



Scandinavian Research Council for Criminology  
Nordisk Samarbejdsråd for Kriminologi

# NSfKs 57. forskerseminar

Stavern, Norge 2015



Hvad er lov – hvad bør blive lov?  
Kriminalisering og regulering i de  
nordiske velfærdssamfund



Scandinavian Research Council for Criminology  
Nordisk samarbejdsråd for Kriminologi

# **NSfKs 57. forskerseminar**

Stavern, Norge 2015

Rapporten indeholder de papers, der blev præsenteret på  
NSfK's forskerseminar i Norge 2015

Nordisk Samarbejdsråd for Kriminologi 2015

Aarhus Universitet / Juridisk Institut

Bartholins Allé 16

8000 Aarhus C

Danmark

[www.nsfk.org](http://www.nsfk.org)

Rådsleder: Anette Storgaard

Redaktør: Anette Storgaard

Grafisk opsætning af forsiden: Halldóra Þorlaksdóttir

Forsidefoto: Mette Tønder

Trykkeri: Fællestrykkeriet - SUN, Aarhus Universitet

September 2015

ISBN: 978-82-7688-043-4

## Forord

I dagene 4.-6. maj 2015 holdt NSfK sit 57. forskerseminar. Dette år fandt seminaret sted i smukke omgivelser i Stavern i Norge.

Seminarets tema var "Hvad er lov – hvad bør blive lov? Kriminalisering og regulering i de nordiske velfærdssamfund". Deltagere og inviterede foredragsholdere diskuterede dette emne fra mange vinkler og i en konstruktiv atmosfære.

NSfK's medlemslande var godt repræsenteret og der var igen i år deltagere fra Sverige. Den brede nordiske deltagelse i disse seminarer er vigtig for den kriminologiske forskning.

På seminaret blev der gennemført et lille "tankeværksted", hvor deltagerne blev opfordret til at udvikle ideer til fremtidige nordiske forskningsprojekter. Dette har bidraget til, at NSfK i år åbner mulighed for opnåelse af en særligt stor bevilling indenfor temaet: "Nordic Exceptionalism".

Denne rapport foreligger desværre senere end vanligt. Dette skyldes primært, at den faste medarbejder i NSfK's sekretariat, Mette Tønder, er ophørt idet hun fik tilbudt varig ansættelse andetsteds. Mette havde stor rutine i arbejdet med rapporten og kunne udføre arbejdet hurtigere end det har været muligt for mig i år.

NSfK's danske kontaktsekretær, Dorthe Eriksen, har udført et stort og meget påskønnet arbejde med opsætning og korrekturlæsning og stud. jur. Karina Kirkegaard, Aarhus Universitet, har efterfølgende samvittighedsfuldt og omhyggeligt foretaget de sidste tilretninger af materialet. Tak til dem begge.

Tak til alle for endnu et vellykket seminar. Forhåbentlig vækker rapporten ikke blot gode minder, men også inspiration til fremtidig nordisk kriminologisk forskning.

Aarhus, november 2015,

Anette Storgaard

## Indholdsfortegnelse

Program for NSfK's 57. forskerseminar .....	5
PRÆSENTATIONER I PLENUM.....	9
 Katja Franko & Helene Grundhus:	
<i>Policing with, against and through humanity: European borders and the precariousness of life</i> .....	9
 Timo Korander:	
<i>Broken windows and Zero tolerance as Culture of Control</i> .....	41
 Janne Flyghed:	
<i>Surveillance beyond the Police. New technology and new players</i> .....	60
 Anette Bringedal Houge:	
<i>Atrocity crimes research from a Nordic criminological perspective</i> .....	79
 PRÆSENTATIONER I PARALLELLE SESSIONER .....	93
CRIME CONTROL .....	93
 Dorte Stenbæk Bentsen:	
<i>Udfordringer i et projekt om mere uddannelse til indsatte i danske fængsler</i> .....	93
 Sofie Birkmose & Linda Kjær Minke:	
<i>The start-up of a closed prison section in an open prison</i> .....	104

Sarah B. van Mastrigt:	
<i>Self-determination in prison: A new framework for thinking about penal practice and Scandinavian exceptionalism?</i> .....	117
Sara Hellqvist:	
<i>Felaktiga domar och resning i brottmål – ett resningsinstitut för vem?</i> .....	132
LEGAL PLURALISM.....	154
Ida Nafstad:	
<i>Gypsy Law - Social control and conflict resolution among different Rom groups</i> .....	154
Maija Helminen:	
<i>Who Participate in Decision-Making in Finnish Criminal Policy?</i> .....	163
David Rodriguez Goyes:	
<i>From criminalization to agromonopolisation</i> .....	181
PROBLEMS OF CRIME.....	198
Kolbrun Benediktsdóttir & Þorbjörg Sigríður Gunnlaugsdóttir:	
<i>When the private turns public: Challenges in prosecution of revenge porn</i> .....	198
Aura Kostianen:	
<i>What should become law and why? Definition of social problems and societal change in the public debate over the total reform of the Finnish Criminal Code 1960s–today. ...</i>	212

Hanne Stevens:	
<i>Post-onset offending across a range of mental disorders</i> .....	221
FÆNGSELSPOLITIK OG "FANGESYN" .....	241
Hans Jørgen Engbo:	
<i>Normalisering i nordiske fængsler og anstalter</i> .....	241
Jonas Markus Lindstad:	
<i>Brugerundersøgelsen i den danske Kriminalforsorg</i> .....	264
IMAGES OF CONTROL .....	280
Paul Larsson:	
<i>Dialog eller konfrontasjon? - Politistategier overfor bikers</i> .....	280
Minna Viukho:	
<i>Human traffickers as «ideal offenders»? The involvement and dynamics of organized crime in human trafficking</i> .....	301
Tatanya Ducram Valland:	
<i>«Det eneste en politimann er redd for, er å gjøre feil»</i> .....	306
KONSTRUKSION AF FORBRYDERE .....	307
Elisabeth Fransson, Siv Gaarder & Trond Martinsen:	
<i>Når arkene aldri bliver blanke: Hvilke utilsiktede konsekvenser får administrative rutiner i norsk politi for ungdom, straff &amp; tilbakeføring?</i> .....	307
Karoliina E-M. Suonpää:	
<i>Individual level factors and social settings in delinquency causation: a Finnish test of Situational Action Theory</i> .....	319

Berit Johnsen, Birgitte L. Storvik & Thomas Horn: <i>Forvaring i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå: mellom prinsipper og pragmatisme</i> .....	328
ATTITUDES TO CRIME POLICIES .....	340
Helgi Gunnlaugsson: <i>Criminalization of drug use and buying sexual services: The public view in Iceland ..</i>	340
J. Kronstedt-Rousi: <i>Social representations of sensational crime cases – presentations, explanations and reactions in newspapers and among their readers .....</i>	358
Riikka Kotanen: <i>Criminalization, hardening criminal policy and the victim’s point of view? – An empirical case study: the victims of intimate partnership violence and the Finnish criminal policy 1990-2004.....</i>	363
Deltagerliste .....	367



# Program for NSfK's 57. forskerseminar

Stavern, Norge

4. - 6. mai 2015

## Mandag den 4. mai 2015

- Kl. 12.00 Ankomst til Stavern, Hotel Wassilioff. Innsjekking & **Lunsj**.
- Kl. 13.30 – 13.45 Velkomst ved rådsleder Anette Storgaard
- Kl. 13.45 – 15.00 Plenum**
- Policing with, against and through humanity:  
European borders and the precariousness of life*  
Katja Franko (NO), Helene I. Gundhus (NO).  
Ordstyrer: Arne Kinnunen (FI).
- Kl. 15.00 – 15.10 Pause
- Kl. 15.10 – 17.00 Parallele sesjoner**
- Workshop A Crime Control**
1. *Utfordringer i et projekt om mere uddannelse til indsatte i danske fængsler* v/ D. Stenbæk Bentsen (DK.) Ordstyrer.
  2. *Projekt nystartet fængselsafdeling i et åbent fængsel* v/ S. Birkemose (DK).
  3. *Self-determination in prison: A new framework for thinking about Scandinavian exceptionalism?* v/ S. van Maastrigt (DK).
  4. *Resning i brottmål: ett resningsinstitut för vem?* v/ S. Hellqvist (SE).
- Workshop B Legal pluralism**
1. *Romaniya - non-state conflict resolution among different Roma groups* v/ I. Nafstad (NO). Ordstyrer.
  2. *Theory from the South: Informal community norms as law* v/ H. Jakobsen (NO).
  3. *Actors in Finnish Criminal Policy. A study about participation to lawdrafting processes in the area of Criminal Policy, Particularly from the Point of view of Civil Society Organisations* v/ M. Helminen (FI).
  4. *From bio-monopolisation to criminalization* v/ D.R. Goyez (NO),
- Kl. 17.00 – 17.15 Kaffepause

**Kl. 17.15 – 18.15**

**Plenum**

*Broken windows and Zero tolerance as Culture of Control*

Timo Korander (FI)

Ordstyrer: Paul Larsson (NO).

18:15-18:30

Pause

18:30-19:15

*Tankeverksted: fellesnordisk forskningsprosjekt i regi av NSFK*

Innspill og diskusjon om felles tema.

Ordstyrer: Hedda Giertsen (NO).

Kl. 20.00

Middag

**Tirsdag den 5. mai 2015**

**Kl. 09.00 – 10.15**

**Plenum**

*Surveillance beyond the Police. New technology and new players*

Janne Flyghed (SE).

Ordstyrer: Helgi Gunnlaugsson (IS).

**Kl. 10.15 – 10:30**

Kaffe

Kl. 10.30 – 12.00

**Parallelle sesjoner**

**Workshop A**

**Problems of Crime**

1. *Kriminalisering av hævnporno: Seksualforbrydelse eller ærekrænkelse?* v/ Kolbrun Benediktsdottir og Þorbjörg Sigríður Gunnlaugsdóttir (IS). Ordstyrer.
2. *Definition of social problems and social change in the public debate over the total reform of the Finnish Criminal Code 1960s – today* v/ A. Kostianen (FI).
3. *Post-illness-onset risk of offending across the full spectrum of psychiatric disorders* v/ H. Stevens (DK).

**Workshop B**

**Fengselspolitikk og «fangesyn»**

1. *Normalisering i fængslerne i de nordiske lande* v/ H.J. Engbo (G). Ordstyrer.
2. *Brugerundersøgelsen i den danske Kriminalforsorg* v/ J.M. Lindstad (DK).
3. *Abolitionism and reform: a possible combination in a welfare society* v/ H. Giertsen (NO)

## Workshop C

### Images of Control

1. *New Police Methods* v/ Paul Larsson (NO). Ordstyrer.
2. *Human traffickers as «ideal offenders»? The involvement and dynamics of organized crime in human trafficking* v/ M. Viukho (FI).
3. *“Det eneste en politimann er redd for, er å gjøre feil»* v/ T.D. Valand (NO).

Kl. 12.00 – 13.00

Lunsj

Kl. 13.00 – 14.15

### Plenum

*The Limits of Surveillance in a post-Snowden world*

Vidar Halvorsen (NO).

Ordstyrer: Anne-Julie Boesen Pedersen (DK).

Kl. 14.15 – 14.30

Kaffepause

Kl. 14.00 – 16.30

### Parallelle sesjoner

## Workshop A

### Konstruksjon av forbryteren

1. *Når arkene blir blanke: Muligheten til å sone ferdig og gå videre i livet – utilsiktede konsekvenser av ordninger i straffeskjeden* v/ E. Fransson, S. Gaarder, T. Martinsen (NO). Ordstyrer.
2. *Individual level factors and social settings in delinquency causation: a Finnish test of Situational Action Theory* v/ K. E-M. Suonpää (FI).
3. *Forvaring i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå: mellom prinsipper og pragmatisme* v/ B. Johnsen (NO).

## Workshop B

### Attitudes to Crime Policies

1. *Criminalization of drug use and buying sexual services: The public view in Iceland* v/ H. Gunnlaugsson (IS). Ordstyrer.
2. *Social representations of sensational crime cases – presentations, explanations and reactions in newspapers and among their readers* v/ J. Kronstedt- Rousi (FI).
3. *Criminalization, hardening criminal policy and the victim’s point of view?* v/ R. Kotanen (FI).

Kl. 16.00 – 16.30

Kaffepause

Kl. 16.30 – 18.30

Utflukt Stavern

Kl. 20.00

Festmiddag

**Onsdag den 6. mai 2015**

**Kl. 9.30 – 10.30**

**Plenum**

Oppsummering fra parallelle sesjoner. Korte high-lights fra ordstyrerne. Ordstyrer: Marit Wårum (NO).

**Kl. 10.30 – 10.45**

Kaffepause

**Kl. 10.45 – 12.00**

**Plenum**

*Atrocity crimes research from a Nordic criminological perspective*

Anette Bringedal Houge (NO).

Ordstyrer: Kolbrun Benediktsdóttir (IS).

**Kl. 12.00 – 12.30**

**Farvel og tak for denne gang v/Anette Storgaard**

**Kl. 12.30 – 13.15**

Lunsj

**Kl. 13.15**

Avreise

## PRÆSENTATIONER I PLENUM

### **Policing with, against and through humanity: European borders and the precariousness of life**

*Katja Franko & Helene Grundhus*

The past decade has witnessed two distinct developments in European security policy and practice. On the one hand, there has been a progressive securitization, surveillance and militarization of borders, which are increasingly articulated as visible material and symbolic sites of state and penal power (Guild 2009; Aas and Bosworth, 2013). The development has been critiqued by activists and academic observers alike for presenting a threat to migrants' rights and for creating conditions of physical danger and emotional insecurity (Dembour and Kelly 2011; Weber and Pickering 2011). On the other hand, a growing prominence is given to human rights and humanitarian forms of solidarity within the international and domestic governance, and even more so as an essential building block of the emerging European identity (Van Zyl Smit and Snacken 2009).

The article examines this peculiar co-existence of the securitization of the border and the progressive discursive and legal articulation of responsibilities for vulnerable groups. It poses the following question: how can and does a humanitarian self-perception by European member states and EU agencies co-exist with policies which directly and indirectly contribute to the precariousness of life? While the trends may appear paradoxical, incoherent and mutually contradictory, this article suggests that they should be understood as interrelated, and intends to do so by empirically examining 'the work' that the humanitarian discourse does in the policing of European borders. Concretely, it focuses on Frontex, the agency tasked with management of EU's external borders. Based on interviews with Frontex officials and border guard officers, and on the analysis of relevant policy documents and official reports, the

article critically examines the growing presence and prominence of human rights and humanitarian ideals in border policing practices. It aims to describe and to understand what may come across as a discrepancy between the organization's activities and its public self-presentation.

In so doing, the article charts the intricate dichotomies of hostility and protection, the absence and presence of law, transparency and darkness, help and control, which mark contemporary border regimes as well as the nature of the official knowledge production about the field. More generally, the article addresses the challenges of policing of what will be termed humanitarian borderlands - highly conflicting environments, where the objectives of protecting state security clash with the needs of vulnerable groups in precarious life situations. Our objective is to provide an insight into the complex and often volatile relationship between policing and human rights, which marks contemporary migration control as well as mundane forms of professional and personal self-understanding.

## **Methodology**

The European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union – Frontex - was established in October 2004 and became operational the following year (Council of the European Union, 2004). Its overall mission is to promote and coordinate the management of EU's external borders, and it does so through common risk analysis, training of border guards, and most visibly, through expansive joint return, sea and land border operations<sup>1</sup>. It has approximately 300 employees stationed in its headquarters in Warsaw, and a much larger pool of personnel and equipment at its disposal from member states for potential operations. With a strong political support from the Eu-

---

<sup>1</sup> For an analysis of the origins of Frontex see Neal (2009).

ropean Commission, Frontex has seen a steady growth in its tasks and responsibilities, as well as budget resources (85 mill. euro in 2013) exceeding those of Europol.

The article is based on findings from a larger project which examines the intersections of crime control and border control in Europe.<sup>2</sup> In total, 64 interviews were conducted between 2012 and 2014. 36 of the interviewees (13 of them women) were or had been Frontex employees or had participated in Frontex related activities. 12 of our informants were or are members of the so-called Frontex National Expert Pool (and participated in international Frontex operations part-time, while having a regular job at home), while five are employed full-time at the Frontex Head Quarters in Warsaw. Nine work at the Norwegian National Police Directorate and are responsible for Frontex related tasks. Ten interviewees were recruited from a variety of police department and agencies in Norway. 19 of the interviewed are police officers by training, while the rest are legal professionals, analysts and social scientists. In addition to the interviews, the data consists of an analysis of relevant policy and official documents concerning Frontex, its legal basis, joint operations and risk analysis reports. We have moreover participated in Frontex related professional events both in Norway and in Warsaw, such as a training seminar for Frontex national pool experts before their deployment on joint operations. We visited the National Coordination Center for Eurosur in Norway as well as seminars organized by Frontex in Warsaw, where we also visited Frontex Head Quarters. The interviews were semi-structured, lasting between one and two hours, and typically took place at the informants' office or in a meeting room.

Using narrative analysis we aim to understand the informants' self-presentation concerning their professional identity and cultural values. However, while the broader aim of our project has been to shed light on Frontex as an international policing agency, its organizational culture and work methods, and to examine the

---

<sup>2</sup> The project is entitled 'Crime control in the borderlands of Europe' and is funded by the European Research Council StG-2010.

changing nature of police professionalism (see see Gundhus and Aas, forthcoming), our purpose in this article is far more specific. It is not to offer a detailed account of Frontex activities and its organizational culture, but rather to discuss the complex role of humanitarian thinking and the human rights discourse in its operational activities and in its self-presentation. In order to avoid standardized answers and pre-fabricated narratives, we did not specifically focus our interviews on human rights and humanitarian issues, but instead let the informants put their experiences in their own frames of reference. Therefore, when asked about the difficult aspects of their work and their professional challenges, several informants did not mention humanitarian issues at all. Moreover, rather than searching for consistency and rationality in their stories, we 'explore fragmentation and flux in language use' (Sandberg, 2010: 462). The stories that emerge are therefore marked not only by clarity and stability, but also by absences, contradictions and ambivalence. By doing so, the paper offers an insight into the conflicting and ambiguous position of human rights and humanitarian ideals in the policing of European borders.

**Frontex: 'Humanity, open communication, professionalism, trustworthiness, teamwork'**

For many observers it would seem paradoxical, even ironic, to link Frontex to humanitarian ideals. The agency has received a fair amount of criticism for its joint operations in the Mediterranean, and has been the most visible representative of the militarization of European borders and of the so-called outsourcing of European asylum rights to third countries (Gammeltoft Hansen 2011). The critique has come from various actors such as NGOs<sup>3</sup>, EU agencies,<sup>4</sup> international organisations<sup>5</sup> and civil

---

<sup>3</sup> Amnesty (2008; 2010; 2011; 2012a; 2012b); Human Rights Watch (2009a; 2012); Pro Asyl (2007).

<sup>4</sup> See for example Council of Europe, PACE (2012), the European Committee for the prevention of torture (CPT) report on Italy (Council of Europe, CPT 2010), and European Union Agency for Fundamental Rights (FRA 2013).



society, and has raised questions about whether and how core fundamental rights, particularly the right to life, the respect of human dignity, the right to an effective remedy and the right not to be sent back to torture, persecution and inhumane treatment (i.e. the principle of non-refoulement<sup>6</sup>), are safeguarded at Europe's external borders (see inter alia FRA 2013a). While some of the critique has concerned particular EU member states, such as Italy's controversial and illegal push backs to Libya in 2009 (Human Rights Watch 2009b),<sup>7</sup> and the inhumane reception facilities in Greek detention facilities, also Frontex' coordination role has been fiercely contested. For example, in 2011, Human Rights Watch published a report entitled *The EU's Dirty Hands*, which addressed Frontex involvement in ill-treatment of migrant detainees in Greece.

