressant att analysera fångtalsmatematiken. Finland hade under 1970-talet ungefär tre gånger mera fångar än Norge. Detta berodde inte på att Finland skulle ha straffat flera människor med fängelse utan på att varje enskild intagen hölls en tre gånger längre tid i fängelse (över 6 månader) än i motsvarande fall i Norge (cirka 63 dygn).

En annan förklaring till att vi har haft en hög straffnivå är de två olika straffarter, som tillämpades enligt strafflagen av år 1889. Fram till 1975 kunde man i Finland inte dömas till den hårdare straffformen, d.v.s. tukthusstraff, för kortare tid än 6 månader. Motsvarande tröskeleffekt (fram till nya brottsbalken 1965) inträdde i Sverige mycket tidigare, eftersom det allmänna minimistraffet för straffarbete låg på två månader. Den höga tröskeln för tukthusstraffet styrde straffmätningen mot längre straff än dem som användes i de övriga nordiska länderna. Denna tröskeleffekt syns ännu i vår statistik. När en fånge i Norge ännu år 1988 i verkligheten utstod omkring 62-64 dygn per intagning och straff, och man i Sverige kunde räkna med en medellängd per avtjänat straff mellan tre och fyra månader, låg medeltalstiden per straff i Finland alltså på ca 6 månader. Detta fenomen förklarar till stor del att vi länge har haft ett mycket högt fångtal.

En annan intressant detalj i den finska fångtalsutvecklingen är att antalet nyintagningar hela tiden har sjunkit. Trots att vi alltså har det högsta fångtalet i Norden har vi sannolikt det lägsta antalet intagningar per år och antal medborgare. Denna iakttagelse visar att internationella jämförelser alltid borde innehålla analys av de fenomen, som jämförs.

I den här artikeln försöker jag göra en »futuurologisk« beskrivning av olika förändringar, som jag tror kommer att inträffa på följande områden:

- 1) i klientelet,
- 2) i den samhällspolitiska situationen
- 3) i det »inre trycket«
- 4) i fångvårdens målsättningar
- 5) i verksamheten
- 6) i produkterna
- 7) i maktutövningen inom kriminalpolitiken.

De förändringar, som jag försöker förutse under de närmaste åren, är naturligtvis till sin natur spekulationer. De behöver likväl inte vara osannolika. Jag börjar med förändringarna i klientelet.

1. Förändringar i klientelet

Det är sedan gammalt känt (och det här gäller praktiskt taget all information vi har fått genom den historiska kriminologin), att personer som kommer i fängelse är so-

cioekonomiskt den sämst utrustade delen av vår befolkning. Denna del av folket kallades av bl.a. Marx på 1800-talet »Lumpenproletariat« och i England »the criminal classes«. De kriminella klasserna var de fattigaste, de sämst utbildade, de som hade lägst social status och överhuvudtaget den svagaste maktpositionen i samhället.

Trots att man gör stort nummer av att framgångsrika personer, t.ex. på grund av ekonomisk brottslighet, kommer i fängelse, betyder detta i framtiden knappast att klientelet förskjuts mot de resursstarka grupperna i samhället. När man talar om ekonomiska brottslingar tror man gärna att dessa håller på att bli en ny klass i fängelserna. All erfarenhet visar likväl att vi sätter i fängelse dem, som har det svagaste utgångsläget och de svagaste resurserna. Jag tror inte att denna utgångspunkt kommer att förändras. Tvärtom vet vi, att till synes framgångsrika ekobrottslingar och andra som kommer i fängelse på grund av s.k. modern brottslighet, oftast i sin kategori har det lägsta anseendet. Ofta kan man påstå att t.ex. en skatteförsvinnare, som dömts till ett långt frihetsstraff, också har andra svårigheter i sin verksamhet. Han har bekymmer med alkoholen, är sedd över axeln i sin egen grupp av företagare och mycket sällan är han ekonomiskt framgångsrik.

