

Utblick USA:

Ett straffsystem i kris börjar omprövas

Ingen annanstans i världen sitter så stor andel av befolkningen i fängelse som i USA. Antalet fängslade har ökat i trettio år. Överfulla fängelser, skenande kriminalvårdskostnader och förödande sociala följder gör landets straffsystem redo för reformer.

Text: Jeanette Neij

– Att bygga fler fängelser för att bemöta brottslighet är som att bygga fler kyrkogårdar för att komma till rätta med en dödlig sjukdom.

Orden är Robert Gangis, ordförande i New Yorks kriminalvårdsförening, som är en fristående organisation med uppgift att inspektera fängelser. Men hans synsätt är tvärtemot det som rått i USA i flera decennier. Nu sitter åtta gånger fler personer i fängelser och häkten i USA än 1975. Antalet var 2,13 miljoner i mitten av 2004, vilket motsvarar 726 personer per 100 000 invånare, eller var 138:e amerikan. Det är fler än någonsin i USA och även den högsta andelen i världen. Ryssland hamnar på andra plats med 550 intagna per 100 000 invånare och siffran för Sverige var i februari i år 75.

– Ett enormt antal människoliv skadas genom den nuvarande situationen. De som är i eller passerar genom straffsystemet har svårt att ha fungerande relationer, vara föräldrar, sköta sin privatekonomi och fungera socialt, säger Michael Tonry, professor i juridik och offentlig förvaltning vid University of Minnesota.

Låg tolerans för höga kostnader

Men det är inte de sociala följderna som står mest i fokus när delstatspolitiker och delar av allmänheten nu börjat fråga sig om "tough on crime"-linjen är rätt väg.

Det är heller inte det faktum att brottsligheten sjunkit sedan 1991 medan antalet fängslade har ökat med 51 procent under samma tid.

I stället är det skenande kostnader som börjat leda till ändrade uppfattningar. Skattepengar är heliga, och de 57 miljarder dollar som gick till kriminalvård 2001 kan få till och med hårdföra straffanhängare att fundera på alternativ. Mellan 1982 och 2001 femdubblades kriminalvårdskostnaderna i USA enligt amerikanska Justitiedepartementets statistikbyrå.

När Jens Soering, fängslad sedan 1986, förra året publicerade en bok om USA:s fängelsesituation är det ingen slump att den heter *An expensive way to make bad people worse* och sätter "tax dollars" i centrum.

– I en tid av växande budgetunderskott på varje nivå i det politiska systemet har medborgarna rätt att veta – och bör verkligen fråga sig – om de får valuta för sina pengar, skriver Soering.

Frågan är hur USA, som liksom Europa i mitten på 1900-talet hade en human syn på lagbrytare och betonade behandling och rehabilitering framför straff, kunde skapa denna enorma fängelseapparat på bara ett par årtionden.

Förklaringen från forskarhåll är att det främst var ett politiskt val. I *Thinking about crime* från 2004 beskriver Michael Tonry hur hårdare tag mot kriminella blev ett sätt för både demokrater och republikaner att fiska väljarröster i en tid av stigande brottslighet. Nischfrågor som kriminalitet vann mark när andra frågor gled politikerna ur händerna i takt med ökad globalisering och minskat förtroende för de styrande. Röstfiske kombinerat med ett antal enskilda brottshändelser, som fick

stor massmedial uppmärksamhet, orsakade moralpanik och ledde till strängare lagar på flera områden.

– I närmare två decennier styrdes amerikansk kriminalpolitik snarare av ideologi, känslor och opportunism än av analyser av olika alternativ och förnuftiga diskussioner, menar Tonry.