While our empirical material does not allow for a direct assessment of its controversial sea operations and the alleged push back activities, it offers an insight into the agency's organizational culture, into how its officers deal with inhumane conditions in detention centres and addresses the issue of deaths at sea and the related right to life, as stated in the article 2 of the Charter of Fundamental Rights of the EU. Despite its tarnished reputation, our interviews and an examination of documents produced by Frontex reveal that human rights and humanitarian ideals feature prominently in the agency's internal discourse, its training standards and in its self-presentation. Tellingly, the agency's motto – featured on its business cards – is 'Humanity, open communication, professionalism, trustworthiness, teamwork'. Seemingly, Frontex aims to systematically achieve more efficient border controls in tandem with the 'highest possible standard' of border policing. Its training courses focus not only on the technical aspects of border policing, but increasingly also on human rights. The various versions of its Code of conduct all stress the centrality of rights and include

---

<sup>5</sup> Particularly two have been cited in relation to this issue, the international organisation for migration (see IOM 2010) and two United Nations Office of Drugs and Crime (UNODC 2010; 2011) examining smuggling patterns and migrants experiences with smugglers

<sup>6</sup> This principle is clarified by the ECtHR in the *Hirsi* case, see ECtHR, *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* [GC], No. 27765/09, 23 February 2012.

<sup>7</sup> See also ECtHR, *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* [GC], No. 27765/09, 23 February 2012.

'[s]pecific provisions on the respect of fundamental rights and the right to international protection and lays out a set of behavioural standards that all staff involved in a Frontex joint operation must follow' (Frontex 2014c). The *Quick guide to the code of conduct*, handed out to all officers in operations, thus lists the following:

Do:

1. Know and respect the law
2. Inform those in need of international protection about their rights and relevant procedures
3. Respect human dignity at all times and be sensitive to cultural differences
4. Pay particular attention to the need of vulnerable persons
5. Uphold the highest ethical standards
6. Act fairly and impartially at all times
7. Report all violations of the law and the Frontex' guide to behavior...

The code of conduct is a reflection of the growing awareness of human rights on the operational level. *Fundamental right-based police training – a manual for police trainers*, defines human rights as high ideas and principles underpinning international human rights and humanitarian law (FRA 2013b: 146). In addition to being inscribed into formal rules, such as the Schengen Border Code and Code of Conduct, these principles may also be a part of informal norms and occupational cultures of policing by shaping the use of discretion and practical police performance. However, the process of translation of human rights values and principles into practice can be ambiguous and open to negotiation (Neyroud and Beckley 2001), nor is it by any means clear whether officers in fact perceive such rules as relevant for their daily work. For example, while describing human rights training courses as valuable, several of our

informants nevertheless perceived them as something that was primarily relevant for officers from Eastern European countries rather than themselves.

The course lasted, after all, five weeks and much of it was about human rights. It was a red thread that went through from day one until the end. And it was quite obvious that Frontex wanted to tutor these people from old Eastern Europe about how to treat people. This was clear for me quite early on and I thought: "This is going to be quite boring in week four or five because there is going to be a lot of repetition." However, it turned out that there was some progression in it. We got to play a bit. We got scenarios and staged things. We tested ourselves and saw how we do things in practice, how we reacted under pressure, when time was limited. So this was actually positive. (FRN 8, Frontex debriefer)

The institutional focus on human rights has been strengthened by the recent creation of the post of the fundamental rights officer. A human rights lawyer by training, she is to be involved in all stages and aspects of Frontex operations, from the planning of joint operations to the practical aspects of doing law enforcement at the border and has the capacity to abort an operation if in breach of fundamental rights. Moreover, there has also been established a Consultative Forum for Fundamental Rights, advising Frontex Management Board and Executive Director in all types of Fundamental Right matters. The Consultative Forum consists of 16 representing organizations, nine NGOs and six GO's (Frontex 2014a).

Also the concern for the loss of life at the border features prominently in Frontex documents and promotional material, such as its documentary *Borderlands*. The lives diverted back to third countries during sea operations are for example seen as lives

that have been saved. As a report on operation HERA, conducted near the Canary Islands, revealed<sup>8</sup>:

Total Intercepted in African Coast and diverted during HERA II Operational Phase – 3887 illegal immigrants (57 cayucos or pateras) till 15/12/2006.

This means that these people were stopped from setting off for a dangerous journey that might have cost their lives. (Frontex 2011b)

The joint operations are thus framed in the language of humanitarianism. Similarly, a look at the discursive framing of the European Border Surveillance System – EU-ROSUR – one of the most prominent and costly Frontex projects – reveals that the system has been publicly justified by three objectives: a) reduce the number of illegal immigrants entering the EU undetected, b) reduce the death toll of illegal immigrants by rescuing more lives at sea, and c) increase internal security of the EU as a whole by contributing to the prevention of cross-border crime (European Commission 2008).

The security objectives of migration control and crime control are carefully intertwined with the language of human security and the saving of lives. A senior leader in the Frontex sea operations unit described the organization in an interview as ‘the biggest search and rescue mission in the world’. However, as we shall proceed to argue later on in the text, this mission is hardly discernible from reading the organizational performance indicators and risk analysis reports. This raises a question about the contradictory nature of discourse and practice. Is the humanitarian discourse simply a smoke screen for a repressive practice, as a critical observer might be tempted to conclude? How do humanitarian ideals, professed by Frontex, actually function in operational settings at the border and how are they related to the international human rights standards?

---

<sup>8</sup>See also Frontex (2014b)

## Humanity and human rights at the border

Our interviews with Norwegian police officers, who have taken part in Frontex operations, reveal that they by and large see their presence at the border as a means of improving conditions for migrants. As one senior officer put it:

Well. After we...I would say, without bragging, I would say that things have become much better. Because we pointed out, when we started coming to Greece, we pointed out that conditions were terrible for the migrants. It was like watching, it is terrible to say that, but it was like watching a war movie from 1943. Simply like that. Coming close to concentration camps. And we wrote a lot about it. What has happened now is that they have expanded the camps. They have gotten in, among other, *Medicins sans Frontiers*, nurses which are in the area, and the threshold for being sent to a hospital is quite low. So I have to say that if Frontex hadn't been there, this would never have happened. Never. So one can criticize as much as one wishes, but things have become better. I would say that. (PU5, Frontex Team Leader)

Although rarely explicitly referring to human rights, the informants see Frontex as contributing not only to better conditions in terms of detention, but also to higher levels of policing standards at the border, which is partly also what motivated them to participate in Frontex operations. When asked what he found meaningful in the job, one officer said:

Well...it would be that... it is not as if you help migrants in a way, but when you are there and do a job and try to ... Yes, it would be that when you are there and try to do a job a bit more quickly and in a proper way, trying to use the values that you are equipped with from the Norwegian side /.../ It is not anything massive, but you feel like you are doing something for each individual. We tried to influence a little when we saw families with children and saw that the children were freezing, and things are not... said to them that they

were allowed to come in at least, sit inside, and such. So you try to influence them to pay attention to such things. Otherwise it is a standard job, very simple and routine. And when there were many we didn't have time to do much else either. (PU4, Frontex Screener)

The example brings to attention small humanitarian gestures, mentioned by several other officers, which were intended to alleviate migrants' suffering. It was not unusual to bring clothing from home, buy water bottles and alike. While many of our interviewees did not participate in the first line of border policing, and did not experience the loss of life at first hand, they were aware of it and seemed emotionally affected. Not surprisingly, it is often children – a freezing young girl, newborn babies – that made the deepest impressions. This is evident from the following account from the Filakio detention centre, which was reportedly built for approximately 200 people but housed several times the number.

People lived in several floors with poor access to water. Yes, they got food and some medical supervision, eventually. It came after we arrived. And I will never forget ... there was a father ... the cells were dark, there was clothing hanging out to dry in front of the windows and stuff, it was like coming to the Middle Ages. With a two-story grid in the front. And there was a father with his daughter of maybe three years in his arms. She was wearing one of those small pink jogging suits. Inside there was chaos ... crowded with people. And the only thing he says is: "Please, help me". This made an impression on me and ... it is still here, that image. Because he was in a way a symbol of what those people wanted from me while we were down there. (FRN2, Frontex Screener)

The account draws attention to the less frequently mentioned aspects of border policing, which have to do with emotions, empathy and an urge to help. While much of writing about the securitization of the border is focused on the hard-end technolo-

gies and practices of refusal of entry, the accounts above bring forth the emotive reactions of those who are set to perform the tasks<sup>9</sup>. This is also where the officers see their work as having humanitarian elements.

HIG: Is it almost like humanitarian work?

PU5: It is. You have to use your head also in this way, you simply have to. It is of no use to simply sit down and write name after name and address, where are you coming from, ok, go out. This just wouldn't do. You have to be a bit of a help worker in all of it. (PU5, Frontex Team Leader)

However, as we shall see later, the humanitarian aspects at times do not fit comfortably with the traditional policing ethos and the task of establishing truthfulness of migrants' accounts and of apprehending facilitators of their journeys. In practice, empathic aspects need to be reconciled with professional distance and suspicion when interpreting migrants' stories, or what the following officer calls "doing a proper job".

I mean, we cannot, we cannot help with their case, we cannot do that, but that they feel that there is someone who thinks of them a little bit. Such as, I usually have lots of water in my car when I leave the hotel. There are such big contrasts; you leave a five star hotel and then come to the border. It is 40 degrees, no sanitation. I took water and some crackers and some bread with me. I bought Paracet [amol] for example, and the cream against mosquitos and after you are bitten by mosquito. Because there were lots of children who had been bitten by mosquitos. So this to create trust and such. And you see that there is a child who does not have milk and hasn't had milk in days, to give milk and such. It is about the human side of it all. It is not just that you come there, do the screening and you are finished with it, back to the hotel. I have done my

---

<sup>9</sup> Although, see Pickering and Ham (2014) analyzing border policing actions motivated by a wish to rescue trafficked women.

job. There is also the human side of it. /.../ Although clearly, you have to screen them at the same time and have to watch out not to be fooled; that you do a proper job, there is that as well. (PU7, Frontex Screener)

The distinction between the humanitarian and the traditional policing modus was also pointed out as a distinction between different national police cultures within Frontex:

I saw that many of them [Eastern European officers] were very much in the policing mindset, they were like always thinking “policing, investigation, this is wrong”. Very big distance. While many of us were much more concerned about people and that they should get food, drink, new clothes, and that everything should be done in the right order before we started questioning them why they came (FRN8, Frontex debriefer).

Critics have pointed out that since law enforcement officers are not trained as humanitarian workers, humanitarian needs of migrants at the border should be attended to by NGOs such as the Red Cross (FRA 2013a: 72). While this increasingly seems to be the practice in some countries, in others, such as Cyprus, Greece and Malta, the coast guard and the police still normally respond to humanitarian needs at the border, which often has a direct impact on the individuals in need of assistance as well as the officers themselves. Some officers compared the conditions in Greek detention centres to the World War II and began to question their mission:

The most challenging part for me was what I talked about earlier. Well, it was so bad that my thoughts went to the dark sides of our European history. I began to reflect over – these are very personal thoughts – but I thought about those who were participating under Nazism, who were involved, were they thinking the same as I am now? Did they try to find a way to justify it? Did



they understand that what they were doing was wrong? Is it wrong? Should we be involved in this? Should we not be involved? I have a very large apparatus guarding my back, which in a way supports me that this is good, but then you see, at least I see, that nothing happens. What's the point? Many such things. This part has been a challenge and we talked a fair amount about it down there, not exactly with the same perspective, but about whether it was right for us to be involved. Are we contributing to something good or are we just helping Greece to do something wrong? /.../

I hope that my children and grandchildren can look back on what their father and grandfather did as something that was right, that he did something good; that this will not be a shadow in European history that I have contributed to. I really hope so. (FRN2, Frontex Screener)

The findings reveal both a considerable level of frustration with the mission (which resulted in a critical report delivered to the national justice authorities), as well as the difficulty of performing policing tasks in multi-jurisdictional areas, where the lines of responsibility become blurred on the ground. Our interviews reveal clear direct operational involvement of Frontex officers in detention facilities, where many of their screening and debriefing tasks are performed and where they may even have their offices. The fact that guest officers are making de facto decisions on the ground has been critiqued due to the fact that, as a coordinator, Frontex in principle should not have any direct enforcement role in joint operations (Human Rights Watch 2011).

Moreover, the mission was problematic for some officers not only because of the general humanitarian situation, but also because they were faced with concrete acts of maltreatment or reprehensible behavior by other border guards. They talk about the challenges of being a guest officer, the necessity of having a diplomatic attitude and finding the right balance of critique and respect towards the hosts. One officer thus describes the inherent contradiction between “the fact that we are there to assist the Greek police at the same time as I deeply disagree with their methods and with

the way they talk to people” (FRN 2, Frontex Screener). This evident in the following incident:

I remember especially one episode when there was a guy, a Greek with a big baton in his hand and hiding behind sunglasses. He commanded some kids that they should collect food. And he stood there and was hitting a fence with the baton to speed things up. It had to proceed quickly. And then I felt – it was early in the morning – that this is something I react strongly against. You cannot do this. And I said to my colleague that I had to do something about it there and then. So I went to him, took the sunglasses off and said to him in English: “This is not something you should do as long as we are here. I hope in fact you never do it again because you are scaring the kids.” And I saw that he was quite upset and there was a strange mood in the room (FRN8, Frontex debriefer).

While some of our interviewees are quite vocal and engaged about humanitarian issues, for the majority, migrants’ suffering nevertheless seems to be experienced as part of the job and is not considered particularly challenging. The officers participating in Frontex operations are generally quite experienced and see the tragedies at the border as part of a broader specter of hardship they have encountered throughout the years. This professional distance is also revealed in the fact that, when asked about the most challenging part of their mission, weather conditions were regularly mentioned, while suffering of the migrants was generally not. They seem to be quite clear that they are not a humanitarian but a police organization and see humanitarian concerns as something that can be outsourced to the Medecins sans Frontieres.

Moreover, the nature of the police officers’ tasks also seems to direct their focus towards establishing the *truthfulness* of the migrants’ stories rather than seeing their vulnerability. Migrants are being ‘screened’ and ‘debriefed’ about their identity, about facilitators of their journeys, travel routes, false documents, etc. In such a set-

up, migrants appear first and foremost as a source of information to reveal smugglers and other crime-related activities rather than subjects deserving of protection. In this ambiguous juxtaposition of compassion and utilitarian thinking also what may, at first, appear as humanitarian gestures get an additional edge. When describing a screening interview, one officer explained:

“Here there are no police officers that are going to beat you up”, like they are afraid of, to put it simply. “Here you are just going to tell us why you come here and how you traveled and the whole package. This is what I need to know, that’s it.” And then I always buy, with my own money, a case of water, right. You just have it with you, just that is enough. And a little chocolate and such. Just that is enough to gain trust, so that they understand that this is a bit different (PU5, Frontex Team Leader).

Help is therefore given not only for its own sake, but to establish trust and ensure cooperation in order to aid the overall objectives of the policing mission. This peculiar nature of the humanitarian impulse at the border results in what Weber and Pickering (2011: 171) term ‘the ambiguous architecture of risk’, where ‘it is most often expected from the same border control authorities that are tasked with keeping illegalized people out to also be in charge of their safety and perform search and rescue missions. However, the dichotomy between help and suspicion is encountered not only at the individual level, described above, but in central ways also marks Frontex as an agency and the EU’s responses to irregular migration more generally. In what follows, we shall examine this dichotomy as it is evident in the agency’s knowledge production and the consequences it has for its responses to migrant mortality and for the structural conditions for protecting the right to life at EU’s external borders.

**The ambiguous architecture of risk:  
the intersections of geopolitics and biopolitics**

While the previous sections revealed the centrality of the humanitarian self-image, both at the level of Frontex as an organisation and in the narratives of the deployed officers, this stands in a contrast to the scarcity of systematic knowledge pertaining to migrants' vulnerability. The discrepancy is nowhere more visible than in the agency's risk reports, which are the primus motor of its operation and form the basis for all central decisions pertaining to joint operations and knowledge exchange. For example, the CIRAM risk analysis model presents the following definition of threat and vulnerability:

Vulnerability: it is determined by the capacity of a system to mitigate a threat.

Vulnerability is understood as the factors at the border or in the EU that might increase or decrease the magnitude or likelihood of the threat. (Frontex 2012: 109)

In this context, vulnerability refers to vulnerability of the border (rather than of humans crossing it) and involves the geographical attributes of the border, existence and effectiveness of border control measures, existence of return agreements, as well as presence of diasporic communities, which may represent a pull factor attracting migration. Irregular migrants, including those with legitimate protection needs, are therefore first and foremost defined through their risk qualities – as threats – rather than through their vulnerability. The model defines a threat 'as a force or pressure acting on the external borders.' (ibid.: 20). It is measured according to a series of statistical indicators, such as: the number of refused entries at the border, the number of third-country nationals apprehended at the border, number of facilitators intercepted, etc.

Despite its extensive apparatus for data collection, which includes sophisticated technological surveillance systems, monthly statistical reports by member states, in

depth interviews with informants, exchange of information with third countries, etc, Frontex does not systematically collect information about migrant mortality and deaths at the border. Nor are its performance measures structured accordingly, even though the right to life is enacted in the Charter of Fundamental Rights of the EU and imposes, among other, an obligation on states to take preventive measures and other appropriate steps to safeguard the lives of those within their jurisdiction (FRA 2013a: 29).<sup>10</sup> While the right to life has been extensively debated in relation to the duty of assistance to boats in distress, and the adequacy and timing of Frontex search and rescue operations<sup>11</sup>, far less attention has been paid to how the right is institutionally anchored in the agency's performance measures and its mechanisms of knowledge production. Yet, it is our argument that it is precisely through the lack of a 'will to knowledge' about migrant mortality that the discrepancy between humanitarian and security considerations becomes most visible. Moreover, a question can be raised whether the lack of recording leads to certain forms of inaction, and if so, what the consequences are.

When asked about the collection of information about migrant mortality, this was seen as difficult or impossible at all levels of the organization and was described as a task for NGOs and national authorities. The development of the Eurosur surveillance system clearly exemplifies the point. The system has been legitimated 'as a new tool to save migrants' lives' (European Commission 2008; 2013). However, approaching completion, the collection of data about migrant mortality, or any kind of systematic data about their vulnerability, is not routinely included in the system. The system has thus created advanced possibilities for creating better maps of the border, collecting a number of information about irregular border crossings, etc. However, it

---

<sup>10</sup> See also ECtHR, *L.C.B. v. The United Kingdom*, No. 23413, 9 June 1998.

<sup>11</sup> For example, at least 56 people died in an incident in October 2012 where an airplane reportedly crossed a migrant boat in distress without assisting or initiating a search and rescue (SAR) operation. A subsequent investigation clearly stated that Frontex has to ensure that its staff or deployed officers inform without delay the competent authorities and that the necessary follow-up steps to initiate a SAR operation are taken (Council of Europe, PACE, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons 2013).

is unclear how much information about border deaths will be included, if any. As a senior Frontex official responsible for risk analysis explained in 2013:

We were thinking some time ago that we should start it [collecting information about casualties], but at that moment it was too early. But especially now that the Eurosur is becoming now - and one of the main purposes for Eurosur is to prevent the loss of life - so we thought that we should perhaps establish something more systematic. Of course, Eurosur as such should provide opportunity for that, it is important of course, and also to a certain extent an issue related to land borders. There are areas which are mountainous and with the circumstances we can see people dying or sometimes there are floodings and all that, so it is important. But we don't do it systematically at this stage, but our intention is to start taking action on that. (FR3)

While technical possibilities for seeing and recording are considerable and getting better, the will to do so seems to be weak at the institutional level. The Eurosur system became operational in December 2013, and records with great precision incidents at the border, such as refusal of entry, document falsification, irregular exit and entry, drug smuggling, and alike. However, it is unclear whether casualties at the border are to be systematically recorded. Consequently, this is left to sporadic individual initiatives, while being left out of the agency's official risk discourse and knowledge production. By contrast, one of the Norwegian police officers working at the Greek-Turkish border as screener and de-briefer, himself recorded data about the numbers of casualties in his operational area: 26 (in 2010), 25 (2011) and 10 (2012). The invisibility of border related deaths in the official statistics therefore does not always seem to come naturally to the officers working on the ground who experience the incidents first hand.