Samma gäller rattfylleristerna. Ända sedan Willet's kända undersökning om »The criminal on the Road« har man varit medveten om att dessa i genomsnitt är alkoholiserade personer, som ofta har stora problem i familjen, i arbetslivet och överhuvudtaget i den sociala tillpassningen. Inga förutsebara förändringar i klientelet kommer att förändra denna bild. Också i framtiden slår fängelse mot de socialt och ekonomiskt svagaste grupperna i samhället. Naturligvis är denna bild av fängelseklientelet en del av maktutövningen i samhället. Den som har makt sätter knappast, annat än i undantagsfall, sina kolleger i fängelse.

Ytterligare om klientelet's egenskaper: Det finns sådana som tror att antalet drogmisbrukare kommer att öka. Vidare antar många, att AIDS avsevärt kommer att påverka vår inställning till bruket av frihetsberövanden. Vidare: som ett slags marginaleffekt till den organiserade brottsligheten och över huvud taget till brottslighet, som syftar till stora ekonomiska vinster, kommer klientsammansättningen att förändras och bli mera hårdkokt.

Erfarenheterna från Finland, och också från de övriga nordiska länderna, tyder på att nyrekryteringen till drogmisbruk är längre än den var för 15 år sedan. Nixon's medelklassgeneration som i början av 1970-talet använde och prövade droger har kommit upp i medelåldern, utan att den fått efterföljare bland 1980-talets ungdomsgenerationer. Personer dömda för drogmisbruk återfinns idag ofta i ålderskategorierna mellan 30 och 40 år. Mycket få är under 20 år och relativt få hör till gruppen 20-30 åringar.

Drogmisbruket i de industrialiserade västländerna, såväl i Skandinavien som i det övriga väst-Europa, tycks ha passerat den första vågen av modemisbruk. I en

stabil situation uppstår och fortlever alltid en viss grupp drogmissbrukare, men tillväxten är inte påfallande. De etablerade missbrukarna använder kanske farligare ämnen än tidigare och göra grövre brott för att komma åt narkotikan. Detta har naturligtvis negativa återverkningar på polisens arbete och för fängelserna genom att klientelet blir mera hårdkokt, men betyder inte att rekryteringsbasen skulle breddas. En följd av den aktuella situationen är kanske att straffen blir längre.

Om den finska situationen kan sägas – och detta torde också gälla de övriga nordiska länderna – att de alkoholrelaterade brotten är vanligare än brott relaterade till annat drogmissbruk. Antalet fångar med alkoholmissbruk i bakgrunden är ur rehabiliteringssynpunkt ett större problem än knarkarna. Ett annat fenomen är att fängelserna har fått en ny missbrukargrupp, som inte är specialiserad på en viss kategori av ämnen. Tvärtom kan man i många situationer se att alkoholister i fängelse övergår till användning av olika slags droger bl.a. illegala mediciner, trots att alkoholen dominerar när de är i frihet.

Ingen vet med säkerhet hur AIDS kommer att påverka vår inställning till kriminaliteten. Alla former av anstaltsvård, och dit hör också fångvården, har problem med att relatera verksamheten till den nya epidemiska sjukdomen. Det är också tänkbart, att svaga sociala klasser i framtiden kan få andra likartade epidemiska sjukdomar som AIDS. Åtgärderna i anledning av AIDS behöver inte leda varken till ökat eller minskat bruk av fängelsestraff. Däremot har redan nu framkommit, att AIDS i själva verkställighetssituationen skapar problem. Uppenbarligen kommer också en del länder att gå in för en relativt hård anstaltsverkställighet för AIDS-klientelet.

Den organiserade brottsligheten och ekobrottsligheten kommer sannolikt att öka. Detta beror delvis på ökad möjlighet till kommunikation, databrottsligheten är ett typiskt exempel på det, men också på att vinsterna blir allt större. Det är svårt att förutspå om den organiserade ekonomiska brottsligheten också leder till större antal fångar. Det kan tänkas att en stor del av de korrektiv som tillämpas på denna form av brottslighet inte leder till ökat bruk av fängelsestraff. Som jag redan påpekat behöver denna brottslighet likväl inte leda till förändringar i klientelet's egenskaper, eftersom fängelsestraffet sannolikt kommer att tillämpas på de kriminella hierarkiernas lägre nivåer, där våld och utpressning ingår i arbetsmetoderna.