Hårda lagar ger fulla fängelser

USA:s tuffare tag mot kriminalitet börjar på 1970-talet och utvidgas under 80-talet och fram till mitten av 90-talet. Narkotikan sätts tidigt i fokus. President Richard Nixon kallar 1971 drogerna fiende nummer ett, New York inför långa och obligatoriska minimistraff för narkotikabrott 1973 och Ronald Reagan sjösätter "Kriget mot drogerna" 1981. Crackexplosionen 1985 och den enorma uppmärksamhet basketstjärnan Len Bias död av en cracköverdos 1986 får leder till de hårdaste narkotikastrafflagarna någonsin med långa obligatoriska minimistraff. Mellan 1980 och 2000 ökar antalet människor som sitter i amerikanska fängelser och häkten för narkotikabrott från 23 900 personer till 324 489.

Även för andra brott skärps straffpåföljderna, liksom frigivningsvillkoren. På federal nivå och i över hälften av delstaterna införs "truth in sentencing"-lagar, som förhindrar tidig frigivning. Mellan 1986 och 1997 ökar tiden som intagna i federala fängelser måste avtjäna av ett utdömt straff från 58 till 87 procent. Den avtjänade tiden för dem som döms för vapenbrott ökar från 23 till 75 månader, för narkotikabrott från 30 till 66 månader och för bankrån från 74 till 83 månader.

En bit in på 90-talet införs en typ av lag som mer än andra fått symbolisera det hårda amerikanska straffsystemet. Efter att den 12-åriga flickan Polly Klaas kidnappas från sitt hem i Kalifornien och mördas av en villkorligt frigiven klubbas olika former av "three strikes and you're out"-lagar igenom i många delstater. Återfallsförbrytare som döms för sitt tredje brott får automatiskt minst 25 års fängelse. Lagen utformas hårdast i Kalifornien.

En bidragande orsak till att detta nya tuffa straffsamhälle kan växa fram så fort är ett särdrag i det amerikanska rättssystemet, nämligen att domare och åklagare väljs i stället för att vara opolitiska tjänstemän som utses.

– Politiskt valda befattningshavare är mer benägna att påverkas av kortsiktiga överväganden eller ta hänsyn till egenintresset än rena tjänstemän. I varje annat västland jag känner till är den rådande uppfattningen bland tjänstemän och jurister att domslut och straff ska vara avskiljda från kortsiktig känslomässighet och svängningar i den allmänna opinionen, menar Michael Tonry.

En annan aspekt framhålls av Malcolm Young, som är försvarsadvokat och chef för The Sentencing Project, en ideell organisation som bedriver forskning och arbetar för ett rättvist straffsystem.

– Vi har ett bra system när det gäller dömandet, men advokater och åklagare lägger inte ner tillräckligt med kraft och ansträngning. Förundersökningsprocessen genomförs inte särskilt väl. Tusentals människor, som aldrig ens har mött sin advokat, står inför rätta varje dag. Målen genomförs så snabbt som möjligt och det finns inte tid att ställa alla frågor. Systemet är inte bra på att hantera frågor som den anklagades psykiska hälsa, relationer, missbruk eller sociala situation, säger Malcolm Young.

Budgeten är ansträngd

Han nämner ett ytterligare skäl till varför fångpopulationen i USA har skenat: den växande kriminalvårdsapparaten. Människor och företag som lever av fängelseindustrin har blivit fler i takt med utbyggnaden och fått större inflytande

över den allmänna opinionen. I vissa delstater har fängelserna byggts i avfolkningsbygder och inneburit ekonomisk utveckling för samhällena, vilket stöds av politikerna.

Om det är lönsamt, vill säga.

– I dag är budgetproblemet stort och det behövs förändringar. Vi ser en del skiftningar i den allmänna opinionen och på delstatlig och lokal nivå märks en positiv trend. Brottsligheten har försvunnit från debatten och politikerna har det inte som kampanjtema längre, säger Malcolm Young.

Hans bild bekräftas av en av de senaste studierna på området, *Downsizing prisons*, av kriminologiprofessor Michael Jacobson, som även varit chef för New Yorks kriminalvård.

– Landets beslutsfattare tycks äntligen verka mottagliga för att krympa de statliga fängelsesystemen på grund av knappa budgetar, förändringar i den allmänna opinionen och i prioriteringar samt ny forskning som bekräftar att program på lokal nivå för frivilliga är effektiva, skriver han.