The structure of the risk discourse in Frontex reveals the disjunction between state security and human security. Risk analysis is clearly framed in the language of state

security, and consequently even when addressing migrants' vulnerability, tends to frame it in the language of state security and organized crime. An account from a Frontex sea operations officer in an official promotional booklet, published by Frontex at its five-year anniversary, exemplifies the point:

I was on mission last week. It was Force 8 to Force 9. Thunderstorm with hail. We got the call that there was a search and rescue case. We started looking just as the weather got very bad. Out of 12 people who were reported missing, eight of them had been washed dead onto the shore. Among these there was a seven-year-old girl. This girl had been promised heaven in the European Union, but she had been cheated of her life. She paid to be dead. The facilitators, the people traffickers, left her to die. It's very painful, very distressing. (Frontex 2010: 35)

While the organization is not silencing the issue of migrant mortality, the account is an expression of what might be described as performative aspects of humanitarian thinking, where a staged or performative humanity is framing migrant vulnerability in the language of organized crime and putting the blame exclusively on facilitators. The discursive leap from vulnerability to organized crime is similar to the one often observed in the trafficking discourse, where the objectives of combatting crime stand in contrast to the needs of victims and may ultimately lead to a weaker focus on their vulnerability (Pickering 2011). While migrants are shown empathy, they find themselves caught between two competing logics of policing. This is in line with previous studies of police culture, which find an underlying tension between softer, more service oriented, approaches to policing associated with an image of 'police as social workers', and the dominant, masculine conceptions of 'proper' police work as crime fighting and catching offenders, which is guided by "us versus them" mentality (Loftus, 2009, 2010).

## **The politics of numbers and governing the border through humanity**

The ethics of security is, as Burgess (2011) points out, intrinsically related to geopolitical reason. Looking at the language of security deployed by Frontex internally, it would seem that the primary subject of security (i.e. deserving of protection) is the citizenry of the European Union. Migrants, as citizens of the global South, do not feature as objects of state knowledge, either on the EU level or on the level of individual member states. While Frontex risk analysis units have the capacity to direct its teams of screeners and debriefers at the border to collect, through extensive interviews, information about smuggling routes, modes of transport and the like, this knowledge apparatus does not collect information about migrants' vulnerability, and mortality. Their hardship is as a rule seen as a subset of (organized) crime, rather than an object of knowledge in itself.

The example reveals the intensely political, rather than practical, nature of counting, particularly when it comes to mortality (Andreas and Greenhill 2010; Weber and Pickering 2011). The act of collecting numbers is an expression of a political will to acknowledge and to know a phenomenon. Knowledge of death is therefore intrinsically connected to an acknowledgement of death; it is a denial of invisibility of dead bodies. To be countable therefore presupposes that one is recognized as countable (Rose 1999; Weber and Pickering 2011). As Andreas and Greenhill (2010: 1) point out:

In practical political terms, if something is not measured it does not exist, if it is not counted it does not count. If there are no "data", an issue or problem will not be recognized, defined, prioritized, put on the agenda, and debated. Therefore, to measure something – or at least claim to do so – is to announce its existence and signal its importance and policy relevance.

According to estimates, 19.781 people have died since 1988 at European borders (Fortress Europe, 2014; FRA 2012a). However, while deaths at sea and at EU's exter-



nal borders are counted, they are not so by state or EU official bodies, but by various NGOs, academics and journalists (Weber and Pickering 2011). These often sporadic, partial and impassioned acts of counting are as well deeply political. They are nevertheless not an expression of the same political reason which marks state-sponsored acts of counting, namely, the biopolitical reason which frames the numbers within the state biopolitical discourse. The famous biopolitical power/knowledge constellation, outlined by Foucault (1997: 246) - where the state through systematic collection of information aims to maximize life on its territory and where the 'mortality rate has to be modified or lowered; life expectancy has to be increased' - does not apply at the border. As Foucault points out, the main objective of collecting statistics on mortality is to control it and to augment the biopolitical 'power to make live' (ibid. 247).

This exclusion from the traditional biopolitical rationalities has let some observers to argue that asylum seekers and irregular migrants at the border find themselves in the position of *homi nī sacri*, where their lives are marked by precariousness and bareness. This view, popularized by Giorgio Agamben (1998), stresses the essentially violent nature of sovereignty, its ability to incur death and to exclude life from the sphere of legal protection (Aas 2011). Reports about the conditions in Greek detention centres and the tragic death toll at the EU's southern sea borders indeed bring credibility to such a conclusion. Nevertheless, our findings reveal a more complex and nuanced terrain. While not part of the regular, state-sponsored biopolitical reason, which is concerned with EU citizens and their health and security, migrants are objects of a different type of politics which can be usefully characterized as 'minimalist biopolitics' (Redfield 2005; Walters 2011). This type of political reason employs the language of humanity and humanitarian assistance and usually characterizes the activities of national and international humanitarian actors (Fassin, 2011), but increasingly, as revealed by this study, also aspects of policing. Empathy and the will to help are actively employed and displayed both by individual officers as well as by

Frontex at the level of its self-presentation. Although not seen as 'proper' security subjects of the state, migrants are nevertheless seen as deserving compassion. The emotive impact of migrants' mortality was particularly visible in the aftermath of the October 2013 tragedy near the island of Lampedusa, where nearly 470 migrants lost their lives. In what may appear as another example of performative humanity, the tragedy brought Italy to declare a national day of mourning and posthumously award the victims Italian citizenship (Guardian 2013).

However, as Fassin (2011) observes in his illuminating study *Humanitarian Reason*, we would be missing the point if we saw compassionate inclinations simply as emotional and free of, or outside of, politics. Quite the opposite, he argues that the politics of compassion – or humanitarianism - is becoming an increasingly salient mode of governance that concerns populations in situations of precariousness. Viewed in this perspective, the seemingly paradoxical display of compassion by agents who are charged with the task of making border controls more efficient, begins to make sense as a particular style of 'humanitarian government', which deploys moral sentiments in contemporary politics.

On both the national and the international levels, the vocabulary of suffering, compassion, assistance, and responsibility to protect forms part of our political life: it serves to qualify the issues involved and to reason about choices made (Fassin 2011: 2).

According to Fassin, humanitarian reason governs precarious lives in situations of great suffering, inequality and need. However, rather than mobilizing the language of injustice and rights, it deploys moral sentiments of compassion, empathy and assistance. Its ability to create fantasies of goodness and moral community on the part of the helpers, gives humanitarianism a remarkable consensual force (Fassin 2011).

It is pertinent to ask whether the humanitarian language employed by Frontex is an example of this new style of governance. By doing so, we do not wish to minimize or

critique the agency's efforts to improve the migrants' situation nor question the sincerity of the sentiments reported by individual officers. Nevertheless, a question can be asked about the rewards of this generosity in political terms (Fassin 2011: xi). Is Frontex, through its attempts to (re)define itself as a humanitarian agent, tapping into a new style of governance, which increasingly pervades international spaces, and employs it to strengthen its external legitimacy and reputation? For a relatively young organization, which is receiving a considerable amount of public criticism, this may seem a prudent and likely strategy. If so, what are the consequences for migrants' rights and for our understanding of the nature of transnational policing?

### **Conclusion: policing humanitarian borderlands**

We have shown so far the somewhat paradoxical and incongruous discursive prominence of humanitarian narratives and sentiments employed in the practices of border policing by Frontex officers and the agency as a whole. We have pointed out that the latter may be employing and promoting the discourse as a mode of governance and as a way of legitimating its own existence. In terms of analysis, Fassin (2011) suggests that the increasing relevance of humanitarian reason and governance has taken place at the expense of the language of rights, which may in fact be gradually becoming outdated. The mobilization of emotional responses of compassion and the urge to assist practically thereby takes precedence over formal structures of rights and legal obligations. This may certainly seem the case considering the persisting structural obstacles facing those wishing to claim the right to asylum in Europe, as well as the conspicuous absence of the right to life in Frontex' internal organizational discourse.

However, our findings also partly contradict this predicament and reveal that the language of humanitarian assistance has grown alongside an intensified organizational focus on human rights. Frontex is increasingly and actively employing the

language of human rights in its training courses for border guards and in its organizational structure. Exemplified by its Fundamental Rights Strategy and its Code of Conduct, it aims to raise the standards of police professionalism, including a lower threshold for reprimanding incorrect conduct of its officers. The development is partly a result of political struggles and pressure by other EU actors, such as the Council of Europe, PACE and the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons (2013). It is also an example of a more general trend within modern policing (Neyroud and Beckley, 2001) and penal governance, where human rights have become, as Whitty (2011) observes, a significant organizational risk (legal and reputational), which needs to be managed alongside other organizationally defined forms of risk.

Interestingly, the emotive narratives of compassion and humanitarian assistance are more prominent in the interviews with border guard officers who at the same time seldom explicitly mention human rights. Most of our interviewees nevertheless consider humane treatment of migrants as an important part of their professional identity, which also distinguishes them from other, less humane, police cultures. On the other hand, Frontex seems to have appropriated the language of fundamental rights as a standard item of its self-presentation. We are in a limited position to judge the impact of these developments on practice. As pointed out by previous research, human rights principles per se provide no firm base for police practice and can be subject to considerable flexibility of interpretation and enacting (Neyroud and Beckley, 2001). The fact remains though that migrants' lives remain imperiled and their deaths are not systematically counted nor analyzed as organizationally defined forms of risk. Nor is there a systematic evaluation of the consequences that Frontex operations and diversion practices have for migrant security, for the right to life and for the principle of non-refoulement. There is therefore a persisting and fundamental incoherence and discrepancy between the discursive attentions paid to human rights

and humanitarian ideals and the practical focus on minimizing risk as defined by the objectives of state security.

This incoherence and duality characterizes the nature of policing of what might be termed *humanitarian borderlands*. The notion of a borderland is employed not only to denote the geographical proximity to the border, but also alludes to an uncertain, intermediate space or a region which is neither lawless nor marked by a well-functioning rule of law. In such a context, policing is conducted in a shifting terrain between conditions which are at the same time regulated and unregulated, humane and inhumane. This type of policing is, paradoxically, often conducted simultaneously *with, against, and through* humanity. The mission is framed and legitimized through the language of humanitarianism and human rights, officers are partly required to perform their tasks as humanitarian agents, at the same time as they find themselves complicit and practically involved in deeply inhumane conditions.

Moreover, policing in humanitarian borderlands is marked by the challenges of working in multi-jurisdictional spaces with unclear lines of responsibility and frequent blame shifting between EU bodies, national authorities of member states and third countries. Officers are exposed to situations which, naturally and professionally, require of them certain emotional responses and sentiments, but which may also lead them to become emotionally distant or have difficulties processing the experiences in the aftermath of the operations (Solberg 2011). And while the persistent absence of official recording of border-related deaths might be seen as a sign of political indifference, the tragedies can have a great impact on the individual level – a situation for which officers often feel unprepared. As one officer put it, “You get thrown to the wolves. Suddenly you are at the frontline. You see the fates of those coming over. You find people in cars who are dehydrated, who are about to die. You can in fact risk finding people who are dead already” (FRN8). These challenging tasks are often invisible to the national public and are poorly acknowledged by national police and justice authorities.

While such conditions may be relatively common in international policing operations in the Global South, such as UN peace keeping operations (Goldsmith and Sheptycki 2007, van der Spuy 2010), what is peculiar about Frontex is that it is operating in the humanitarian borderlands of Europe. Consequently, its operations are exposed to a greater level of scrutiny and demands for transparency, but at the same time also vested with a greater sense of political urgency. While the police are, colloquially, often described as ‘the thin blue line’ between order and disorder, the good and evil, in the case of border police the line gets an additional meaning of being a boundary marked by global inequality. Frontex is fending off migration pressures at Europe’s doorstep, which is a crucial insight into the realpolitik behind its controversial yet persistent organizational growth.

### *Funding*

This work was supported by European Research Council Starting Grant (StG 2010).

## References

- Aas, K.F. (2011) '»Crimmigrant» Bodies and Bona Fide Travelers: Surveillance, Citizenship and Global Governance', *Theoretical Criminology* 15 (3): 331.
- Aas, K.F. and M. Bosworth (2013) *The Borders of Punishment: Migration, Citizenship, and Social Exclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Agamben, G. (1998), *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Amnesty International (2008), *Nobody Wants to have anything to do with Us: Arrests and Collective Expulsions of Migrants Denied entry into Europe*, London, 1 July 2008.
- Amnesty International (2010), *Greece: Irregular Migrants and Asylum-seekers Routinely Detained in Substandard Conditions*, July 2010.
- Amnesty International (2012a), *We are Foreigners, We have No Rights: the Plight of Refugees, Asylum-seekers and Migrants in Libya*, London, 13 November 2012.
- Amnesty International (2012b), *S.O.S. Europe Human Rights and Migration Control, USA*, 13 June 2012.
- Andreas, P. and K. M. Greenhill (2010), 'Introduction: The Politics of Numbers', in Andreas, P. and K. M. Greenhill, eds., *Sex, Drugs, and Body Counts: The Politics of Numbers in Global Crime and Conflict*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Bowling, B. & Sheptycki, J. (2012), *Global Policing*. London: Sage.
- Burgess, J. P. (2011), *The Ethical Subject of Security. Geopolitical Reason and the Threat Against Europe*. Abingdon: Routledge.
- Council of Europe, Committee for the Prevention of Torture (CPT) (2010), *Report to the Italian Government on the Visit to Italy Carried out by the European Committee*

*for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)* from 27 to 31 July 2009, CPT/Inf (2010) 14, 28 April 2010.

Council of Europe, Parliamentary Assembly (PACE) (2012), *Lives Lost in the Mediterranean Sea: Who is Responsible?*, Doc. 12895, 5 April 2012.

Council of Europe, PACE, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons (2013), *Frontex: Human Rights Responsibilities*, Doc. 13161, 8 April 2013.

Council of the European Union (2004), *Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 Establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*. Official Journal, L 349.

Dembour, M.B. and Kelly, T. (2011) *Are Human Rights for Migrants? Critical Reflections on the Status of Irregular Migrants in Europe and the United States*, Abingdon: Routledge

ECtHR, *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* [GC], No. 27765/09, 23 February 2012.

ECtHR, *L.C.B. v. The United Kingdom*, No. 23413, 9 June 1998.

European Commission (2008). *Examining the Creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR)*, MEMO/ MEMO/08/86, 13/02/2008. Available online at [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-08-86\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-86_en.htm)

European Commission (2013). *EUROSUR: New Tools to Save Migrants' Lives at Sea and Fight Cross-border Crime*, MEMO/13/578, 19/06/2013. Available online at [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-578\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-578_en.htm)

Fassin, D. (2011), *Humanitarian Reason: A Moral History of the Present*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.

Fortress Europe (2014), *'La Strage'*. Available online at



<http://fortresseurope.blogspot.no/p/la-strage.html>

Foucault, M. (1997), *Society Must be Defended*. New York: Picador. Available online at [http://rebels-library.org/files/foucault\\_society\\_must\\_be\\_defended.pdf](http://rebels-library.org/files/foucault_society_must_be_defended.pdf)

FRA (2013a), *Fundamental Rights at the Europe's Southern Sea Border*. Vienna: FRA.

FRA (2013b), *Fundamental Rights-Based Police Training. A Manual for Police Trainers*. Luxembourg: European Union Agency for Fundamental Rights. Available online at <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-based-police-training-manual-police-trainers>.

Frontex (2010), *Beyond the Frontiers. Frontex: The First Five Years*. Frontex: Warsaw.

Frontex (2011a). *Code of Conduct for all Persons Participating in Frontex Activities*.

Available online at

[http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Frontex Code of Conduct.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Frontex_Code_of_Conduct.pdf)

Frontex (2011b). *Hera Statistics*. Available online at

<http://www.frontex.eu.int/gfx/frontex/files/hera-statistics.pdf>.

Frontex (2012), *Guidelines for Risk Analysis Units. Structure and Tools for the Application of CIRAM Version 2.0*. Warsaw: Frontex.

Frontex (2013), *General Report 2012*. Warsaw: Frontex. Available online at [http://frontex.europa.eu/assets/About Frontex/Governance documents/Annual report/2012/EN General Report 2012.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2012/EN_General_Report_2012.pdf)

Frontex (2014a). *General Information*. Available online at

<http://frontex.europa.eu/partners/consultative-forum/general-information>.

Frontex (2014b). *Longest FRONTEX Coordinated Operation – HERA, the Canary Islands*. Available online at <http://frontex.europa.eu/news/longest-frontex-coordinated-operation-hera-the-canary-islands-WpQlsc>.

Frontex (2014c). *Roles and Responsibilities*. Available online at <http://frontex.europa.eu/operations/roles-and-responsibilities>.

Gammeltoft Hansen, T. (2011), *Access to Asylum. International Refugee Law and the Globalization of Migration Control*. Cambridge: Cambridge University Press.

Goldsmith, A. & Sheptycki, J., eds., (2007), *Crafting Transnational Policing. Police Capacity-building and Global Policing Reform*. Oxford: Hart publishing.

Guardian (2013, 10 October). *Lampedusa Victims Include Mother and Baby Attached by Umbilical Cord*. Available online at <http://www.theguardian.com/world/2013/oct/10/lampedusa-victims-mother-baby-umbilical-cord>.

Guild, E.(2009) *Security and Migration in the 21<sup>st</sup> century*,Cambridge: Polity Press

Gundhus, H. and K.F. Aas (forthcoming) 'Where the action is: police culture and transnationalism', *European Journal of Policing Studies*.

Human Right Watch (2009b), *Push Back, Pushed Around, Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers*, USA, 4 September 2009.

Human Right Watch (2011), *The EU's Dirty Hands. Frontex Involvement in Ill-treatment of Migrant Detainees in Greece*. New York: Human Rights Watch.

Human Rights Watch (2009a), *No Refuge: Migrants in Greece*, USA, 2 November 2009.

Human Rights Watch (2012), *Boat Ride to Detention: Adult and Child Migrants in Malta*, USA, July 2012.

- International Organization for Migration (IOM) (2010), *International Migration Law and Policies: Responding to Migration Challenges in Western and Northern Africa*, Round Table 8-9 December 2009, Dakar, Geneva.
- Loftus, B. (2009). *Police Culture in a Changing World*. Oxford: University Press.
- Loftus, B. (2010) Police occupational culture: classic themes, altered times, *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 20:1, 1-20
- Neal, A. W. (2009), Securitization and Risk at the EU Border: the Origins of Frontex, *Journal of Common Market Studies*, 47/2, 333—356.
- Neyroud, P. and Beckley A. (2001), Policing, Ethics and human rights. Abingdon: Willan.
- Pickering, S. (2011), *Women, Borders and Violence. Current Issues in Asylum, Forced Migration, and Trafficking*. New York: Springer.
- Pickering, S. and Ham, J. (2014), Hot Pants at the Border. Sorting Sex Work from Trafficking, *British Journal of Criminology*. 54/1: 2--19.
- PRO ASYL (2007), *The truth is Bitter, but it must be Told; the Situation of Refugees in the Aegean and the Practices of the Greek Coast Guards*, Frankfurt, 4 October 2007.
- Redfield, P. (2005), *Doctors, Borders, and Life in Crisis*, *Cultural Anthropology*, 20/3: 328--361.
- Rose, N. (1999), *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sandberg, S. (2010), 'What can "Lies" Tell Us about Life?: Notes towards a Framework of Narrative Criminology. *Journal of Criminal Justice Education*, 21/4: 447-465.

- Solberg, J. P. (2011), Nyttig kunnskap og sterke inntrykk [Useful Knowledge and Strong Impression], *Norsk Politi*, 30--31.
- United Nations (UN), Office of Drug and Crime (UNODC) (2010), *Smuggling of Migrants into, through and from North Africa: A Thematic Review and Annotated Bibliography of Recent Publications*, May 2010.
- UNODC (2011), *The Role of Organized Crime in the Smuggling of Migrants from West Africa to the European Union*, January 2011.
- Van der Spuy, E. (2010), Police Cooperation in the Context of Peacebuilding: Observations from African Quarters, in F. Lemieux, ed., *International Police Cooperation: Emerging Issues, Theory and Practice*. Cullompton: Willan, 204-220
- Van Zyl Smit, D. and Snacken, S. (2009) *Principles of European Prison Law and Policy: Penology and Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Walters, W. (2011), 'Foucault and Frontiers: Notes on the Birth of the Humanitarian Border', in U. Bröckling, S. Krasmann and T. Lemke, eds, *Governmentality: Current Issues and Future Challenges*, New York: Routledge, 138---164.
- Weber L. and Pickering, S. (2011), *Globalization and Borders: Death at the Global Frontier*. Basingtoke: Palgrave Macmillan.
- Whitty, N. (2011) 'Human rights as risk: UK prisons and the management of risk and rights', *Punishment & Society* vol. 13 no. 2 123-148.