Som ett sammandrag kan vi konstatera, att klientelet även i framtiden alltjämt kommer att rekryteras ur samhällets svagaste grupper. Fängelseklientelet's sociala belastning som drogmissbrukare, som hiv-smittade eller som underkuvade service-män i utkanterna av den organiserade brottsligheten leder till att fängelseklientelet också i framtiden har samma egenskaper som 1800-talets Lumpenproletariat. På denna punkt har ingenting förändrats. Straffen är till för de svaga i samhället. Straffen upprätthålls också i framtiden för att hålla de maktlösa i samhället under kontroll.

2. Förändringar i den samhällspolitiska situationen

Vi måste räkna med en förändring i det yttre samhällstrycket mot straffverkställighetssystemet och fängelsestraffet. Inställningen till kriminalpolitiken blir allt mera politiserad. I synnerhet i Sverige har man under de senaste åren upplevt det här, men också i Norge. Danmark och Finland har sannolikt varit något mera skyddade mot en entydig politisering av påföljderna och deras verkställighet. Det finns flera orsaker till den pågående utvecklingen. Dels beror den på exemplen från den anglosaxiska världen, där sedan länge fängelserna och straffpolitiken varit en del av den politiska kampen. Frågor om lag och ordning blir objekt för politisk tävlan på valfältet. Vissa delstater i USA och också den federala regeringen byter ut centrala verkställighetsmyndigheter vid politiska val. Frågor som handläggs av politiskt tillsatta tjänstemän blir lätt politiserade och föremål för en ständig politisk valkamp.

Politiseringen av fängelsefrågorna inträder också i andra länder på grund av den stora publiciteten kring fängelserna. I hela den västliga världen har journalistiken blivit allt mera aggressiv när det gäller vissa delfenomen i samhället. Ansvar för enskilda händelser inom förvaltningen, t.ex. rymningar eller missbruk mot fångar osv., utkrävs ofta av den högsta ämbetsmannaledningen och av den politiska ledningen. Berling-fallet i Sverige är ett typiskt exempel på denna utveckling.

Den skisserade utvecklingen har medfört, att den politiska makten anser det vara nödvändigt att visa sitt intresse för hur fångvården ordnas och hur kriminalpolitiken sköts. Frågan för en konsekvent och kontinuerlig administration gäller ytterst hur man kan stå emot detta ofta mycket inkonsekventa yttre tryck, som delvis beror på ökad publicitet och delvis på en större politisk medvetenhet hos dem som vill kritisera fängelseadministrationen.

Personligen tror jag att straffverkställigheten för att vara human och rättvis har behov av en viss autonomi. Om man t.ex. när fångpermissionerna infördes eller när den villkorliga friheten introducerades alltför mycket måst vädja till allmänhetens acceptans eller noga måst följa populistiska tolkningar av enskilda missbruksfall, så skulle sannolikt dessa två delreformer ganska snabbt ha avskaffats eller kanske inte alls genomförts. Det samma gäller flera centrala kriminalpolitiska reformer under vårt århundrade. Möjligheten att upprätthålla kontroversiella eller relativt riskfyllda verkställighetsformer beror ofta på den motståndskraft man kan uppåda gentemot den s.k. allmänna opinionen sådan som den tolkas i massmedia och sådan som den ibland kommer till uttryck i den politiska – oftast populistiska – debatten.

Ett annat typiskt fenomen i dagens utveckling är att säkerhets- och trygghetskraven ökar utifrån ett »law and order«-tänkande. Onyanserade krav på lag och ordning har redan slagit hårt igenom i den amerikanska och engelska kriminalpolitiken. Liknande krav har av allt att dömma en viss grogrund också i våra länder. Säkerheten och tryggheten i samhället ses gärna som mycket konkreta situationer. Man talar om gatufrid, om kvinnofrid och överhuvudtaget om ursprungliga behov på yttre

fysisk trygghet i samhället. Det visar sig ofta att kraven på lag och ordning ute i samhället har mycket litet samband med den verkliga brottsutvecklingen.