För några år sedan började politiker från båda politiska partier föreslå lagändringar för kortare fängelsestraff. I Kalifornien och Arizona kom samma initiativ från medborgarna. Dessförinnan hade Kaliforniens högsta domstol beslutat att tillåta domare att ta hänsyn till omständigheterna i stället för att döma automatiskt enligt three-strikes, och lagen används i dag främst vid grövre brott. 2001 beslutade dessutom en federal domstol att Kaliforniens three-strikes-lag var "grym och ovanlig bestraffning" och inte förenlig med konstitutionen när den hade tillämpats i ett mål där en man hade stulit några videokassetter. I januari i år kom dessutom USA:s högsta domstol fram till att de mer än femton år gamla federala direktiven för straffpåföljder inte är förenliga med konstitutionen, vilket innebär att de inte längre behöver följas i federala domstolar. Än så länge vet man dock inte hur detta kommer att påverka straffpåföljderna.

Kan döma till behandling

På narkotikaområdet syns mest förändringar. Redan i mitten på 90-talet införde kongressen en säkerhetsventil för förstagångsförbrytare av mindre narkotikabrott som innebär att de kan slippa de obligatoriska långa minimistraffen. Särskilda narkotikadomstolar, som har möjlighet att utdöma behandling i stället för eller som komplement till bestraffning för drogmisbrukare, har inrättats i alla delstater de senaste tio–femton åren, med en snabb utbyggnad på senare år. I januari 2005 fanns det 1 262 drogdomstolar och ytterligare 575 planeras. Efter en folkomröstning år 2000 antog Kalifornien riktlinjer om att drogförbrytare som grips för första eller andra gången ska kunna få behandling i stället för att åtalas. Flera delstater uppvisar utvecklingar i liknande riktning.

Men ännu mer behöver göras för att komma till rätta med överfulla fängelser.

– Många intagna avtjänar väldigt långa straff. Vi behöver skapa lagar som möjliggör att särskilda nämnder och kommissioner tittar på om fångar som är över 40–50 år eller har suttit längre än tio år i fängelse kan bli frisläppta tidigare, säger Michael Tonry.

Han förespråkar även mer rim och reson i straffsystemet, ett rättssystem där domare och åklagare inte väljs samt att nya kriminallagsförslag alltid ska följas av kostnadsberäkningar och analyser av hur minoriteter skulle påverkas av lagarna.

– Vi kommer inte att anamma det europeiska synsättet igen, men jag skulle inte bli förvånad om vi om tio år har två tredjedelar av dagens fångpopulation. Det sker förändringar i ett betydande antal delstater, säger han.

Malcolm Young är något försiktigare i sin utblick:

– Det mesta vi kan hoppas på under en femårsperiod är nog fem–tio procents minskning av fångpopulationen.

Hans dröm är dock att det amerikanska folket ska inse att landet gjorde en hårdför utsvävning under 30 år på politiska grunder och måste återgå till en humanare kriminalpolitik. Michael Jacobsons utblick i *Downsizing prisons* ger hopp om den riktningen:

– Förenta staterna befinner sig i ett historiskt ögonblick där ett radikalt skifte bort från de senaste tre decenniernas massinkapacitering kan åstadkommas.

Antal personer i USA:s fängelser och häkten 1980–2004

År	Antal
1980	503 586
1981	556 814
1982	612 496
1983	647 449
1984	682 764
1985	744 208
1986	800 880
1987	858 687
1988	951 335
1989	1 078 920
1990	1 148 702
1991	1 219 014
1992	1 295 150
1993	1 369 185
1994	1 476 621
1995	1 585 586
1996	1 646 020
1997	1 743 643
1998	1 816 931
1999	1 893 115
2000	1 937 482
2001	1 961 247
2002	2 033 331
2003	2 085 620
2004	2 131 180

Källa: Amerikanska Justitiedepartementets rättsstatistikbyrå

Artikeln får inte publiceras eller kopieras, vare sig helt eller delvis, utan författarens tillstånd.