## **Broken windows and Zero tolerance as Culture of Control**

*Timo Korander*

### **"Civil Rights" & "Due Process" Revolutions in USA**

The vagrancy laws and local public order laws were invalidated all over USA by The Supreme Court in 60's and 70's. Local laws of order did not pass "the constitutional test". These were seen to be too "vague" and arbitrarily suppressing First Amendment liberties. (Stewart 1998; Livingstone 1997 & 1999)

The Supreme Court invalidated the use of ambiguous vagrancy laws in *Papachristou v. City of Jacksonville* referring the Court's earlier ruling in *Shuttlesworth v. City of Birmingham*. In that case, a black defendant, Shuttlesworth, was charged with violating the General Code of the City of Birmingham, which gave police officers broad powers to regulate sidewalk traffic. On April 4, 1962, Patrolman Byars of the Birmingham Police Department witnessed a group of civil rights advocates picketing selected stores. To Byars's repeated commands that the group disperse, Shuttlesworth asked, "You mean to say that we can't stand here on the sidewalk?" After a few such verbal exchanges, Byars arrested Shuttlesworth, who was eventually sentenced to "180 days at hard labor and an additional 61 days at hard labor in default of a \$100 fine and costs." (Stewart 1998)

The Supreme Court dismissed Shuttlesworth's convictions. In particular, the Court noted that Code of the City of Birmingham "[l]iterally read . . . says that a person may stand on a public sidewalk in Birmingham only at the whim of any police officer of that city. . . . Instinct with its ever-present potential for arbitrarily suppressing First Amendment liberties, that kind of law bears the hallmark of a police state." There were many similar cases in 60's and 70's as *Shuttlesworth v. City of Birmingham* and *Papachristou v. City of Jacksonville*. (Stewart 1998; Livingstone 1997 & 1999)

Same time there was going "due process" revolution, where "Bill of Rights", became important. The most well known case is the "Miranda case": "*You have the right to remain silent...*" All this meant that the police were much more seen part of criminal justice process and civil rights became much more important in policing. (Livingstone 1997 & 1999; Eterno 2003)

### **From order maintenance to control deficit**

From the 60's and 70's authority of police was based on procedural law and criminal law – not any more local laws of order – old vagrancy laws. Higher courts encouraged the police to become more legalistic and professional – ordered them to "Going by the book". It was seen, that "In a lawful society, arrests lead to prosecution; if they do not, then they are simply a form of extra-legal harrassment of people through the repeated inconvenience and fear of the police that they engender." (Skogan 1990, 164.) For example in Chigago 1983 Federal Judge invalidated over 800 000 fines, because these were "unconstitutional" (Skogan 1990, 164), because these cases were not taken to the court.

The police little by little fade away from the order maintenance tasks. For example Skogan (1990, 89) tells about statistics: "big four" (drunkenness, disorderly conduct, vagrancy and suspicion) arrest statistics: in year 1960 2,3 million arrests, 52% of all arrest (not traffic), in year 1985 with much bigger population 16% of all crimes, 1,4 million. The police focused on the serious crime and 911 car patrolling. Minor cases including problems of order, misdemeanors, were not the focus of the police.

Garland (2001, 156–157) analysed, that "the Control Deficit" followed from this "under-enforcement of incivilities." And for example New York senator Moynihan (1993) write a paper: "Defining Deviancy Down: How We've Become Accustomed to Alarming Levels of Crime and Destructive Behavior". People felt, that they had a

"Dirty Harry dilemma" (Harry Callahan – Clint Eastwood), because the hands of the police were handcuffed to deal with incivilities, small scale public order problems.

### **Neo-Con ideas: Broken Windows and Zero Tolerance Policing**

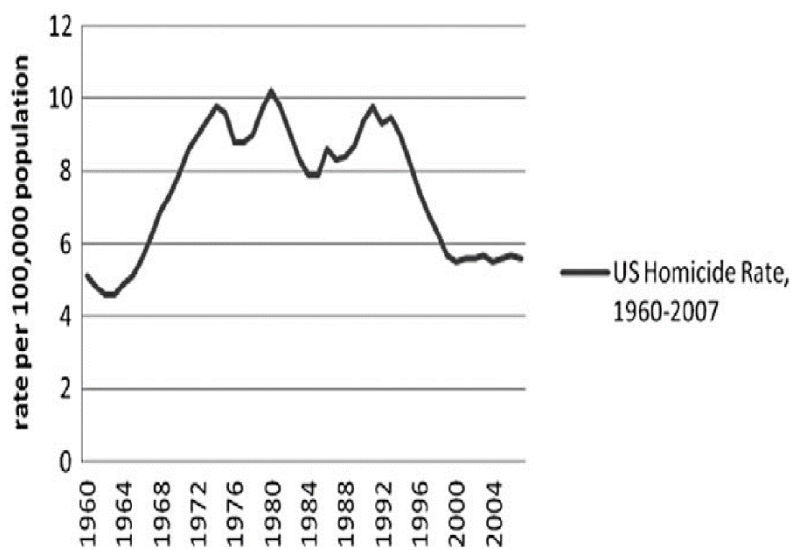
The feeling of control deficit – ie. the fear of crime and incivilities – was more important than deficit itself. Same time when welfare state (US & UK) was demolished under new conservative politics (Reagan & Thatcher), there was feeling that also police is leaving people alone with incivilities and crime problems.

Conservative think tank (Manhattan Institute) published an article of the Broken Windows (B.W.) theory – icon of conservative policing policy (James Q. Wilson & George Kelling 1982): One broken window must be fixed soon, it saves other windows... Effective police action against small crimes can stop large-scale crime developing. In other words: even a single broken window must be immediately repaired for other windows not to get broken. This is the underlying principle for zero tolerance.

New conservative criminal politics has strong faith in severe punishments and incapacitation – mass imprisonment, USA: "*the great incarcerator*". Traditional tough policing (B.W.) and Zero Tolerance Policing (ZTP) fit in well to conservative regime, where permissive (*laissez-faire*) ethos of welfare state and civil rights are causes of crime. In Newark and Houston early 1980's there was serious plan to make wide project to test B.W. and ZTP, but U.S. Attorney General said: No – it is unconstitutional. "It was too politically volatile even for conservative Republican administration to deal with". (Karmen 2000, 136.)

## What a luck! The New York Miracle

80's and early 1990's in New York started huge "homeless boom". NIMBY-movements started to demand a firm hand against homeless. Mayor Dinkins organized 1993-94 about thousand new police officers. Streets were cleaned by the police, "streetpeople" had to move away. Begging and panhandling, living on the streets was not anymore seen as a civil right activity – based on the freedom of speech.



Police chief William Bratton cleaned first underground from "street people". Bratton strated with mayor Giuliani the "Quality of Life" Zero Tolerance Policing campaing in whole New York City. Same time there happened a huge crime drop in New York, which made Giuliani and Bratton world famous. During the time the strategy was used, crime, even capital crime, fell by more than half. Politicians, police leaders and media claimed: "The Crime is Down, Blame the police!" (Bratton 1997). The Crime Drop and NYPD Zero Tolerance Policing campaing meant, in their discourse, that Broken Windows hypothesis was ferified. Here we need "mythbusting"; we need to ask is there causal or just correlative relationship between "misdemeanor policing and homicide", for example (Harcourt 1998; 2001; 2006)



## "Need for Mythbusters"

Neo-Con Think Tank, The Manhattan Institute for Policy Research published a new book (Kelling & Coles 1996) "Fixing Broken Windows", which asserted, that a re-search of Skogan (1990) and New York miracle by NYPD, Bratton and Giluiani showed, that "The Broken Windows Theory is verified!" Most of independent re-searchers disagree with the argument (detailed critique see: Harcourt 1998; 2001; 2006; Karmen 2000). According to studies, the fall in crime was largely due to factors other than the actions of the police, which was practically ignored in the media: they wanted the city's own police department, NYPD, to be the heroes. The common conclusion of independent researchers about ZTP miracle is made by Eck and Maguire (2006, 246, Table 7.4.): "The Effect of the Police on Violent Crime. A Summary of Findings of *Zero Tolerance Policing*:

- *Empirical Support*: Has not been evaluated. Empirical support for underlying theory is weak. May have perilous side-effects.
- *Implemented Before or Around 1991*: Began after violent crime began dropping in New York and the rest of the nation.
- *Evidence for National Implementation*: Probably not.
- *Other Comments*: May be restricted to New York. Implemented together with other changes in policing in NYC, so its efficacy is difficult to determine.
- *Conclusions*: Little evidence of an effect on violent crime in New York, and no evidence nationwide."

So we have to ask what made the "Crime Drop"? There are several reasons found in literature (see for example Karmen 2000; Blumstein & Wallman 2006; Barker 2010):

- The end of crack epidemic of 1980's (violent drug culture)
- Change in youth culture (anti-gang- & anti-drug-attitudes)
- New youth activities: Internet, social media, PC & video-games

- Lower unemployment
- Better personal economy
- Better housing ("collective efficacy")
- Positive immigration
- Alcohol consumption
- New psychiatric drugs
- Situational crime prevention (*The Crime Drop and the Security Hypothesis*; Farrell et al 2011)
- Also there has been much argumentation and quarrelling of causes of mass imprisonment and the police, numbers and tactics of police, but there is no consensus.

### **"The moral regulation" framework**

The moral regulation – a point of view of governmentality. Moral regulation is a rhetoric redescription of reality. The establishment reshape the understanding of reality, the new social order and new identities. The state or the governing classes make efforts to establish a new social order that is favourable to them and to describe social identities supporting it as natural and normal. The roles, positions, tasks, abilities, ways of life and social identities of the targets of moral regulation are redefined. New techniques in controlling people are realised and justified with new theories of reality. Thesis of Broken Windows functioned as a political agenda of moral regulation.

Moral regulation is concerned with the regulation of behaviour and behaviour-related needs, desires, choices, aspirations and beliefs (Dean 1999). Moral regulation can be approached from a dual perspective, i.e. from the point of view of both controller and 'controllees'. The moral regulation concept originates from Corrigan and

Sayer (1985). In table 1. there is written the three dimensions of Broken Windows as Moral Regulation.

**Table 1. Broken Windows as Moral Regulation**

	<b>Time after Civil Rights Revolution mid 60'–mid 90's</b>	<b>Time of Broken Windows &amp; time after NYPD ZTP miracle from mid 90's</b>
1. Epistem (the truth)	Civil right activist version of reality: homeless people had right to live on the streets – because freedom of speech.  Roles and identities for citizens, marginalised, politicians, police, courts and scientist were Redefined.	B.W. and NIMBY ideas: homeless are potential criminals, which are not full citizens, even murderers; they started visious downforward spin in community – symbols of decline & decadence of city. The Crime Drop showed that mayor, politicians and the police where doing something right with B.W. & ZTP.
2. <i>Technic</i> (way of act)	Homeless were allowed to sleep in stations or other public spaces because of humanitarian reasons. Legalistite and professional police ended up to legitimation crises in "control deficit".	Homelessness were objects of control, problems of security: they were criminalized.  NIMBY-local movements could question the mayor and leading politicians with feeling of crises; control defisit. Professional and legalistic police ended up in legitimation crises, beacuse they were seen, that they act irrationally in decadence.
3. Ethos (positions, identities)	Time of "Urban Liberalism"– Inclusion, Tolerance, Democratic social broadmindedness (see Vitalé 2005; 2008):  Homeless had full citizenship.  They were those who should be helped for humanitarian reasons.	Police had to change their values, mission and technic. Homeless were definied "serious crime" problem by B.W.-theory. Problem was "policized". Police became hero in miracle. It had traditional orde maintenace policing (OMP) back. The extra crew worked. Now police is seen as an expert of social problems. Punitive "Quality-of-Life" politics, Communitarism, Majoritarianism, Exclusion:  Social scientist and laywers were obligated to promote B.W. policy. In science, the truth was not interesting, the science was harnesssed to legitimite the strategy by academization. Homeless had no role anymore in city: they were not residents, paying customers or passengers.

Fixing Broken Windows became the best seller book. It is now the bible for Broken windows ideology and policy of zero tolerance policing. It is the Neo-Conservative

bible for NIMBY-activism written by the Neo-Con Think tank; The Manhattan Institute for Policy Research. It has the doctrine, which teaches to people:

- How to fight against civil rights lawyers and liberal attorneys?
- How to convince judges, that "we" are not against poor people, but same time we have to get rid of street people?
- How to achieve traditional Order Maintenance Policing back from 50's (based on vagrancy laws)?
- How to demonize street people, incl. homeless?
- How to criminalize homelessness?
- How to use research & science in this mission?
- How to use "crime drop" as policing miracle?
- How to challenge current line in policing?
- How to challenge current public order policy?

### **ZTP and BW as part of Neo-Con movement as "Academization"**

Broken windows is ideolocigal program, successful "academization", a moral regulation project. Broken windows advocates won civil rights advocates and attorneys. Furthermore cities were able to obtain traditional policing back. From the perspective of moral regulation, the broken windows theory turns out to be an ideology of neoconservatism and a moral project that guides cities to obtain a right to rigid security control, which has earlier been restricted by the interpretation of the law favouring civil rights.

In New York there were several negative side and counter effects, a fact which appears to be one central result in projects tightening up police control. There were several negative consequences of B.W. & ZTP in USA and specially in New York:

- Displacement of (social) problems
- Stigmatization, demonization and criminalization of homelessness
- Massively crowding expences of police, courts and prisons
- Carelessness in court sessions in mass of cases
- Police brutality cases – even shootings
- Legitimacy problems of police and justice system
- Marginalization, prisonation – Zero Tolerance Policing & Criminal Justice System (CJS) feeds poor people to prison
- "Collateral Damages" – e.g. worse employment opportunities for inmates
- Vagrancy laws are back again, but even in worse form
- Some call this aversive racism (Stewart 1998)
- OPM is specially against minorities, young blacks – focused Stop, Question and Frisk (SQF) generate feeling of unjust treatment
  - grows defiance and rebellious attitudes
  - note resent violent demonstrations against police officers in US

The neoconservative political and social scientists in the United States tend to present their ideological manifests as science. It is the broken windows theory which is a typical example of such "academization" (Wacquant 1999; 2005; 2008; 2009a; 2009b). Furthermore Wacquant argues, that first Neo-Cons demolished the welfare state, they made the state weak; and now they have constructed strong state back, but in wholly different mode: powerful and expensive police, prison and justice system. In table 2. can be seen neo-conservative (Neo-Con) theory and it's political implication.

**Table 2. Neo-conservative criminology is Academization.**

<b>Neo-Con Theory:</b>	<b>Neo-Con Policy:</b>
"Prison works!"	Mass imprisonment; "3 strikes & you're out"
"Broken Windows is verified!"; "New York Zero Tolerance Policing works!"	Zero Tolerance Policing; Traditional tough Order Maintenance Policing, Local Orders as vagrancy laws
"The moral poverty of underclass and the welfare dependers are the biggest social problem"	Neo-liberal and Neo-conservative anti-welfare-social-policy

**B.W. & ZTP ie. "Non-intervention risk" in Finland**

My study states that the operation mode in question – the broken windows and zero tolerance policing – has been and still is to a large extent an essential part of the traditional strategic policy of the Finnish uniformed police. It can be read for example from the legislation of the police.

Order maintenance duties of Finnish Police are based on Police Act, which is an administrative law. On the other hand police powers of criminal investigation are based on criminal procedure and penal code. Police Act; Chapter 2 General powers; Section 10 "Preventing an offence or disturbance":

"Police officers have the right to remove a person from a place if there are reasonable grounds to believe on the basis of the person's threats or other behaviour, or it is likely on the basis of the person's previous behaviour, that he or she would commit an offence against life, health, liberty, domestic premises or property, or would cause a considerable disturbance or pose an immediate danger to public order or security.

A person may be apprehended if his or her removal is likely to be an inadequate measure and the offence cannot otherwise be prevented or the disturbance or danger otherwise removed. The apprehended person may be kept in custody ... period may not exceed 24 hours from the time of apprehension."

Same kind of preventing powers are included also in cases of: "Establishing identity"; "Apprehension to protect a person"; "Protecting domestic and public premises" and "Dispersing a crowd".

The major prosessual innovation of NYPD ZTP was like Finnish apprehension for one night as prevention. Before ZTP in New York, uniformed police officers could only give D.A.T., which is Disk Apperance Ticket, which was given to suspect. There was instruction to come to court. But in ZTP uniformed officers could take to detention for 24–48 hours for misdemeanor crime. (Vitalé 2005; 2008.) In practice this was more serious consequence, penalty, than court would order in misdemeanor cases. This is like Finnish police take for a night to custody, because e.g. drunkenness.

In 1988 Vagrancy Law was invalidated in Finland (e.g. Bratton list). Police resisted this anti-criminalization, because they argued, there will be serious problmes with "street people". But nothing happened, and police had to confess, they were wrong. It is an evidence that by Police Act, there is enough power to prevent public order problems.

I have named the Broken Windows idea as the "non-intervention risk". It is risk not to make intervention, because for example crime or disorder prevention. It has been written to Police Act, chapter 2 General Powers. Opposite is "intervention risk". It is risk to intervention, because of e.g. civil or human rights.

My assertion: In Finland we have long time had "non-intervention risk", alias broken windows, zero tolerance policing and order maintenance policing (B.W. ZTP OPM) as ethos of street policing – broken windows and zero tolerance policing as culture of control.

In my study, I have shown, that it has been just a matter of public announcement for the Finnish police, when they wanted to have focused ZTP in city centre. Police in Finland can have, when they want to have, ZTP attitude. So B.W. attitude is built in Finnish police culture. We do not have to call it "Broken Windows Ideology", because it is much more older than year 1982 B.W.-article. We can read for example from Finnish Police Act from 1966, that there is the idea of "non-intervention risk", which is same as Broken Windows Theory.

### **"Non-intervention risk" supporting welfare state**

I have listed from studies empirical evidence of B.W. & ZTP in Finland (References in Finnish, see Korander 2014, 208–211). There was "Smash Asem"-case, where "potential rioters" were taken in custody before riot. And about 100 persons, who were not rioters, just by-standers, like journalists, were apprehended as "collateral damage". There was a crime prevention campaign "Stop to smudges" ("Stop Töhrville"), where criminalization of all graffiti art was criminalized and millions of Euros were spent to clean places and catch painters. From studies of young people, we can see tightening of youth control – for example many early intervention projects. In Helsinki, there has been quite tight control of spontaneous urban happening, which are trapped in bureaucratic license applications process. Prostitution when appeared on



the streets or restaurants – police will roll up immediately. No street dealing of drugs in Finland, traffic happend in indoors. Homeless alcoholic and druken louts – 70 000–100 000 jailed for a night per year based on Police Act, not on criminal process. In "semi-public-spaces" there are private guards, whcih have more crew, more video surveillance and more intensive control than the police. There is political cam- paing that begging should be criminalized: Romanian Romas – begging grand moth- ers – are demonized as henchman of organized crime.

Innes (2004) and Garland (2000) have analysed, that feeling of control defisit comes specially from the "signal crimes" or "signal disorders". Graffiti, vandalism and druken louts for example are signaling, that we have control problems, control defisit. These have frightened citizens so much, that it have hardened the attitudes about criminal policy. "Tough on crime" neo-con ideas in criminal policy have had more support.

It is interesting, that we can assume, that tough policing in Nordic welfare state, in Finland can have had same kind of consequence: it is supporting current welfare regime and current lenient penal policy. Thus in Finland we can see, that traditional Order Maintenance Policing might have been preventive for fear of crime and feel- ing of control defisit. "Non-intervention risk" (= B.W. ZTP) thinking can applied in both Neo-Con Post-Welfare state and Welfare state. It can support both regimes.