Också inför detta fenomen är det skäl att gå tillbaka till klientelet och gärningsmännen. Vid sådana brott mot lag och ordning, som i vissa länder kallas huliganism, hör såväl offren som gärningsmännen ofta till samma sociala grupp. Lag- och ordningsdebatten blir politiskt brännbar och bekymmersam först då enstaka offer kommer från andra befolkningsgrupper än de socialt svaga, »kriminella«, klasserna.

Publiciteten kring enskilda överfall på skyddslösa åldringar eller gatuvåld mot oskyldiga utomstående leder till en synvilla. Det enskilda fallet sprider en uppfattning att detta slag av brottslighet ökar i omfång och farlighet och leder till generaliseringar som i vissa fall t.o.m. styr hela straffpolitiken.

Med andra ord: När vi talar om förändringarna i det yttre trycket så har vi att göra med ett medvetet behov att överta nya områden, som upplevs såsom politiskt viktiga. När denna mekanism når kriminalpolitiken så bygger den ofta på onyanserade tolkningar av uppseendeväckande fakta i enskilda fall. Den politiska viljan bestäms då av en kombination av offertänkande och en generaliserad och förenklad bild av de enskilda fallen. Fokuseringen kring enskilda fall förstärks av pressens behov av sensationer och ger ytterst till resultat det, som den s.k. allmänheten tycker och tror om brottsligheten. Dessa mekanismer återverkar också på fängelsestraffet och kan i vissa situationer öka bruket av fängelsestraff.

I några av de nordiska länderna har diskussionen kring rattfylleriet varit exempel på de mekanismer, som jag här beskrivit. När man t.ex. diskuterar möjligheterna att använda mera villkorliga domar och böter som påföljder för rattfylleri, visar sig detta vara omöjligt, därför att man tror att inställningen hos allmänheten kräver att rattfylleriet medför ovillkorliga straff. I Finland har straffmättningspraxis för rattfylleribrott sedan 1970-talet varit relativt mild. Möjligheterna för domstolarna att använda sig av lindrigare påföljder än ovillkorliga frihetsstraff har därigenom hela tiden ökat. Likväl har under de allra senaste åren antalet ovillkorliga rattfylleridomar ökat. En av orsakerna till detta kan vara den enorma publicitet (med en starkt indignerad presentation av offren), som har förekommit kring några mycket spektakulära rattfyllerifall i Finland.

Ett av dessa fall gällde en berusad långtradarchaufför som körde in i en personbil och praktiskt taget utplånade en hel familj. Fadern i familjen överlevde, men blev förlamad för livet. Han kunde bl.a. i televisionen kommentera den bitterhet som han – helt berättigat – kände inför detta brott. En kombination av massmedias uppföljning, allmänhetens reaktioner och de i och för sig välgrundade tragiska offerbeskrivningarna ledde i detta fall enligt min åsikt faktiskt till en generell skärpning av rattfylleristrafpen i Finland – åtminstone för en tid.

3. Förändringar i det »inre trycket«

Jag har i det föregående talat om förutsebara förändringar i det yttre samhällstryck, som kan leda till ökat bruk av fängelsestraff. Det finns också förändringar i det inre trycket, som verkar i olika riktningar. Sedan slutet av 1960-talet och början på 1970-talet känner vi den organiserade påverkan, som kommer från de intagna. Krim, Krom og Krum i de nordiska länderna och olika liknande rörelser, som kämpar för fångarnas rättigheter, i de västliga industriländerna har systematiskt utövat ett radikalt tryck för att minska bruket av fängelse och frihetsberövanden i kriminalpolitiken.

Radikalismen under 1960- och 1970-talen, som också kom till uttryck i andra – ofta mycket starka – ensaksrörelser, har kanske ebbat ut. Trots att kampanjen för fångars rättigheter bl.a. ledde till uppseendeväckande domar i USA:s högsta domstol, som förbjöd administrationen att hålla fångar i överbeläggning, i dåligt utrustade utrymmen osv., så tycks budskapet från slutet av 1960-talet ha mist sitt inflytande på utvecklingen. I varje fall kan dessa radikala rörelser inte längre kontinuerligt påverka fängelsepolitiken. Tvärtom har i praktiskt taget alla länder, som hade en rörelse av detta slag, antalet fångar ökat. Samtidigt har ute i samhället tillslutningen till detta slag av ideologiska rörelser, av allt att döma, minskat.

I en situation, när stödet för fångarna ute i samhället minskar, kan trycket från fångarna komma att öka. Tyvärr måste vi räkna med att detta tryck utlöses såsom relativt obehagliga beteenden bland fångarna, vilket i sin tur leder till krav på ytterligare isolation av fångarna och på längre fängelsstraff. I en situation då fängelsestraffen blir längre och en del intagna stämplas som ytterligt farliga bl.a. därför, att de organiserar våldsdemonstrationer, blir atmosfären spänd och ökar de militanta elementens inflytande också inom personalen. Detta inverkar också på de utomstående intryck av hur fängelserna fungerar och skapar den onda cirkel, som är känd från de hårda fängelserna överallt i världen.

I USA har man redan en tid varit inne i denna onda cirkel. Man beskriver fängelssets ondska med det interna förtryck som förekommer innanför fängelset, men drar inte den slutsatsen att dessa farliga individer kanske borde vara i frihet i mycket större utsträckning än vad som nu är fallet. Tvärtom ökar bevakningstrycket samtidigt som antalet fångar stiger och en allt större grupp klassificeras som farlig. Ute i samhället leder detta dilemma till krav på långvariga frihetsstraff och som en slutprodukt uppstår läran om inkapacitering av de farliga elementen.

I en situation där personalen utsätts för ett internt tryck från fångarnas sida och samtidigt för ett yttre tryck från allmänheten samlar den sig lätt till en patologisk gruppsolidaritet, som t.o.m. kan leda till lögn under ed. Ingen har sett någonting när en fånge blivit slagen osv. Detta innebär en farlig utveckling, som ofta leder till att skrällen och förtrycket i fängelserna ökar. Om denna problematik finns en intressant undersökning från början på 1960-talet. Harvard-professorn Stanton

Wheeler besökte då de Skandinaviska länderna och gjorde jämförande undersökningar om atmosfären i slutna och öppna fängelser.

Fångarna upplevde det som kallades »inmate pressure« såsom mycket stark i samma anstalter, där också personaltrycket, »staff pressure«, kändes intensivt. Den slutna anstalten skapar m.a.o. ett tryck bland fångarna sinsemellan och mellan fångarna och personalen, som knappast är avsikten med den säkerhet som eftersträvas i de slutna anstalterna. Situationen kan i värsta fall leda till en militant utveckling där personalen utvecklar rent patologiska försvarsmekanismer. Diskriminering av vissa fångkategorier, rasism och till och med misshandel av fångar följer i spåren.

Det förekommer t.ex. starka och delvis välbelagda påståenden om rasism och diskriminering i olika europeiska fängelser, bl.a. i de engelska. Jag är helt övertygad om att också den finska fångvården, om vi överhuvudtaget skulle ha några utläningar, skulle löpa risk för rasistiska utbrott. Detta kan ses bl.a. i inställningen till zigenarna, som av och till leder till konflikter mellan zigernarna och olika majoritetsgrupper av fångar. Ibland hörs om dessa fenomen yttranden i personalen, som tyder på stor likgiltighet inför den romanska gruppens problem i anstalterna. Ofta innefattar uttalandena samtidigt en nedlåtande inställning till zigenarnas särkultur.

Det faktum att säkerhetstekniken blir alltmera dominerande förändrar också atmosfären i anstalterna. Säkerhetstekniken innebär lätt att man minskar antalet kontakter mellan personal och fångar. Då den mänskliga interaktionen minskar och ersätts med t.ex. elektronisk bevakning uppstår lätt en spänning i de mänskliga relationerna. Denna spänning kan öka kravet på utbyggnad av fängelserna och - i en ond cirkel - kravet på mera bruk av olika isolationsåtgärder.