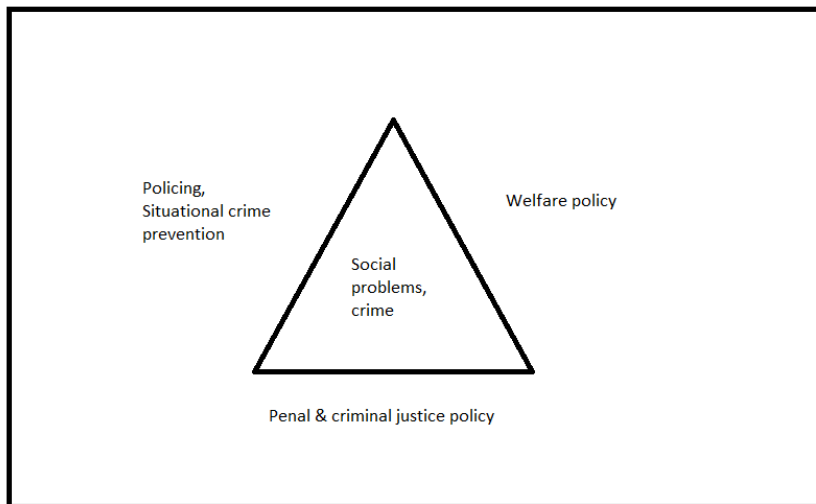
In Finland, there has been some arguments against tight policing, against "non- intervetion risk" (ie. B.W. ZTP) ideology. For example it has been asked about a tra- ditional Finnish public order problem, a drunken man, who is sleeping in a park, does he "*cause a considerable disturbance or pose an immediate danger*" (from Police Act). Of course in winter there is immediate risk, because of cold weather, but how about summer? If human rights would be taken more seriously, interpretation of Police Act could tie up hands of order maintenance policing. If we will challenge the "Non- intervention risk" (ie. B.W. ZTP) ethos of the Finnish police, we might also risk, that

we will have the feeling of the control deficit, if badly drunken people would just left lay down on parks and streets.

### **"Policezation" of social problems in contemporary culture of control**

In Nordic Countries the criminal justice policy, penal policy is viewed mainly as human, rational, liberal, non-labelling and based on research. It is said, it is opposite to neo-con criminal policy. Also welfare policy, social policy, social prevention, economic and social support separate Nordic welfare states from neoliberal and neo-conservative states and societies. The latter are "post-welfare states", "high crime" societies, like United States (Garland 2000).

We can see three control policy dimensions in welfare societies (see Figure 1.): welfare policy, penal and criminal justice policy and policing which includes different kind of situational crime prevention measures. In neo-con "post-welfare states" the traditional control dimensions penal policy ja policing are much more weighted than small welfare and social policy dimension. In Nordic welfare society the welfare policy is the most important area of control policy.



**Figure 1. Three control policy dimensions**

I have used concept of "policization", when social problems are left to deal with police and criminal justice system. These problems were earlier handled with other ways, mainly by welfare duties. The traditional social problem in Finland has been homeless alcoholics, who did not have accommodation or municipal detoxification centres even though there is legislation cities should have these. So they were left on the streets and parks to become "property of the police". And problem-solving method of police is a jail. Policization is related to "securization".

There is also another meaning in "policization": The method of the police is copied by somebody else. Someone is "policized". Here we have a Finnish example of policization of social welfare care of children. We can easily argue, that poverty of children, families with children can be seen as symbol of how welfare state treats its weakest.

The over all level of income (salaries) in Finland has grown strongly, but the poverty of children has same time multiplied: Year 1995 there was 52 000 poor children in Finland. And in year 1990 **60 000 families had "domestic help"** and 20 000 under 18-year old people in child monitoring. This "domestic help", "home support" (kotipalveluapu in Finnish) means guidance, shopping, childcare, cooking, laundering and cleaning etc. It is the traditional social work method. (Harrikari 2008, 279)

Year 2007 there was 151 000 poor children in Finland, the level was same in 1970's and number has been growing since. At year 2005 **only 9000 families had "domestic help"** and 58 000 under 18-year old people in child monitoring. The child welfare inspectors ("child policing") had tripled their cases, which they monitored, kept an eye on. And the amount of children who has been taken to custody is multiplied. (Harrikari 2008, 279)

Here we can see policeization of child and social workers: earlier they acted as helpers of the poor families and children, they tried to solve the domestic problems with social and economic support, but now they have started to act as police, when they watch and monitor families and their problems.

These are the trends, which we can see – we are moving: from social support to child/family policing; from social prevention to situational crime prevention to straight forward control; from welfare to neo-liberal risk-society, from traditional social work to broken windows and zero tolerance logic – to "non-intervention risk" thinking.

The results of the present study suggest that new research is necessary to determine in our changing culture of control whether all early intervention projects targeted at children and young people are justified with regard to their consequences. Thus we should study are child and young peoples control agents been objects of policeization and securization in new culture of control. We must remember we have neo-con policing ideology – broken windows and zero tolerance – already build in our culture of control.

## References

Barker, Vanessa 2010. Explaining the Great American Crime Decline: A Review of Blumstein and Wallman, Goldberger and Rosenfeld, and Zimring. *Law & Social Inquiry* (35) 2/2010, 489–516.

Bennett, William J., DiIulio, John J. Jr. & Walters, John P. 1996. *Body Count: Moral Poverty and how to win America's war against crime and drugs*. New York: Simon & Schuster.

Corrigan, Philip & Sayer, Derek 1985. *The Great Arch. English State Formation as Cultural Revolution*. Oxford: Basil Blackwell.

Dean, Mitchell 1999. *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. London: Sage.

Eck, John, E. & Maguire, Edward 2006. Have changes in policing reduced violent crime? An assessment of the evidence. In Blumstein, Alfred & Wallman, Joel (toim.)

*The crime drop in America*. Revised edition. New York: Cambridge University Press. 207–265.

Eterno, John 2003. *Policing within the Law. A Case Study of the New York City Police Department*. Westport: Praeger.

Farrell, Graham, Tseloni, Andromachi, Mailley, Jen & Tilley, Nick 2011. The Crime Drop and the Security Hypothesis. *Journal of Research in Crime and Delinquency*. (48) 2/2011, 147–175.

Garland, David 2001. *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.

Harcourt, Bernard E. 1998. 'Reflecting on the Subject: A Critique of the Social Influence Conception of Deterrence, the Broken Windows Theory, and Order Maintenance Policing New York Style'. *Michigan Law Review* (97) 2/1998, 291–389.

Harcourt, Bernard E. 2001. *Illusion of Order: The False Promise of Broken Windows Policing*. Cambridge and London: Harvard University Press.

Harcourt, Bernard E., & Ludwig, Jens 2006. Broken windows: New evidence from New York City and a five-city social experiment. *University of Chicago Law Review* (73) 1/2006, 271–320.

Harrikari, Timo 2008. Riskillä merkityt. Lapset ja nuoret huolen ja puuttumisen politiikassa. Nuorisotutkimusseura. Julkaisuja 87. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto.

Herrnstein, Richard J. & Murray, Charles 1994. *The Bell Curve: Intelligence and Class Structure in American Life*. New York: Free Press.

Innes, Martin 2004. Signal crimes and signal disorders: notes on deviance as communicative action. *British Journal of Sociology*. (55) 10/2004, 335–355.

Karmen, Andrew 2000. *New York Murder Mystery: The True Story Behind the Crime Crash of the 1990s*. New York: New York University Press.

Kelling, George & Coles Catherine M. 1996. *Fixing broken windows: Restoring order and reducing crime in our communities*. New York: Free Press.

Korander, Timo & Törrönen, Jukka 2005. Zero confidence in youths? Experiences of the zero tolerance experiment in Finland. *Young* (13) 1/2005, 47–71.

Korander, Timo 2014. Rikottujen ikkunoiden nollatoleranssi. Tutkimus New Yorkin rikosentorjunnan uuskonservatiivi-mallista Suomessa. Turun yliopiston julkaisuja - Annales Universitatis Turkuensis. Sarja C 390. Scripta Lingua Fennica Edita. (Zero Tolerance of Broken Windows. Research on New York's neoconservative model of crime prevention applied in Finland. Publications of University of Turku.) <https://www.doria.fi/handle/10024/99198>

Livingstone, Debra 1997. Police Discretion and the Quality of Life in Public Places: Courts, Communities and the New Policing. *Columbian Law Review* (108) 5/1997, 551–672.

Livingstone, Debra 1999. Gang Loitering, the Court, and Some Realism about Police Patrol. *The Supreme Court Review*. The University of Chicago Press, 141–202.

Moynihan, Daniel Patric 1993. *Defining Deviancy Down: How We've Become Accustomed to Alarming Levels of Crime and Destructive Behavior*. The American Scholar. Winter.

Murray, Charles 1984. *Losing Ground: American Social Policy, 1950–1980*. New York: Basic Books.

Murray, Charles 1990. *Emerging British Underclass*. London: Institute for Economic Affairs.

- Murray, Charles 1997. *Does Prison Work?* London: Institute for Economic Affairs.
- Murray, Charles 2012. *Coming Apart. The State of White America 1960–2010.* New York: Crown Forum.
- Skogan, Wesley G. 1990. *Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods.* Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Stewart, Gary 1998. *Black Codes and Broken Windows: The Legacy of Racial Hegemony in Anti-Gang Civil Injunctions.* *The Yale Law Journal.* Vol. 107: 2249–2279.
- Vitalé, Alex S. 2005. *Innovation and Institutionalization: Factors in the Development of "Quality of Life" Policing in New York City.* *Policing & Society* (15) 2/2005, 99–124.
- Vitalé, Alex S. 2008. *City of Disorder. How the Quality of Life Campaign Transformed New York politics.* New York: New York University Press.
- Wacquant, Loïc 1999. *How penal common sense comes to Europeans: Notes on the transatlantic diffusion of the neoliberal doxa.* *European Societies* (1) 3/1999, 319–52.
- Wacquant, Loïc 2005. *The great penal leap backward: incarceration in America from Nixon to Clinton.* In Pratt, John & Brown David (eds.) *The New Punitiveness.*
- Trends, theories, perspectives. New York: Routledge, 3–26.
- Wacquant, Loïc 2008. *Urban Outcasts. A Comparative Sociology of Advanced Marginality.* Cambridge: Polity Press.
- Wacquant, Loïc 2009a. *Prisons of Poverty, Expanded Edition.* Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Wacquant, Loïc 2009b. *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity.* Durham and London: Duke University Press.
- Wilson, James Q. & Herrnstein, Richard J. 1985. *Crime and human nature: The definitive study of the causes of crime.* New York: Free Press.
- Wilson, James Q. & Kelling, George L. 1982. *Broken Windows. The Police and neighborhood safety.* *The Atlantic Monthly.* [www.manhattan-institute.org/pdf/atlantic\\_monthlybroken\\_windows.pdf](http://www.manhattan-institute.org/pdf/atlantic_monthlybroken_windows.pdf)
- Wilson, James Q. 1975/1985. *Thinking About Crime.* Original 1975. Revisited edition 1985. New York: Vintage Books.
- Young, Jock 1999. *The Exclusive Society.* London: Sage.

## Surveillance beyond the Police. New technology and new players

Janne Flyghed

### Ny teknik och privat polisverksamhet

*Technology has run ahead of the law or the ability of anyone – citizens, courts, press or Congress – to have meaningful oversight of what is happening. (Edward Snowden)*

Säkerhets- och kontrollindustrin växer och är mer lönsam än någonsin. De tekniska möjligheterna för att kontrollera och övervaka medborgare har aldrig varit större. Dessutom har nya aktörer etablerat sig på kontrollmarknaden. Värnandet om vår trygghetskänsla tycks omätlig. Bland beslutsfattare och praktiker finns därtill en utbredd uppfattning att lösningen för att motverka samhällsskadliga fenomen och eliminera otrygghet till stor del är en fråga om teknik. För detta kan kontroll- och säkerhetsindustrin erbjuda en mängd sofistikerade lösningar. Dock är intresset för åtgärdernas konsekvenser för den personliga integriteten inte alltid lika stort. Diskussioner om balansen mellan kontrollåtgärdernas effektivitet och grundlagsstadgade fri- och rättigheter lyser ofta med sin frånvaro.

Efter en kort beskrivning av de vanligast förekommande motiven till inrättandet av nya kontrollmetoder följer ett försök till att förklara varför kontrollen och övervakningen ständigt expanderar. Därefter följer ett avsnitt om en ny aktör inom den privata säkerhetsbranschen, nämligen revisionsbyråer. Vad händer när ny teknik kopplas samman med erbjudanden från säkerhetsbranschen att utföra brottsutredningar i privat regi? Om kontrollen av de offentliga övervakningsinstanserna, säkerhets- och underrättelsetjänster stundtals har visat sig vara undermålig<sup>12</sup>, så är kontrollen av den privata säkerhetsbranschen så gott som obefintlig. I och med att priset blir

---

<sup>12</sup> Se t.ex. Säkerhetskommisionen 2003:87-95 samt Flyghed 2011.



allt lägre för mer avancerade tekniker har det uppstått stora möjligheter även för medborgarna att spionera på varandra. Hur värnar vi vår integritet om t.ex. illasinnade grannar eller före detta partners i hemlighet avlyssnar och filmar oss och sedan lägger ut det insamlade materialet på nätet?

### **Teknikens expansion**

Expansionen av kontroll och övervakning sker ofta i kölvattnen av dramatiska händelser, händelser som inledningsvis nästintill skapar ett paralyserat tillstånd men där det inom kort kommer starka krav på politikerna att visa handlingskraft. De som i sådana situationer förespråkar införandet av nya integritetskränkande kontrollmetoder har ett klart tolkningsföreträde framför försvararna av den personliga integriteten; oavsett om det finns belägg för metodernas effektivitet eller ej. Denna typ av nyckelhändelser har haft stor betydelse för kontrollteknologins frammarsch. Exempel på en händelse som starkt påverkat kontrollteknologins expansion var de flygplan som rammade World Trade Center och Pentagon den 11 september 2001. Inledningsvis vidtogs omfattande åtgärder i USA men strax där efter påverkades stora delar av övriga världen. Bland det första som åtgärdades var säkerheten vid de amerikanska flygplatserna. Bakgrunden går att spåra till Reagans tid som USAs president då så mycket som möjligt av det offentliga i vågen av New Public Management skulle privatiseras. Det kom även att gälla luftfartsystemet, vilket resulterade i att säkerhetsarbetet på flygplatserna i USA 2001 var helt privatiserat. För att spara pengar, och därmed öka vinsten, lät man underbetalda säkerhetsvakter med bristfällig utbildning sköta kontrollen. När chefen för amerikanska transportministeriet vittnade inför 11 september-kommissionen, menade han att det slarvats med säkerheten för att hålla kostnaderna nere och att det var brister i USAs interna säkerhetskontroll som möjliggjorde de tragiska händelserna 11 september 2001. Dåvarande presidenten George W Bush svarade på kritiken genom att etablera en ny organisa-

tion, Transportation Security Administration (TSA), med fler än 50 000 anställda. Numera kostar kontrollen av flygpassagerare USA årligen drygt 10 miljarder dollar, av dessa är 4 miljarder för passagerarscreening och närmare 4 miljarder för kontroll av bagage (Mueller 2006,31). Trots att säkerhetsunderskottet huvudsakligen var en intern angelägenhet för USA, kom skärpningen av kontrollen även att sprida sig utanför USA. I det anti-terrorsamarbete som USA etablerade med EU, har skärpt flygplatskontroll och en mängd andra anti-terroråtgärder genomförts i de europeiska länderna; oavsett om de enskilda länderna varit i behov av dem eller ej. På till exempel flygplatsen Gardemoen i Oslo spenderas numera dryga 500 miljoner Nkr/år på säkerhetsåtgärder (Hammerlin 2009,23).

Bland de nya tekniker som utvecklats för flygsäkerheten finns möjlighet till s.k. kroppsscanning i och med systemet Thru-Vision T5000. Tekniken gör det möjligt att på upp till 25 meters håll se genom passagerarnas kläder och scanna deras kroppar i sökandet efter vapen och sprängmedel (Furedi 2007:4). För att ytterligare minska risken för attentat har företaget QinetiQ utvecklat en sensor som kan byggas in i flygplanets stolar och som mäter passagerarens nivå av oro. Därmed hoppas man kunna upptäcka eventuella flygplanskapare på ett tidigt stadium (Bovard 2003:68). Samma förhoppningar ligger bakom NASAs forskningsprojekt om att kunna avläsa passagerarnas stressnivå genom att registrera deras hjärn- och hjärtaktivitet, för att på så vis få indikation på vem som kan ha suspekta avsikter med sin flygresor (Hammerlin 2009,19). Man kan fråga sig hur det går för den "normalt" flygrädda med hög puls. Dock har de omfattande säkerhetskontrollerna ökat lönsamheten hos de som producerar och sköter säkerhetskontrollerna, men även den affärsverksamhet som bedrivs inom själva flygplatsen har gynnats då vi numera måste vara tidigare på plats innan avresa. Och desto snabbare själva säkerhetskontrollen går, ju mer tid för shopping (Neyland 2009,150-51).

En kontrollteknologisk förändring som påbörjade långt innan 11 september 2001, är den explosionsartade ökningen av övervakningskameror, kameror som numera också kan kompletteras med mikrofoner och högtalare. Samtidigt som kamerorna blivit mer högpresterande har de blivit allt mindre. De finns numera att tillgå såväl i smartphones som i ett par glasögon. Nästa steg är att ha kamera i kontaktlinser. "Korean researchers have created a proof of concept of this and tested it on rabbits" (Keenan 2014,42). Bilderna (faceprints) från såväl dolda som öppna kameror kan samköras med bilder från exempelvis pass- och körkortsregistren för att identifiera vem som varit på vilken plats vid vilken tidpunkt.<sup>13</sup> Till kameranyheterna hör utvecklandet av 3D-bilder. Detta är möjligt genom att låta två parallella kameror ta bilder, Biometric Optical Surveillance System (BOSS) (Keenan 2014,31). Förhoppningen är att på så vis kunna framställa en 3D-signatur. Genom att "använda en kombination av infrarött och synligt ljus samt indexera de muskelrörelser som är unik för varje individ" kan man få fram en "bio-signatur" (Ibid.).

Intresset för att utveckla biometriska data har sedan länge varit stort. Längst har man kommit vad det gäller scanning av ögats iris, system för identifiering och data-lagring av hela ansiktet samt hela kroppen och dess rörelser. Vad det gäller analys av kroppsrörelser detekteras enstaka väldefinierade punkter på kroppen, exempelvis handled, armbågsled, höfter, knän och fotled. Hur punkterna sedan tidsmässigt rör sig i rummet och i förhållande till varandra registreras. På så vis får man fram ett antal mått som bildar en rörelsesignatur. Nya kameror har enligt forskare vid MIT

---

<sup>13</sup> Den brottspreventiva effekten av Closed Circuit TeleVision (CCTV), motivet till att de från början sattes upp, har starkt ifrågasatts. (För Sverige se t.ex. BRÅ 2012 och 2014.) Vad som framkommit är att kameror har haft betydelse vid övervakning av garage och liknande förvaringsutrymmen. Därtill har det i vissa fall visat sig ha en brottsupplärande effekt. Enligt en intern rapport från Metropolitan Police 2009, bidrog CCTV till att lösa ett brott per 1000 kameror och år (Hughes 2009). David Davis (former shadow Home Secretary) kommenterade rapporten på följande vis. "It should provoke a major and long overdue rethink on where the Home Office crime prevention budget is being spent. CCTV leads to massive expense and minimum effectiveness. It creates a huge intrusion on privacy, yet provides little or no improvement in security" (Ibid.).

möjlighet att även avläsa en sådan signatur "through solid walls to an accuracy of ten centimeters" (Keenan 2014,35). Det blir därmed möjligt att identifiera vem som befinner sig i ett hus samt följa hur personen ifråga rör sig; förutsatt att väggarna inte är alltför tjocka. Kopplas sådana kameror till små drönare blir det svårt att värja sig från insyn.