4. Förändringar i fångvårdens målsättningar

Fängelsestraffet framställs i de nordiska lagarna som ett nödvändigt ont där själva frihetsberövandet i och för sig utgör ett tillräckligt straff. Det brott, som ligger bakom straffet, skall inte påverka utformningen av verkställigheten. Det är osäkert om denna ideologi kommer att hålla också i framtiden. Kravet att fängelseförhållandena åtminstone till det yttre skall vara så normala som möjligt vill man säkert upprätthålla. Men även denna normaliseringsprincip utsätts för stora tryck. Bl.a. bevakningstekniken leder till en allt mera onormal situation inom fängeslivet. Men isynnerhet behovet av särbehandling av vissa fångkategorier, t.ex. terrorister, leder till en Stammheim-effekt, som utplånar alla tankar på normalisering.

En annan fråga: Kan vi upprätthålla rehabiliteringsprincipen i en situation där »ovårdbara« recidivister åker in och ut i fängelserna? Dessa »fängelsekroniker« står för en mycket stor del av vår brottslighet och kan knappast anses ha särskilt goda förutsättningar att bli rehabiliterade. En övergripande målsättning i våra lagar är att återanpassa fången i samhället. Denna princip minskar i betydelse om lagstiftaren förlorar förtroendet för rehabiliteringen av brottslingen och för normaliserin-

gen av anstaltslivet. Samtidigt ökar kraven på säkerhet och produktivitet. Produktiviteten betyder lätt att fängelset inte skall få kosta så mycket som det kostar i dag. Denna utveckling syns bl.a. i kraven på privatisering. Framförallt innebär denna aidealisering av fängelsets målsättning att argumenten för långvarig inkapacitering ökar i styrka.

5. Förändringar i verksamheten

Förändringar i verksamheten kan inträda bl.a. på grund av de förändrade målsättningar, som jag beskrivit. Vi kan också räkna med krav på ökad decentralisering och på små anstalter med optimal beläggning, i vilka klientelets behov tillgodoses med så små kostnader som möjligt. Att man på grund av ekonomiska orsaker börjar kräva större anstalter, tror jag däremot inte. Det råder stor enighet om att de stora anstalterna är dåliga som socialt rehabiliterande enheter, men framför allt är de mycket otrygga och ibland rentav farliga för personalen. Denna insikt medför ett behov att operera med anstalter, som är möjliga att kontrollera och styra.

Förändringar i anstaltsstrukturen leder också till krav på att maktbefogenheter inom fängelserna överförs till de enskilda avdelningarna och till baspersonalen. Delegeringen behöver inte nödvändigtvis betyda att den sociala interaktionen ökar eller att miljön och andan i anstalterna blir bättre. Tvärtom kan denna utveckling också leda till att personalen börjar använda sin makt över fångarna på ett hårdare och mera kontrollerande sätt än tidigare.

6. Förändrade produkter

En förändring i verksamheten är vidare, att man eventuellt börjar uppställa krav på andra och bättre resultat av fängelset än tidigare. Resultatansvaret kan tyvärr också öka kontrollnivån eftersom resultaten bl.a. mäts i antal rymningar. I den nya styrningssituation som redan kan skönjas i effektivitetstänkandet är ett av de stora problemen hur man skall utveckla adekvata mått på verksamhetens resultat och effektivitet.

Under 1980-talet har den offentliga administrationen utsatts för krav på ökad produktivitet. Produktivitetskravet innebär anspråk på ekonomiskt optimala lösningar, såväl när det gäller anstalts storlek som verksamheten i övrigt. Samtidigt kommer säkerhetsfrågorna att dominera. Detta betyder satsning på större rymningssäkerhet och på mera tekniska lösningar än vad man har i dag. Produktivitetstänkandet som en del av anstalts ekonomi kan i värsta fall betyda, att verksamheter för fångens frigivning rentav minskar, eftersom rehabiliteringsresultaten verkar att vara så små i ett klientel bestående av fängelsekroniker.