Det handlar med andra ord om en mängd olika typer av insamlade identifieringsdata: fingeravtryck, faceprints, ögonscanning, helkroppsbilder i 3D för att inte tala om den gigantiska mängd kommunikationsdata som förmedlas genom telefoner och datorer, såväl i kabel som via satellit. Utveckling pågår även av högsensitiva doftdetektorer för att spåra individers unika kroppslukt som ytterligare en indikator för identifiering. All information kan sedan lagras och vid behov sökas i de hangarliknande dataterminaler som byggts upp. Den som tror att det idag är ett problem för säkerhets- och underrättelsetjänster att lagra och analysera stora mängder insamlad information "ignores the tremendous increase in computing power, the decrease in storage costs, and rapid improvement in data mining and analysis algorithms that have taken place over the past two decades" (Keenan 2014,203). Idag är det med andra ord inga som helst problem för främst offentliga och privata övervakningsorganisationer att spara den ständigt växande mängden, ofta integritetskänslig, information.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Omfattande insamling och lagring av information sker även hos operatörer som Google, Facebook, Yahoo m.fl. (Se vidare Cleland & Brodsky 2012 och Keenan 2014:32ff.). En närmare belysning av hur dessa bl.a. kommersiellt exploaterar insamlade bilder m.m. faller dock utanför ramarna för denna framställning. För en studie av sociala medier som kontroll, se Trottier 2015, särskilt kap.3-5.

## Radio Frequency Identification (RFID)

Taggning med minisändare, små chips som till och med kan injiceras under huden, är en annan teknik som sprider sig. "In 2004 a beach club in Barcelona started to implant chips the size of a grain of rice into their VIP customers. These RFID chips provided access to restricted areas and also served as identification when buying drinks, allowing customers to wear skimpy attire without needing pockets for ID or credit cards" (Keenan 2014,120). Samma år (2004) beslöt ledningen i en skola i Sutter, Kalifornien, att eleverna skulle vara skyldiga att bära RFID-taggar så länge de var på skolområdet. På så vis kunde man automatisera närvarokontrollen samt ha exakt koll på var eleverna befann sig under skoldagen. Åtgärden väckte massiv kritik, en kritik som inte blev mindre när det framkom att utrustningen skänkts av ett lokalt företag som en marknadsföringsåtgärd för att kunna marknadsföra systemet nationellt. Kritiken resulterade i att taggningen upphörde (Rule 2007,5). I grunden är det samma teknik som Google nu utvecklat för att vi ska slippa komma ihåg våra lösenord. Vi sväljer ett "passwordpill" så kan datorn känna av att det är rätt användare. Ett annat alternativ de marknadsfört är att registrera en på kroppen befintlig tatuering som kan scannas för inloggning (Keenan 2014,13,120).

Alla dessa tekniska kontrollmetoder skapar en gyllene marknad för kontroll- och säkerhetsindustrin. Den som bemödar sig med att besöka deras branschmässor eller följa deras tidskrifter (t.ex. [www.skyddosakerhet.se](http://www.skyddosakerhet.se); [www.aktuellsakerhet.se](http://www.aktuellsakerhet.se)) kan studera företagets stundtals optimistiska marknadsföring av sina produkters effektivitet.

Första tanken som slår en är att dessa nya tekniker främst är av stort intresse för världens nationella säkerhets- och underrättelsetjänster. Tekniker som de vill få de politiska beslutsfattarna att godkänna och därmed få tillgång till. Men det är även

möjligt för privatpersoner att skaffa och använda dessa tekniker. Det kan gälla allt från att vara allmänt nyfiken på sin granne som att stalka sin f.d. för att sedan sprida information på sociala media. Tystgående högtflygande minidronare med kapacitet att fånga upp trådlösa signaler och utrustade med "infra-red or thermal imaging cameras" (Keenan 2014:82;94) passar i sammanhanget som handen i handsken; vilket måste vara något av lömska paparazzis våta dröm. Men även personer som planerar begå kriminella handlingar som kidnappningar, inbrott och rån torde kunna utnyttja dessa tekniska framsteg.

### **Privata brottsutredningar**

Men det är inte enbart själva tekniken av kontrollen som snabbt förändrats. Det gäller även förekomsten av nya aktörer inom kontrollandskapet. Ett för svenska förhållanden relativt nytt sådant område är att privata aktörer på konsultbasis erbjuder olika typer av utredningar, däribland regelrätta brottsutredningar, d.v.s. klassisk polisiär verksamhet. På deras hemsidor hamnar sådan verksamhet främst under rubriken Forensic.<sup>15</sup> Säkerhet har blivit en vara som säkerhetsföretagen kan marknadsföra till de organisationer och individer som har möjlighet att betala. Internationellt handlar det om mycket stora företag. Som exempel kan nämnas att Group4Securicor (G4S), som är det internationellt största privata säkerhetsföretaget, har närmare 600 000 anställda i 110 länder (Abrahamsen & Williams 2011:1). Även Securitas tillhör de större med en verksamhet i 40 länder och med drygt 240 000 anställda (Ibid.:26). I Sverige har G4S och Securitas omkring 4000 respektive 9000 anställda (Berndtsson & Stern 2011:409). För samtliga gäller att de vuxit mycket snabbt, såväl vad det gäller omsättning som personal. Med tiden har branschen också blivit alltmer nischad mot olika specialområden (Abrahamsen & Williams 2011:41).

---

<sup>15</sup> Forensics, eller egentligen forensic science, är ett inte helt lättöversatt begrepp. Stundtals står det för brottsutredning andra gånger för kriminalteknik eller teknisk utredning. Här kommer jag använda det som beskrivning för olika tekniker ämnade för att utreda normöverträdelser.

Ett exempel på en ny privat aktör som hittat en nisch på säkerhetsmarknaden är revisionsbyråerna. I deras verksamhet ingår numera mycket mer än traditionell revisorsverksamhet. Modellen att enbart detaljgranska varje enskild verifikation är idag föråldrad, nyckelbegreppet har blivit intern kontroll vilket omfattar en betydligt vidare verksamhet (Wallerstedt 2009:177-178; Arwinge 2015:39f). Ett nytt verksamhetsområde är att de större byråerna har startat underavdelningar som erbjuder företag och organisationer kompetens för att utreda oegentligheter, även misstänkt brottslighet. De stora firmorna i Sverige, som Ernst and Young (E&Y), KPMG, PriceWaterhouseCoopers (PWC) och Deloitte and Touche, har satsat på kvalificerad utredningsverksamhet och inrättat särskilda enheter för riskanalys.

I en studie av tre av de största revisionsbyråerna i Sverige (PWC, E&Y och KPMG) framkom att de bland sina tjänster kan erbjuda brottsutredande verksamhet. Denna verksamhet bedrivs inom särskilda forensicavdelningar.<sup>16</sup> Omfattningen av verksamheten varierar mellan de tre där PWC är störst och KPMG minst. På deras forensicenheter arbetar revisorer, jurister, f.d. åklagare, ekonomer, IT-experten samt säkerhetsexperten med tidigare erfarenhet främst från polisen eller militären. Alla tre har stort utbyte med sina respektive moderbolag som är verksamma över större delen av världen. T.ex. har PWC drygt 2200 anställda i 59 länder som enbart sysslar med Forensic. Av Ernst & Youngs mer än 100 000 anställda över hela världen arbetar cirka 1000 personer i ett 40-tal länder med vad de benämner som Fraud Investigation and Dispute Services (FIDS). Inom KPMG har det internationellt funnits avdelningar för forensic i drygt 15 år, men enligt chefen för svenska KPMG/Forensic är verksamheten i Sverige förhållandevis nystartad. Den drog igång 2003 och idag arbetar tre revisorer, en IT-expert samt analytiker med ekonomi och/eller IT-bakgrund på avdelningen. I och med att de har kontor över hela världen finns stor språkkompetens

---

<sup>16</sup> Om inte annat sägs är uppgifterna i detta avsnitt hämtat från Flyghed 2014.

vilket ofta är betydelsefullt. T.ex. kan KPMG i Sverige som är relativt små här kontakta "KPMG/Holland som har kommit långt vilket vi kan utnyttja".

Uppdragen kommer oftast från större företag, och det behöver inte handla om lagbrott utan kan även röra sig om brott mot företagets uppförandekod eller branschens etiska regler. Det kan t.ex. gälla dataintrång, korruption, förskingring, finansmarknadsbrott som finansiell rapportering och falska fakturor eller brott mot antitrustlagar. I uppdragen ligger fokus huvudsakligen på att reparera, säkra tillgångar och förhindra att det händer igen.

Det förekommer också att de får uppdrag från olika typer av ideella organisationer och offentliga verksamheter. De har t.ex. utrett flera fall av korruption/mutor inom kommun och landsting. Det är inte ovanligt att sådant förekommer vid t.ex. upphandling där det stundtals kan röra sig om kontrakt på stora belopp. Men "vi sysslar ju med större affärer, där de kan betala, så enskilda med mindre kontokortsbedrägerier blir ju inte aktuella för oss", som chefen för KPMG:s forensicavdelning formulerat det.

PWC är även i vissa fall med och assisterar polis och åklagare i förundersökningar. Till exempel kan PWC göra DNA-analyser i samband med sina utredningar. I Sverige har de "ett eget forensic-lab i huset med hög kompetens att spegla hårddiskar och mobiltelefoner". De har kapacitet att kolla många personer samtidigt. Detta har gjort att svenska PWC har många utländska företag som kunder. T.ex. "spegledes" (kopierades) i ett uppdrag från Tyskland 1150 persondatorer. Oftast går man tillbaka flera år och kollar e-post m.m. All information sparas så länge utredning pågår. Företagen gör även personliga bakgrundskontroller, huvudsakligen baserad på of-



fentliga uppgifter som att kolla inkomst och jämföra med "livsstil" och stora utgifter. De gör även sociogram över släkt och bekanta, "bygger träd", för att hitta kopplingar, t.ex. till personer i andra företag. I dessa utredningar använder de all den teknologi de har tillgång till för att samla information och kartlägga den person den fått uppdrag att utreda. Därefter blir det upp till deras respektive analysavdelningar att bearbeta materialet och skriva rapport.

Revisionsbyråerna gör inga juridiska bedömningar, utan lämnar över det sammanställda materialet till kunden som får besluta om och hur de vill gå vidare. Dock finns det ett undantag och det är om det finns anledning att misstänka penningtvätt. Då ska informationen lämnas vidare till den egna huvudrevisorn som i sin tur är skyldig att rapportera till polisen. Under hela processen är det i övrigt kunden, uppdragsgivaren, som bestämmer om utredningen ska lämnas vidare till polis och åklagare. Det är det företag som betalar som äger frågan om hur ärendet ska hanteras. Detta är ett viktigt inslag i deras affärsidé. Därmed sagt att misstänkta brott som utreds av privata firmor inte alltid kommer till polisens kännedom. Den internationella erfarenheten är att företag endast undantagsvis väljer att åtala sina anställda. "It is typical for the private sector to settle internal problems quietly" (Dorn & Levi 2007:224. Se även Ericson & Haggerty 1997:206).

En betydelsefull skillnad mellan polisen och säkerhetsfirmorna är att de förstnämnda ser normbrott som lagbrott medan de sistnämnda huvudsakligen betraktar det som affärsproblem. För de privata aktörerna är inte det viktigaste att få någon straffad i domstol; istället ligger prioriteringen på att stoppa läckan, få tillbaka förlorade tillgångar/minska förlusten samt förhindra att det sker igen.

## **Diskretion som affärsidé**

Hur kommer det sig att etablerade företag och organisationer vänder sig till revisionsbyråer och säkerhetsföretag och inte enbart till polisen när de misstänker brottslighet? I den studie som gjorts av svenska förhållanden framkom att det huvudsakligen finns två skäl som gör att företag vänder sig till revisionsbyråer och säkerhetsföretag i sådana situationer. Det ena är effektivitet och det andra är diskretion. Effektivitetsskälet grundar sig i att man anser att dessa säkerhetsfirmor på flera områden har såväl högre kompetens som arbetar snabbare än vad polisen med sina begränsade resurser har möjlighet till. Flera av de tillfrågade företagen beskrev polis- och åklagarvägen som trög. Men det kanske viktigaste skälet att anlita en privat firma är möjligheten till diskretion. Den som betalar för den produkt som säkerhetskonsulterna levererar behåller kontrollen över hur den sammanställda informationen skall användas, om de vill ha offentlighet eller ej. Gör företaget bedömningen att ett överlämnande till polis och åklagare riskerar att leda till negativ publicitet som kan skapa badwill, är det stor sannolikhet att information om eventuella lagbrott aldrig hamnar i offentlighetens ljus utan får stanna inom företaget. Hamnar det hos polis och åklagare, och eventuellt senare i domstol, tappar de kontrollen över hur mycket som blir offentligt. Därtill kommer risken för informationsläckage inom polisen. Revisionsbyråernas diskretion och sekretess väger alltså tungt, det vill säga värnandet om kundens integritet. Men den höga sekretessnivån och viljan att undvika offentlighet handlar inte enbart om oro för badwill, utan även om att skydda affärshemligheter från konkurrenter (Manning 2000:183).

## **De privata aktörerna i polislandskapet**

En möjlighet att förstå vilken plats revisions- och säkerhetsfirmors forensic verksamhet har i ett polisiärt landskap är att utgå ifrån en schematisk framställning

av polisarbetet (se vidare Flyghed 2000). Proaktivt polisarbete syftar på verksamhet *innan* brott begåtts och reaktivt på åtgärder *efter* det att brott begåtts.

	PROAKTIVT	REAKTIVT
<b>REPRESSIVT</b> (Integritetskränkande)	<b>1</b> Inhämta, sammanställa och bearbeta information i förebyggande syfte. Förspänning.  Underrättelseverksamhet.	<b>2</b> Inhämta, sammanställa och bearbeta information om misstänkta oegentligheter, brottslighet. Brottsutredningar.
<b>ICKE REPRESSIVT</b> (Ej integritetskränkande)	<b>3</b> Prevention, skapa säkra rutiner. Utbildning och information.	<b>4</b> Utredningar och rapporter. Klassisk revision och bokföring.

Figur 1: Schematisk framställning av privata aktörers verksamhet.

Revisionsbyråernas forensic-verksamhet återfinns i ruta 2: repressiv reaktiv verksamhet genom sin underrättelsebaserade brottsutredande verksamhet; samt i ruta 3: proaktiv icke-repressiv verksamhet i och med deras utbildning och information om riskbedömningar. I ruta 4 befinner sig den klassiska revisionsverksamheten. Här återfinns även den typ av utredningar som advokatbyråer utför på uppdrag av före-

tag, som t.ex. Mannheimer Swartlings<sup>17</sup> rapport om TeliaSonera. Förutom vid bakgrundkontroller vid anställningar har det inte framkommit något som tyder på att repressiv proaktiv verksamhet (ruta 1) för närvarande bedrivs i Sverige inom de företag som är aktuella här. Däremot har säkerhetsföretag på konsultbasis utfört sådant arbete utomlands. Ett exempel är den svartlistning av fackligt aktiva som svenska SKANSKA och andra byggföretag gjorde 2013 utifrån underrättelsematerial som sammanställts av ett konsultbolag (Green 2013).

Det finns även exempel på fall där privata säkerhetsfirmor använt sig av olagliga metoder, i vissa fall på uppdrag av polisen som ansett sig vara "kringskurna av lagstiftning" (Williams 2005:199). Säkerhetsfirmor har även på uppdrag av företag utfört underrättelseverksamhet mot organisationer och personer som företaget uppfattat som kritiska mot deras verksamhet. Enligt Eveline Lubbers har denna typ av verksamhet gått från att tidigare huvudsakligen ha varit reaktiv till att i allt större utsträckning bli proaktiv. Som exempel nämner hon bl.a. Shells strategi för att neutralisera kritiken mot deras engagemang i Sydafrika under apartheidtiden (Lubbers 2012:61ff). O'Reilly och Ellison nämner hur McDonalds använt privata säkerhetsföretag för att infiltrera och delta i protestgruppers möten (O'Reilly & Ellison 2006:648). Nestlé gjorde för några år sedan detsamma i Schweiz (Gautier 2009).

I vilken utsträckning kommer dessa privata aktörer utöka sin användning av ny kontrollteknologi? Och vilka konsekvenser kommer deras förhållandevis oreglerade verksamhet ha för vår integritet? Redan nu finns det anledning att fråga sig hur in-

---

<sup>17</sup> "Vi anlitas ofta för att genomföra internutredningar av potentiella oegentligheter, såsom anklagelser om korruption, oriktig redovisning och liknande brister som förs fram av tillsynsmyndigheter eller så kallade whistleblowers". Från Mannheimer Swartlings hemsida 2014-11-19. <http://www.mannheimerswartling.se/expertis/verksamhet/corporatecomplianceandinvestigations/>.

tegriteten för den anställde som utreds av privata aktörer beaktas. Det har framkommit att i vissa fall får de inte ens reda på att de varit föremål för en intern utredning, främst då det visat sig att misstankarna var ogrundade. Man kan också undra hur en anställds integritet och rättssäkerhet värnas i samband med att den konfronteras med en utredning som är gjord på företagets uppdrag. Vid samtal med de större fackliga organisationerna i Sverige uppgav de att de hade väldigt liten koll på detta, i vissa fall visste de inte ens att det förekom.

### **Förändrad roll för staten?**

I och med säkerhetsföretagens inträde på arenan har statens kontroll möjligen nagats något i kanten. Hos företagen resoneras det vidare i strikt ekonomiska termer om kostnadseffektivitet och profitmaximering, såväl för det utredande säkerhetsföretaget självt som det företag som anlitar deras konsulttjänster. Detta skiljer sig från hur staten resonerar kring medborgarnas säkerhet; där finns inte samma typ av vinstintresse som driver privata företag. För framtiden blir det intressant att se i vilken utsträckning de nya kontrollteknikerna kommer att användas av privata intressen, såväl inom säkerhetsbranschen som av enskilda personer. Vad händer med integriteten om privata utredare som revisionsbyråer, säkerhetsföretag och advokatbyråer använder ny kontrolteknologi som exempelvis avancerade kameror och avlyssningsapparatur? Om integritetsskyddet stundtals är bristfälligt vad det gäller den offentliga maktens övervakning, hur ser det då ut inom den privata sektorn? När verksamheten bedrivs i statens regi är uppdragsgivaren, åtminstone teoretiskt, i slutändan medborgarna i egenskap av skattebetalare och det är deras säkerhet som ska värnas. Det är gentemot dessa som statens säkerhets- och underrättelsetjänster har sitt ansvar. Men de kontrakterade företagen och revisionsbyråerna står till svars inför en helt annan kategori: nämligen ägare och bolagsstyrelse och vars intresse är att öka sina marknadsandelar och maximera sin profit. De privata firmornas profitintresse gör också att de har ett stort intresse av att påverka det offentligas hotbild-

suppfattning och de blir därmed delaktiga i "shaping the politics of protection" (Berndtsson 2012:2). Då dessa privata processer är skyddade från insyn väcker det frågor om vilken grad av rättssäkerhet och integritet en person inom ett företag som är misstänkt för oegentligheter kan räkna med. Hur påverkas valet av metoder när det inte finns någon tillståndsgivande och granskande instans? Bristen på legal och politisk kontroll och därmed insyn är ett genomgående problem beträffande den privata säkerhetsindustrin (Pütter 2010; Evans & Lewis 2013:295).

### **Integriteten och den rena mjölpåsens dilemma**

Avslutningsvis vill jag beröra två oroväckande inslag i debatten om ny kontrollteknologi, det ena är argumentet om "rent mjöl i påsen" och det andra är tendensen till invertering av betydelsen av integritet och därmed urholkning av begreppets ursprungliga betydelse. Det sistnämnda framkom bland annat i en debatt om kameraövervakning våren 2014 mellan företrädare för säkerhetsbranschen och Datainspektionen. Säkerhetschefen för Jernhusen AB, Leif Svensson, anklagade Datainspektionen (DI) för att inte respektera brottsoffrens integritet då DI överklagat ett antal beviljade tillstånd att sätta upp övervakningskameror. "Nu är det dags att sätta fokus på att skydda brottsoffrens integritet och inte brottslingens" (SvD 140429). Någon vecka senare fick han medhåll av ytterligare några branschföreträdare, då med Säkerhetsbranschens ordförande Björn Eriksson och ordföranden för Säkerhet för Näringsliv och Samhälle, Åke Andersson, i täten (SvD 140505). Även de hävdade att skepsis till nya övervakningsmetoder gynnar brottslingarnas integritet på bekostnad av brottsoffrens integritet. Det grundlagsstadgade skyddet för vår personliga integritet, värnandet om vårt privatliv, ska därför inskränkas med hänsyn till tänkbara framtida brottsoffer. Givetvis är det positivt att minska antalet brottsoffer, men dessa två kan inte ställas mot varandra på det sättet. Men det är ju inte brottslingars integritet som står i främsta rummet utan den absoluta dominerande delen av dem som fångas på kamerorna: d.v.s. vi andra. Det är de som inte ens är i

närheten av att misstänkas för brott vars integritet det handlar om. Konsekvenserna av att ställa vårt integritetsskydd åt sidan med motivet att förhindra framtida brottsoffer skapar stora möjligheter för mycket omfattande ingrepp i det för demokrati och rättsstat så viktiga integritetsskyddet.