En annan mera positiv utvecklingslinje när det gäller produkterna skulle vara att vi fortsätter att tillämpa den välfärdsidé som varit dominerande i fångvården under hela efterkrigstiden. Ett sådant scenarium betyder att man under anstaltstiden ökar

insatserna för frigivningen. Jag vill gärna tro att en sådan utvecklingslinje är sannolik och realistisk i Skandinavien. Ett argument för denna optimism är att frihetsstraffen är så korta. Inte ens Finland har frihetsstraff som i genomsnitt överskrider 6 månader. Den skandinaviska situationen betyder att alla fångar som tas in kommer att frigges inom en relativt kort tid efter intagningen. Därför måste man också i allt större utsträckning utsudda gränserna mellan fängelse och annan kontroll för att stöda utslussningen i frihet.

I det norska förslaget till ny fängelselag talar man dels om slutna anstalter och dels om ett fängelse där stora delar av verkställigheten sker i frihet. Förslaget innebär med andra ord att fängelsestraffet definieras som en skala mellan helt slutna anstaltsvård till vistelse i frihet med en lös kontrollanknytning till någon anstalt.

Denna utveckling kan ses också i ett historiskt perspektiv. Trots att samhället inte lyckats särskilt väl med att hitta på alternativ till fängelsestraffet, har man utvecklat relativt många nya verkställighetsformer, som minskar institutionaliseringen. Dessa förändringar i systemet har minskat och mjukat upp den långvariga förvaring i slutna anstalt som det ursprungliga fängelsestraffet innebar. Utvecklingen inleddes med den villkorliga frigivningen och de öppna anstalterna, den fördes vidare med fängelsepermissionerna och med frigång för arbete och studier och har nu lett fram till en vid tillämpning av § 34 i den svenska verkställighetslagen. Denna sistnämnda form möjliggör att frihetsstraffet fortlöper med placering i någon annan samhälls- eller institution än fängelse. Ett exempel på vad som är möjligt i denna nya tillämpning är de några tiotal fångar som varje år i Sverige avtjänar sin värnplikt samtidigt som verkställigheten av deras straff fortgår.

Det är helt orealistiskt att tro, att inkapacitering genom fängelse skulle kunna förhindra brottslighet i länder med så korta straff som de skandinaviska. I framtiden kommer sannolikt gränsen mellan fängelse och frihet att suddas ut i allt högre grad. Detta betyder att den faktiska genomsnittstiden i fängelse hela tiden förkortas. En sådan utveckling berättigar att påstå att fängelset förbereder för friheten och inte enbart isolerar från samhället. Trots denna allmänna utvecklingstendens måste det medges att inkapacitering genom långvariga frihetsberövanden har många advokater idag. Personligen tror jag att inkapaciteringsideologins seger skulle vara en mycket stor olycka för hela samhället och inte minst för verkställarna.

7. Maktutövningen inom kriminalpolitiken

Många av de utvecklingslinjer som beskrivs i denna artikel ger en ganska pessimistisk bild av framtiden. De är ett slags »worst case«-scenarier. Ytterst är naturligtvis fråga om vem som har makt i kriminalpolitiken. Administrationen har tills vidare haft en relativt stark ställning. Detta har möjliggjort ett långsiktigt arbete på olika reformprogram genom den administrativa kontinuitet, som varit nödvändig för dessa reformer. Under de närmaste åren föreligger risk att makutövningen i krimi-

nalpolitiken styrs genom kortsiktigare målsättningar än vad vi har idag. En av orsakerna till detta är naturligtvis den överbeläggning av fängelserna som förekommer i de flesta länder. Också trycket från massmedia och från populistiska politiska rörelser ökar. Detta leder kanske till att man försöker frånta den byråkratiska centralförvaltningen dess politiska funktioner. Samtidigt försvagas den centrala styrningen och kontinuiteten i verksamheten, som i de nordiska länderna alltid har legat på tjänstemannasidan.

Utvecklingen är inte enbart lycklig, trots att den kan motiveras med vad som kallas »demokratisk kontroll« av administrationen. Med risk för att uppfattas såsom odemokratisk vill jag påstå att det ur samhällets synpunkt inte är till fördel om justitieministrarna – eller regeringarna – kommer att ansvara för lagtillämpningen i det enskilda fallet. Frågor om enskilda permissioner, frigång, placering i öppen anstalt osv. borde inte sammanbindas med de politiska kraven på säkerhet i samhället. Endast om verkställighetsmyndigheterna ges autonomi kan de skydda de dömda mot godtycke och populistiskt förtryck i lagtillämpningen. En hänvisning till militärdiktaturerna, som har lagstiftningen, den dömande makten, polismakten, brottsutredningen och straffverkställigheten under samma hatt, ger ett dramatiskt perspektiv på dessa frågor. I diktaturerna får den enskilda fången mycket sällan sina rättigheter förverkligade, trots att verksamheten är i högsta grad koordinerad med den politiska viljan.

En allt för stark betoning av ett politiskt ansvar för enskilda legala verkställighetshandlingar är på längre sikt farligt. Det kan bl.a. leda till, att man beaktar andra än klientens och hans närmaste omgivnings intressen också i slutskedet av domens verkställighet.

I kriminalpolitiken är förhållandet mellan ledande administrativa organ och politisk ledning en mycket komplicerad sak. Personligen hoppas jag att vi i Skandinavien kan upprätthålla något av den autonomitanke som ligger bakom tillkomsten av de svenska centrala ämbetsverkan. Inte ökar demokratin eller möjligheterna att förverkliga de mänskliga rättigheterna, om vi alltför mycket apar efter den anglo-amerikanska idén om ett totalt politiskt ansvar också för enskilda handlingar inom ramen för den administrativa lagtillämpningen.

En annan fråga som gäller maktutövningen i fängelserna är naturligtvis hur mycket autonomi anstalterna skall ges för att ordna verkställigheten på ett sätt som passar dem bäst. En fråga, som också borde behandlas, är hur man skall administrera fängelserna under kristider. Från andra världskriget har vi i Finland erfarenheter av krigstida fångvård. En av lärdomarna är att man i sådana situationer borde öka övervakningen av de organ som har hand om fångarna. Endast på detta sätt kan man skydda mot missbruk och driva verksamheten så att administrationen efteråt, utan att rodna, kan stå för verksamhetens innehåll.

Också när det gäller maktutövningen i kriminalpolitiken finns det ett värstafalls-

alternativ, som jag till sist skall beröra. Med skäl kan sägas, att fängelserna alltid har använts såsom ett redskap för maktutövningen i samhället. En av orsakerna till undertryckandet av de socialt svaga klasserna är att de upplevs som ett hot på grund av sina krav på jämlikhet och omfördelning av resurserna. I alla situationer har fängelset varit ett svar på detta verkliga eller inbillade hot mot den etablerade makten.

Med en ökad s.k. strukturell arbetslöshet och ett ökat antal produktivt »oanvändbara« människor, som inte är skärskilt aktiva konsumenter och som ställs utanför samhället redan som relativt unga, får vi krav på hårdare tag mot de socialt utstötta. Till de kategorier jag avser hör en del ungdomskulturer och sådana som efter utbildningstiden har svårt att ordna sin försörjning och sina sociala förhållanden.

Om dessa grupper börjar dominera, hotar de naturligtvis det etablerade samhället. Om deras numerär ökar över en viss tröskel kan de svårangepassade gruppernas behov rentav skaka samhällets ekonomiska grund. I de brittiska industristäder, som på grund av omställningar i den mekaniska metallindustrin har förlorat stora delar av sin tidigare välfärd, har vi sett några av de värsta ungdomskonflikterna och gatukravallerna under detta århundrade. Delvis har dessa konflikter haft rasistiska drag. Orsaken är naturligtvis att man inte har kunnat ge meningsfyllda uppgifter åt dessa utstötta grupper. Att sammandrabbningarna blir så hårda och häftiga beror på att den etablerade administrationen, har försökt att med kriminalpolitiska medel sätta sig emot hoten mot den samhälleliga maktfördelningen, och samhällets resursfördelning. Samtidigt kan man påstå att upploppen har styrts av sådana som inte har någonting att förlora och därför också kanske vill förstöra det som någon annan har.

Adresse: Överdirektör K. J. Lång
Fångvårdsväsendet i Finland
Svalbobrinken 8
Helsingfors 50, SF.