Ett annat återkommande inslag i debatten om kontrollsamhällets expansion är det vi kan kalla "rent-mjöl-i-påsen"-argumentet. Den som har rent mjöl i påsen har inte något att dölja och därför är det inga problem att bli avlyssnad, filmad och registrerad. Men ett sådant resonemang leder fel då tanken om rentmjölipåsen är baserad på vad som kan liknas med omvänd bevisbörda. Det leder nämligen till att det blir upp till oss som medborgare att styrka vår oskuld för myndigheterna, när det är de som enligt vedertagna rättsstatsprinciper ska belägga vår skuld. För att bevisa att vi är oskyldiga måste vi paradoxalt nog godkänna att vi behandlas som misstänkta och där detta accepterande utgör själva beviset på vår oskuld. Även den som inte begått något lagstridigt blir potentiellt misstänkt. Grundfrågan är och förblir om vi vill att övervakarnas smutsiga fingrar ska få peta i vårt rena mjöl. Och detta oavsett om det är den statliga säkerhetspolisen eller privata säkerhetsföretag som kontrollerar oss.

## Litteratur

Abrahamsen, R. & Williams, M. (2011) *Security beyond the State. Private Security in International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Arwinge, O. (2015) *En introduktion till intern styrning och kontroll*, Riga: Sonoma.

Berndtsson, J. (2012) Security Professionals for Hire: Exploring the Many Faces of Private Security Expertise, *Millennium – Journal of International Studies*, no. 1/2012, 1-18.

Berndtsson, J. & Stern, M. (2011) Private Security and the Public-Private Divide: Contested Lines of Distinction and Modes of Governance in the Stockholm-Arlanda Security Assemblage, *International Political Sociology* no.5, 408-425.

Bovard, J. (2003) *Terrorism and tyranny: Trampling freedom, justice, and peace to rid the world of evil*, New York: Palgrave Macmillan.

Brå 2008:8. *Otillåten påverkan mot brottsoffer och vittnen*, Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå 2013:13. *Kamerövervakning på Stureplan och Medborgarplatsen*, Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå 2014:12. *Kamerövervakning på Stureplan och Medborgarplatsen. Delrapport 2*, Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Cleland, S & Brodsky, I (2012) *Search & Destroy. Why we can't trust Google Inc*, Telescope books.

Dorn, N. & Levi, M. (2007) European Private Security, Corporate Investigation and Military Services: Collective Security, Market Regulation and Structuring the Public Sphere, *Policing & Society* vol.17, no.3, pp.213-238.

Ericson, R. & K. Haggerty (1997) *Policing the Risk Society*, Toronto: University of Toronto Press.

Eriksson, B.; Andersson, Å.; Alexandrie, L.; Malmlund, D. (2014) Kameror oroar DI mer än kriminaliteten, *Svenska Dagbladet Brännpunkt* 140505.

Evans, R. & P. Lewis (2013) *Undercover. The True Story of Britain's Secret Police*, Croydon: Guardian books.



Flyghed, J. (red.) (2000) *Brottsbekämpning – mellan effektivitet och integritet. Kriminologiska perspektiv på polismetoder och personlig integritet*, Lund: Studentlitteratur.

Flyghed, J. (2011) Cover Up or Dig Up? Inquiries into Security Services in Welfare States: The Cases of Norway, Sweden and Denmark, pp. 203-220 in *Commissions of Inquiry and National Security: Comparative Approaches*, Stuart Farson and Mark Phythian (eds.). Praeger/ABC-CLIO.

Flyghed, J. (2014) Privat område? Revisionsbyråers och säkerhetsföretags polisarbete, s.131-146 I Finstad & Lomell (red.) *Motmæle – en antologi til Kjersti Ericsson, Cecilie Høigård og Gurli Larsen*. Oslo.

Furedi, F. (2007) *Invitation to terror: The expanding empire of the unknown*, London: Continuum.

Gautier, D. (2009) Nestlégate. Private Spioninnen im Dienste von Nestlé, *Bürgerrecht & Polizei* 2/2009,76-82.

Green, A. (2013) Skanskas ursäkt pr-strategi, *Arbetaren* nr.42/2013 s.6.

Hughes, M (2009) "CCTV in the spotlight: one crime solved for every 1000 cameras", *The Independent*, 25 August 2009.  
<http://www.independent.co.uk/news/uk/crime/cctv-in-the-spotlight-one-crime-solved-for-every-1000-cameras-1776774.html#>

Lubbers, E. (2012) *Secret Manoeuvres in the Dark. Corporate and Police Spying on Activists*, London: Pluto Press.

Manning, P.K. (2000) Policing New Social Spaces, pp. 177-200 in Sheptycki, James (ed.) *Issues in Transnational Policing*, London: Routledge 2000.

Mueller, J. (2006) *Overblown. How politicians and the Terrorism Industry Inflate National Security Threats, and Why We Believe Them*, New York: Free Press.

O'Reilly, C. & Ellison, G. (2005) 'Eye Spy Private High'. Re-Conceptualizing High Policing Theory, *British Journal of Criminology*, vol.46, pp.641-660.

Pütter, N. (2010) TSC, FACI, TCS: Privatisierte Sicherheit im globalen Kontext, *Bürgerrecht und Polizei* 2010/3, 53-60.

Rich, A. (2004) *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*, Cambridge: Cambridge university press.

Rule, James B. (2007) *Privacy in Peril. How we are sacrificing a fundamental right in exchange for security and convenience*, New York: Oxford university Press.

Svensson, L. (2014) Datainspektionen ser inte till brottsoffren, *Svenska Dagbladet Brännpunkt* 140429.

Trottier, D. (2015) *Social Media as Surveillance. Rethinking Visibility in a Converging World*, Ashgate.

Wallerstedt, E. (2009) *Revisorsbranschen i Sverige under 100 år*, Stockholm: SNS förlag.

Williams, J.W. (2005) Governability Matters: The Private Policing of Economic Crime and the Challenge of Democratic Governance, *Policing & Society* vol.15, no.2 June 2005, pp187-211.

## **Atrocity crimes research from a Nordic criminological perspective**

*Anette Bringedal Houge*

### **Introduction**

Atrocity crimes research pertains to a vast field of research that has largely been the subject of political scientists and legal scholars. However, the last decade atrocity crimes categorized as crimes against humanity, war crimes and genocide – and more recently also crimes of aggression – have been subjected to increasing criminological attention. When asked to present at this NSFK-seminar, I thought about what could be my specific Nordic take on this research field. And as my specific focus is on sexual war violence – forms of sexual or sexualized offenses that are committed in war and conflict situations by soldiers, politicians or armed fighters – a recent criticism by a UK scholar came to mind. Marsha Henry, who teaches gender and militarism at the London School of Economics, wrote in a recent blog post on studies and dissertations on sexual war violence that “Researching this topic inspires voyeurism”, and that in the attempt to draw attention to the seriousness of sexual violence during conflict, students tend to spend considerable time illustrating the bodily affects of such war practices – that is, describing, in excruciating detail, the expression of the violence, the physical ways in which the victims are humiliated, violated, and sometimes, killed, through sexual or sexualized violence (Henry 2013). Henry argues that the ‘bare life’ depicted in these descriptions “creates a rupture in the reader’s ability to engage” while also dehumanizing the victims it is written about. She also argues that those who want to write their dissertations on sexual violence in conflict, tend to be white, middle-class, female Scandinavians. Enters me, checking Henry’s boxes: white, female, Norwegian, doing research on sexual war violence, having published material from my master thesis in which I provide detailed descriptions of the materiality of the offenses in question (Houge 2009). Feeling targeted by this criticism, while also appreciating and recognizing her voyeurism concerns, I will look at how

criminological research into mass atrocities in general, and sexual war violence in particular, may look like when it does not resort to sensationalist or graphical details of the offenses in question.

Nordic criminology's traditional critical approach to concepts of crime, crime responses, victims and perpetrators may offer important insights into the emerging field of international and transnational criminal justice research. Approaches that have for a long time been rooted within nation state-criminology – such as issues to do with re-presentations of victims and offenders, critical analyses of the promotion and enforcement of legal strategies in the face of social harms, and attention to on-the-ground consequences of social and legal control regimes - can be fruitful also in the face of questions and harms that extend national boundaries (Houge, Lohne & Skilbrei forthcoming).

The paper starts off broadly by providing an introduction to atrocity crimes research, from the outset of criminology. I ask what might be our contribution, with a particular focus on the criminalization efforts and legal strategies that so permeates this field. I will then narrow down the focus and provide a brief overview of sexual war violence as a policy and research field, with a particular emphasis on re-presentation work by scholars, legal counsels and politicians. At the end I summarize a recent publication that illustrate what re-presentation work legal strategies result in and the imageries of perpetrators they produce.

### **Supranational criminology/atrocity crimes criminology**

Supranational criminology, as launched at the European Society of Criminology conference in Krakow in 2005, has six main research areas (Smeulders & Haveman 2008):

- Define and conceptualize international crimes
- Measure and map international crimes

- Estimate social costs of international crimes
- Investigate the causes of international crimes
- Define and analyze ways of dealing with international crimes
- Develop preventive strategies in order to prevent international crimes

To date, much of this research focus on etiology – on the causes of atrocity crimes – and has been based primarily on statistical data that measure and map international crimes. Some of these efforts seemingly search for universal models – that is, they look for *the* primary cause of violence, a model into which reality can be placed. This is done both based on generalizing from locally specific, limited case studies and by assuming on the basis of large-N samples and correlations what is happening and why on the ground in specific, locally situated contexts.

Another strand focus on criminal prosecutions as a way to define and deal with such crimes – which I will focus my attention on. These research efforts tend to cater to the convictions in international criminal proceedings in particular, but also to the reach of national transitional justice efforts – such as the *Gacaca* processes following the Rwandan genocide. Much of these efforts focus on the *effectiveness* and *outcome* of these justice measures – understood as the number of defendants charged, prosecuted and convicted, and the sentences applied, not in terms of their preventive or deterring potential. Also, victim narratives in which survivors account for their experiences during war and as part of the justice processes is a rather common theme.

Over the last decade, supranational and international criminology research that focus on atrocity crimes and international criminal prosecution has emerged as a criminological subfield in its own right. In a world in which the promise of “*legal justice - of justice by trial and law* – has become civilization’s most appropriate and most essential, most ultimately meaningful response to the violence that wounds it”, as Felman (2002: 3) puts it, it is uncontroversial and fitting that these justice efforts are subjected to scholarly scrutiny – and criminological inquiries in particular may play

a critical role – starting from the promises claimed by or attributed to international and transitional justice efforts.

### *Criminology and the ambitions of international criminal prosecution*

A quick overview of statutes, judgments and policy documents, as well as legal scholars' presentation of the role of international criminal prosecution show that international criminal prosecutions have, roughly put, six intended and – I hold – overly ambitious outcomes (see Fletcher & Weinstein 2002):

- To uncover the truth
- To punish perpetrators
- To deter future crimes (general and specific deterrence)
- To respond to the needs of victims
- To promote the rule of law, and
- To promote reconciliation

Although several of these claims have been problematized by legal and socio-legal scholars – for instance, the "truth" that criminal proceedings are able to produce, and the treatment of victim witnesses by international criminal tribunals – criminologists have yet to engage in a critical discussion of many of these main claims and rationales of international criminal justice.

The promise of deterrence in particular, is a topic that could be discussed and enlightened also by criminologist scholars. As long as international criminal justice is symbolic, and prosecute and convict so few, risks associated with committing war crimes remains practically non-existent. "The needs of victims" are not always best met by the use of legal strategies – although this may often too be the case. However, the strong focus on criminal procedures risk drawing attention away from structural challenges and social needs that many might experience as more crucial. Its punitive

outcome leads many to frame International criminal justice mechanisms as a means through which atrocities and the trauma they result in, are given a closure, where they are dealt with and responded to, and that they therefore can be contained in the past: A way through which society can move on, and leave atrocities behind. However, although some directly affected individuals and witnesses may experience a sense of justice and a sense of their burden being alleviated, we cannot assume any societal closure. Mass atrocities are collective crimes – they are perpetrated by a collective, and they are suffered by a or several collectives. Individual criminal prosecution is indeed symbolic, at best, and the symbolic relevance of cases brought to trial, most often focusing on high command and leadership, might not hit home in affected communities, where direct perpetrators live on, oftentimes unpunished. To paraphrase Dutton (2007: 151), both the numbers involved and the gravity of individual crimes suggest that the ultimate problem with international criminal tribunals and international criminal justice, is that no punishment can fit the crime. Furthermore, research into reconciliation following atrocities could also find parallels in the domestic sphere in which alternatives to criminal justice responses are both addressed and scrutinized. I find it noticeable that the peace vs justice debate is seemingly left to political philosophers and legal scholars. This is not to say that what applies on the domestic, local level of a relatively peaceful society can be generalized and universally applied in any situation be it war or peace or post-conflict societies – we should neither apply policies based on zooming out from locally founded experiences and theorizations, nor from deducing from statistical compound evidence what should be proper policies on the local level. Yet, there are potentials for expanding, challenging and enriching criminological theory by including or focusing also on crimes beyond the nation state.

Pointing out these criticisms of the intended outcomes of international criminal justice efforts is not intended to say that international criminal justice efforts serve no purpose. Increasing accountability is worthwhile. I do, however, hold that these

promises are too ambitious, and that the ways through which several of these goals can be achieved may lie outside of the legal sphere, yet within what could and should be the concern of criminological inquiries. The primary task of international criminal tribunals is straightforward: to decide on guilt and responsibility in response to specific crimes, and deliver judgment and punishment when that is done. They are first and foremost tools for justice in a limited sense. They do not provide an object account of history, they are not per default agents of or for peace, and their efforts are never sufficient for securing reconciliation, peace or victims' wellbeing. Yet, they are also political tools, in their geographic location, prioritization of crimes and conflicts, and selective prosecution of individuals and crimes. And although their primary task is not to explain, they provide situated narratives of what was, why and those involved – and it is this aspect of international criminal proceedings that I turn to next, by an explicit focus on sexual war violence. To do that, I will first provide a brief overview of sexual war violence research – emphasizing the use of and appraisal of legal strategies in particular.

### **Sexual war violence research**

Despite the increased criminological attention to international conflict related crimes, sexual war violence is only to a limited degree addressed in these efforts. When sexual violence *is* included in criminological research on war crimes, authors tend not to draw on the established research field that sexualized war violence research has become. On the other hand, research on sexualized war violence constitute a vast and growing field of research, involving multiple disciplines, yet tends not to draw on criminological thinking on crime, criminal responses and crime control in its attempt to understand and analyze the causes and consequences of this particular form of war violence, and in particular when focusing conclusions and recommendations on



ending impunity. Thus, there is a potential for mutual benefits in the merging of disciplinary insights here (Houge forthcoming).

Most of the literature base on sexual war violence is victim-oriented, for good and valuable reasons. This research has provided crucial insights pertaining to the forms of sexual war violence and victims' experiences, as well as their psycho-social and medical needs in the aftermath of violence and war. However, in many publications, attention and analyses are based on graphical descriptions of the sexual offences, which, as Henry stated, run the risk of reducing the individuals subjected to the offences to this particular experience:

The complex experiences, agencies and needs of women and men subjected to conflict-related sexual violence are oftentimes overshadowed by horror narratives that reduce all three aspects: Experiences are only relevant to the extent they reflect suffering from sexual violence, thus [their agency is removed, and] their needs are limited to that of legal justice and medical and psychosocial care after rape. War-induced poverty, displacement challenges, economic insecurity and loss of family members are considered less urgent, as are stories about civilians' ability to maneuver and respond to war pressures and contexts (Houge, Lohne & Skilbrei forthcoming).

Perpetrators tend not to be at the focus of attention, but when they are talked about in scholarly publications about sexual war violence, they are most often assumed to be ordinary men under extraordinary circumstances. Beyond reference to generalized claims, however, perpetrators are for the most part understudied in social scientific research on sexual war violence. It follows that scholarly presentations fail to explain by their simple reference to the ordinary man under extraordinary circumstances, why most soldiers and fighters chose *not* to participate in sexual violence, also in conflicts where such forms of violence is widespread (Houge 2015).

The story about perpetrators tends to be starkly different in the policy field. As an example, last June the UK government arranged a Global summit, unprecedented in terms of the number of politicians and state representatives present, and the activist turn-up and mobilization to make this conference matter. Provided the oftentimes close connections and blurring of roles between activists and scholars in this field, and given the dominant narrative about perpetrators of sexual violence, and atrocity violence as such, as just accounted for, I was surprised to see at the Global summit a perpetrator imagery that communicated nothing of the sort. The campaign video that promoted the summit and introduced it in worldwide events makes the case for a simple criticism before a criminological audience: Perpetrators were both graphically and literally described as monsters, and the cure was unequivocally to assure accountability through criminal justice measures.

Although explicit monster images are rarely portrayed in recent academic texts on sexual violence in conflict times, perpetrators are oftentimes described as evil and as machines. As with atrocity crimes more broadly – both research and policy efforts search for *the* cause of sexual war violence. Combined, this reduction of complexity, I argue, facilitates the prioritization of criminal justice measures as a response to cries to “do something” in the face of war suffering. And indeed, feminist legal strategies have been extremely effective. Legal scholars state that no other areas have undergone a more rapid criminalization internationally than sexual war violence (Sandvik 2012). The past two decades’ use of legal strategies to properly react to sexual war violence has been and remains central and celebrated in international policy, among advocacy groups, scholars and in the development of international criminal law. Hence, international criminal proceedings are both the result of international feminist campaigning and a central driving force of its continuation in this and other areas.

Interestingly, the success of feminist legal strategies and advocacy groups’ calls to end impunity for sexual war violence materializes in strict individualization of guilt

in criminal proceedings – quite in contrast to the overriding theoretical narrative about perpetrators of conflict-related atrocity crimes. National and international criminal justice responses emphasize individual circumstances and characteristics, rather than collective processes pertaining to the groups to which individual perpetrators belong, whereas the ordinary man under extraordinary circumstances focus on structures and social pressures within which perpetrating individuals act. In the face of a perpetrator “gap” in research on sexual war violence, I hold that court cases focusing on direct perpetrators of sexual war violence are likely to provide interesting material for the purpose of exploring this paradox, and the agency vs structure debate that criminal proceedings and the arguments of the parties are likely to epitomize (Houge 2015).

More than 20 years after the establishment of the ad hoc international criminal tribunals following the wars in the former Yugoslavia and the genocide in Rwanda, the archives of these tribunals – in the forms of verbatim court transcripts, closing briefs, investigative materials – provide a vast empirical database, that have only recently been subjected to social scientific attention. The court transcripts pertaining to cases before international criminal tribunals that deal with charges of sexual violence in particular involve countless testimonies that describe in clarifying and obtrusive details the sexual violence charged. This follows from the purpose of the court proceedings – the offenses need to be talked into the court, void of metaphors and euphemisms. Hence, these proceedings provide access to narratives that have elsewhere been silenced and which are ethically challenging to ask for in interview settings. Accordingly, international tribunals have been instrumental and unprecedented not only in its prosecution of such crimes, but also in producing stories and data on the explicit expressions such violence might take on. Hence, these institutions both enable and constrain stories about sexual war violence (Bano and Pierce, 2013: 231). As a result, quotes from judgments citing victims’ testimonies are no stranger in writings on the topic, yet it is rarely – if ever – problematized or discussed that they are pro-

duced within a court setting. Victim witnesses are considered to be witnesses of the truth, and are granted epistemic authority that extends their personal experiences, and also include the motivations and rationales for their perpetrators to offend.

These proceedings have a role, somewhat unintended, beyond its strict legal rationales and the intended outcomes listed earlier – which lies in illustrating or forming the basis of much theorization on the phenomena they tackle, and in consequence also norm construction beyond the legal level, but also politically and socially. In particular, perhaps, this is true pertaining to sexual war violence, where activists, lawyers and scholars have oftentimes been hard to distinguish from one another.

### **Re-presentations of defendant perpetrators in Sexual war violence cases**

In the remainder of this report, I provide a summary of the research findings presented at the NSfK-seminar, recently published in Houge (2015). I explore narratives from concluded proceeding against direct perpetrators of sexual war violence from three different legal institutions – the international criminal tribunals following the wars in the former Yugoslavia and the genocide in Rwanda, as well as US courts-martial following the so-called Abu Ghraib offenses in 2003. By direct perpetrators I mean individuals who have been directly involved in the offense in question. Currently, this pertains to 20 concluded cases: 12 from the ICTY, 2 from the ICTR and 6 from US Courts martial. Although a very limited number of cases, reflecting the still looming impunity for sexual war violence crimes, the transcripts and judgments from these cases provide tens of thousands of pages detailing different aspects deemed relevant for the legal arguments the parties chose to undertake.

To situate these narratives in the emerging scholarly debate about perpetrators of sexual war violence it is necessary to factor in the influences of the legal framework on their form and content – to address their inherent instrumentality, and the risks and pressures involved in their production. Reflecting procedural strategies and le-

gal frameworks, the counsels and witness to some extent narrate the defendants into pre-scripted stories with limited flexibility. But within this framework, the narratives create trial truths about the phenomenon they are discussing.

I found that the narratives by primary actors, that is defense and prosecution counsels, revolve around two broadly defined narratives that emphasize the defendant either as someone whose personal characteristics and personality deviate from what is considered ordinary, and narratives that posit the defendant as an ordinary man or woman who responds to situational pressures and necessities.

Prosecution counsels overemphasize individual agency whereas defense counsels underplays it. On the part of defense counsels, the sexual violence is constructed as committed out of necessity to handle difficult detainees, to fulfill necessary sexual urges, as inevitable due to situational pressures, because it was ordered or because of the ways in which the defendants' conforming personalities were taken advantage of. The constructed justifications or excuses that these neutralizations are part of provide means through which responsibility can be retrospectively attributed elsewhere.

In contrast, the prosecution counsels work to make these neutralizations irrelevant. In order to hold individuals accountable, prosecutors need narratives about the crimes that focus on the individual. Thus, in the majority of cases prosecutors emphasize that the individual defendants have personal agency in their situations and vigorously opt for sexualized violence when they could have opted out and even prevented it from happening. War, in these narratives, is seen as an opportunity for perpetrators to act out opportunist, sadistic pleasures.

My analysis illustrate how the fight against impunity materializes in the form of court narratives about perpetrator defendants, and what happens when different approaches to perpetrators of sexual war violence meet in this context. The defense and prosecution counsels in these court systems re-presented the defendant perpe-

trators in various ways – with different narratives pulling in opposing directions in terms of the degree of agency the defendant is argued to have had in relation to his or her participation in the sexual offenses. Reflecting the selection criteria for the analyses (i.e., court cases ending in convictions), it is not the structural and socially weighted narratives advocated by defense counsels that are reflected in judgments. Rather, judgments reflect the prosecution counsels' narratives about perpetrator defendants that emphasize individual agency and opportunist, sadistic deviance made possible by the war context. It is worth noticing that the feminist legal strategies advocated by scholars that in their theorizations emphasize the ordinary man under extraordinary circumstances paradigm – result in convictions that to a considerable degree disregard the collective nature of the offenses and the situational pressures that their dominant social theory underscore.

This research provide an example of how criminology can add to current debates on international criminal justice by shifting the focus from doctrinal fights over legal principles and case law, to the insights of stories, or narratives, that these legal proceedings produce. These narratives are seen as important because they, as stated, both reflect and influence cultural and historical narratives about sexual violence in war.

### **Final remarks**

My concern in this presentation has been to both advocate and illustrate criminological inquiries into atrocity crimes, and in particular sexual forms of such violence. My emphasis has been on legal strategies and criminal proceedings, but the possibilities are many, as are, unfortunately, the number of case studies open for analytical approaches.

To understand the relationship between criminal and social justice responses in the face of conflict-related sexual violence, and the prioritization of the former, it is nec-

essary to investigate what victim and perpetrator constructions and re-presentations that underlie policy developments. Narratives that emphasize simplicity and streamlined etiological connections are likely to result in a preference for criminal justice responses. And criminal justice responses, in turn, enforce such narratives.

It is noticeable also that social scientific scholars in the sexual war violence field tend not to problematize the taken for granted symbolical value and deterrent effect of international and national criminal proceedings of individual defendants charged with sexual violence crimes. This is not to say that criminal justice responses should be abandoned and replaced altogether. However, claims about criminal prosecutions' outcomes and relevance should be based on its concrete contributions and empirical evidence, not lofty and ambitious assumptions about their effects. Criminology can contribute to a more sober presentation and understanding of criminal justice responses' ability to deal with past atrocities and influence the future take on these issues, both theoretically, conceptually, empirically and practically.

## References

- Bano S and Pierce J. (2013) Personal Narratives, Social Justice, and the Law. *Feminist Legal Studies* 21: 225-239.
- Dutton DG. (2007) *The Psychology of Genocide, Massacres, and extreme Violence. Why "Normal" People Come to Commit Atrocities*, Westport: Praeger Security International.
- Felman, S. (2002) *The Juridical Unconscious. Trials and Traumas in the Twentieth Century*, Cambridge: Harvard University Press.
- Fletcher, LE. & Weinstein, HM. (2002) Violence and social repair: rethinking the contribution of justice to reconciliation, *Human Rights Quarterly*, 24(3): 573-639
- Henry, M. (2013) "Ten reasons NOT to write your Master's Dissertation on Sexual Violence in War", Guest Blog Post at *The Disorder of Things* 04.06.2013 Available at <http://thedisorderofthings.com/2013/06/04/ten-reasons-not-to-write-your-masters-dissertation-on-sexual-violence-in-war/> [last accessed 04.05.2015]
- Houge, AB. (2009) Seksualisert krigsvold i Bosnia og Hercegovina: kjønn, etnisitet og seksualitet [Sexualized War Violence in Bosnia and Herzegovina: Gender, Ethnicity and Sexuality]. *Sosiologi i dag* 39: 23-42.
- Houge, AB. (2015) Re-Presentations of Defendant Perpetrators in Sexual War Violence Cases Before International and Military Criminal Courts *British Journal of Criminology* [online first], doi:10.1093/bjc/azv065
- Houge, AB. (forthcoming) Sexualized war violence. Knowledge construction and knowledge gaps. *Aggression and violent behavior*.
- Houge, AB., Lohne, K. & Skilbrei, ML. (forthcoming) Gender and crime revisited: criminological gender research on international and transnational crime and crime control. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*
- Sandvik, K. B. (2012) The politics and possibilities of victim-making in international law. *Revista Da Faculdade De Direito Do Sul De Minas*, 27: 237-258.
- Smeulers, A. & Haveman, R. (eds.) (2008) *Supranational Criminology: Towards a Criminology of International Crimes*, Antwerp: Intersentia.



# PRÆSENTATIONER I PARALLELLE SESSIONER

## CRIME CONTROL

### **Udfordringer i et projekt om mere uddannelse til indsatte i danske fængsler**

*Dorte Stenbæk Bentsen*

#### **Fængselsbehov eller de indsattes behov?**

##### **Abstract**

Dette paper beskriver en af de barrierer, der viser sig at være til stede i forhold til at give flere indsatte uddannelse, mens de afsoner i de danske fængsler. Paperet viser eksempler på, at de indsattes muligheder for at modtage undervisning nogle steder begrænses af et hensyn til produktionen på fængslet. Især de indsatte, der forventes at kunne levere et godt stykke arbejde kan være så attraktive, for fængslets produktion, at deres muligheder for at deltage i uddannelse risikerer at blive begrænset.

Det tyder på, at der på den baggrund nogle steder kan opstå en interessekonflikt mellem de ansatte, der arbejder med uddannelse og de ansatte, der arbejder med fængslets produktionsvirksomhed. Hvis de indsattes behov for opkvalificering og beskæftigelsestræning bedst muligt skal imødekommes af tilbuddene på fængslet er det ikke hensigtsmæssigt, at den del af beskæftigelsen, der vedrører uddannelse og den del, der vedrører produktion modarbejder hinanden.

Datagrundlaget for dette paper er semi-strukturerede interview gennemført i forbindelse med evalueringen af satspuljeprojektet 'Styrket uddannelse til indsatte'. Det vil sige, at de interviewdata, der anvendes er skabt i en kontekst, hvor interviewpersonerne bliver bedt om at forholde sig til succeser og udfordringer i forhold til et mål om at styrke uddannelsen af de indsatte. Der er gennemført interview på 6 af de 14 fængsler.<sup>18</sup>

### **Projektet "Styrket uddannelse til indsatte"**

Regeringsgrundlaget fra 2011 beskriver, hvordan Kriminalforsorgen for at mindske tilbagefald til kriminalitet skal reformere uddannelses tilbuddene på fængslerne. På baggrund af dette, blev der i 2012 indgået et forlig om et satspuljeprojekt med blivende midler under titlen "Styrket uddannelse til indsatte".

Projektets formål er, at flere indsatte påbegynder og gennemfører kompetencegivende uddannelse, mens de afsoner. Målet skal især opnås ved at fængslerne tilbyder flere erhvervsrettede uddannelses tilbud og mere grundskoleundervisning. Dertil skal alle indsatte have et systematisk tilbud om uddannelses- og erhvervsvejledning. Det er også en del af projektet, at grundskoleundervisning på fængslerne standardiseres, så tilbuddene er mere ensartede, uanset hvor man afsoner. Grundskoleundervisning er især Almen Voksenuddannelse (avu) på 9. og 10. classes niveau og Forberedende Voksenundervisning (FVU). I forhold til de erhvervsrettede uddannelser skal der udbydes flere retninger inden for erhvervsuddannelse (EUD) og der skal tilbydes flere arbejdsmarkedsuddannelseskurser (AMU).

---

<sup>18</sup> Når der skrives "fængsler" menes Kriminalforsorgens 14 fængsler inklusiv Københavns Fængsler. De 14 fængsler er det primære genstandsfelt for satspuljeprojektet.

Til projektet er afsat 36 mio. danske kroner om året. Midlerne går især til løn og efteruddannelse, da der er behov for en opnormering og en opkvalificering i forhold til undervisere og uddannelses- og erhvervsvejledere.

### **Beskæftigelsen i de danske fængsler**

I de danske fængsler har afsonere ret og pligt til at være beskæftiget ved deltagelse i arbejde, uddannelse eller anden godkendt aktivitet jf. § 39 i Straffuldbyrdsloven. I stk. 2 er det endvidere beskrevet, at valg af beskæftigelse så vidt muligt skal tage hensyn til den indsattes eget ønske og til den indsattes muligheder for at opnå arbejde eller uddannelse uden for fængslet.<sup>19</sup>

Beskæftigelsen af de indsatte i de danske fængsler kan deles op i fire hovedkategorier: arbejde, undervisning, misbrugsbehandling og programvirksomhed<sup>20</sup>. Arbejde kan yderligere deles op i vedligeholdelse (fx rengøring og bygningsvedligeholdelse) og produktionslignende virksomhed, som fx kan være pakkeri, montage eller fremstillingsvirksomhed.

I 2014 blev 78 % af de indsatte arbejdstimer brugt til godkendt beskæftigelse.<sup>21</sup> Af de 78 % blev 60 % af timerne brugt på arbejde. Til sammenligning blev 23 % af timerne brugt på undervisning.<sup>22</sup> Der blev brugt 10 % på misbrugsbehandling og 1 % af timerne blev brugt på programvirksomhed. De resterende 6 % var lovligt fravær fra beskæftigelsen.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> LBK nr 435 af 15/05/2012

<sup>20</sup> Programvirksomhed er godkendte programmer, hvor de indsatte kan få nye færdigheder i forhold til deres adfærd og omgang med andre mennesker. Eksempler på programvirksomhed er Det kognitive færdighedsprogram og Anger Management.

<sup>21</sup> De resterende timer er registrerede under tidsarter som fx 'Ulovligt fravær', 'Manglende arbejde' og 'Ønsker ikke arbejde'.

<sup>22</sup> Omkring 20 % af de timer, der er registreret under uddannelse foregår praktisk på værkstederne. Der drejer sig dels om kompetencegivende erhvervsrettet uddannelse i form af erhvervsuddannelse, arbejdsmarkedsuddannelseskurser dels om et flerårsaftaleprojekt om arbejdsmarkedsparathed.

<sup>23</sup> Procenterne er beregnet på baggrund af oplysninger i Kriminalforsorgens ledelsesinformationssystem.

Historikken bag beskæftigelsen i Kriminalforsorgens institutioner er beskrevet i forbindelse med udstillingen "Nutidens beskæftigelse i fængsler og arresthuse":

*"Det er en kongelig anordning fra 1913, der ligger til grund for nutidens beskæftigelse i fængsler og arresthuse. Det blev dengang besluttet, at fængselsvæsenet selv skulle stå for beskæftigelses-aktiviteterne indenfor murene – et såkaldt state use system, hvor fangerne beskæftiges med fremstilling og reparation af genstande til statens brug.*

*Hvor aktiviteterne fra begyndelsen primært gik på at dække statens behov for genstande, har de seneste 50 års beskæftigelsesaktiviteter haft mere fokus på at give den enkelte indsatte faglige og sociale kompetencer med henblik på selvforsørgelse efter afsoning.*

*Beskæftigelsen har gennem alle årene været en pligt og ofte præget af det gode håndværk. Der er fremstillet alt fra børster, kurve og måtter af halm og kokos til mere industrielt forarbejdede produkter som tekstil og trævarer – herunder Statens Kontor Møbelserie og inventar til celler og opholdsrum.<sup>24</sup>*

Gennem de sidste 25 år er samarbejdet med private små- og mellemstore virksomheder i lokalområdet vokset. I 2014 var omkring halvdelen af indtægten fra den produktionslignende virksomhed fra fremstilling af fx møbler til politiet og Kriminalforsorgen efter det nævnte *state use system* eller katalogvarer til almindelig salg. Den anden halvdel er fra opgaver, der løses på baggrund af ordrer, der indhentes hos private virksomheder.<sup>25</sup>

## **Økonomiske forhold for produktion og uddannelse**

I 2014 havde Kriminalforsorgen en udgift på 111,5 mio. kr. til den produktionslignende virksomhed. Salg af tjenesteydelser og produkter i forbindelse med produkti-

---

<sup>24</sup> Udstillingen åbnede d.11. april 2014 i det gamle Horsens Statsfængsel. Udstillingen udspringer af et samarbejde mellem Kriminalforsorgen og kulturinstitutionen "FÆNGSLET", som ligger i det tidligere Statsfængsel i Horsens. Beskrivelsen her stammer fra præsentationen af udstillingen på [www.faengslet.dk](http://www.faengslet.dk).

<sup>25</sup> Interview med Peter Larsen, Koncern Ressource i Kriminalforsorgen.

onen gav en indtægt på 86,7 mio. kr. Det vil sige udgiften til beskæftigelsen af de indsatte i den produktionslignende virksomhed var på 24,8 mio kr.<sup>26</sup>

I modsætning til produktionen giver undervisning på grundskoleniveau ingen indtægt til fængslet, men der skal stadig betales løn til det personale, der skal gennemføre aktiviteten og den indsatte skal have dusør. Hertil kommer, at en fuldtidslærer, hvis der skal leveres kompetencegivende undervisning pga. forberedelse kan beskæftige indsatte i maksimalt 20 timer om ugen, mens en værkfører på fuld tid kan beskæftige de indsatte i op mod 37 timer.

I forhold til de erhvervsrettede uddannelser er der en taxameterindtægt pr. elev. Til gengæld vil de erhvervsrettede uddannelser i mange tilfælde optage produktionsfaciliteterne og værkførernes tid, så det ikke er muligt at have den samme produktion; og det viser sig, at man på flere fængsler er usikker på, om taxameterindtægten står mål med den indtægt, man mister i produktionen.<sup>27</sup>

Med satspuljeprojektet har fængslerne fået midler til ansættelse af flere skolelærere og til værkførere, som skal undervise de indsatte på de erhvervsrettede uddannelser. I projektet kompenseres ikke for en situation, hvor en større satsning på uddannelse kan betyde, at en større del af produktionsfaciliteterne og de indsatte arbejdskraft er optaget af uddannelse og derfor ikke kan indgå i produktionen.

Dette betyder, at det på den korte bane er billigere at beskæftige de indsatte med produktionslignende virksomhed. Og som det viser sig i det følgende opleves det også mere sikkert for fængslets samlede økonomi at beskæftige de indsatte med produktionslignende virksomhed.

---

<sup>26</sup> Årsrapport for Kriminalforsorgen 2014.

<sup>27</sup> Se temaanalysen i Videreuddannelse af undervisere på erhvervsuddannelsesområdet - en temaanalyse i den samlede evaluering af satspuljeprojektet "Styrket uddannelse til indsatte", Kriminalforsorgen (2014) på [www.kriminalforsorgen.dk](http://www.kriminalforsorgen.dk)

## Produktion og bundlinje

I det følgende trækkes eksempler fra interviewdata frem, som viser, at hensynet til produktionen kan være en barriere for mere uddannelse. I dette første afsnit ses barrieren fra et ledelsesperspektiv.

Flere af dem, der har ansvar for hele eller dele af produktionen på et fængsel udtrykker, at det er udfordrende, at balancere mellem kravet om, at man vil have flere indsatte i uddannelse og de krav, der er til produktionen. Her fortæller en ledende værkfører, hvordan han føler sig klemmt af de modsatrettede krav:

*"Jeg savner lidt, at man kunne sige: 'Jamen, hvad er det vi vil her?' For jeg får egentlig tit skylden for her i fængslet, jamen jeg tænker kun på produktionen. Jeg tænker ikke på uddannelse. Det er ikke sandt. Men det er jo klart, jeg tænker på produktionen, når jeg får en ordre fra min chef: 'Du skal leve op til det her. I skal omsætte det her. Vi skal have så meget på bundlinjen.'"*

Et andet eksempel kommer fra en leder for den samlede beskæftigelse på et fængsel. Han beskriver, hvordan kravet om, at flere indsatte skal i uddannelse ikke harmonerer med de produktionskrav der er til fængslet, og han efterlyser ligesom værkføreren i forrige citat støtte til, hvordan fængslet skal navigere i de forskellige krav.

*Der, hvor man (Direktoratet) måske kunne have hjulpet noget, det er i forholdet rent økonomisk i omstillingen fra arbejdsdrift på vores arbejdsplads med de der produktionsmål, og så lige pludselig sige, at nu skal I altså have rigtig mange flere i gang med uddannelse (...) Der husker jeg, at vores værkførere de sagde, at vi kan ikke både blæse og have mel i munden, for der er de produktionskrav, og det havde man rigeligt at gøre med at opfylde (...) Så kan vi søge en ekstra værkfører på satspuljen (...) Men så er det stadig problemet i forhold til økonomien og Direktoratets krav.*

Det fremgår her, at der på nogle fængsler er en forståelse af, at produktionen og den samlede indtægt, der er fra produktionen, skal opretholdes. Samtidig er der krav til,

at flere indsatte kommer i uddannelse; og opfattelsen er, at de to krav trækker i hver sin retning. Dette betyder, at fængslerne bliver usikre på, hvad vej man skal gå, og hvilke konsekvenser mere uddannelse har for fængslets samlede økonomiske ramme.

### **Produktionen som "førstevælger"**

I ovenstående er der eksempler på, at lederne i produktionen oplever en usikkerhed i forhold til økonomi og produktionskrav, som udgør en barriere for mere uddannelse. Her vises eksempler på, hvordan barrieren kommer til udtryk i forhold til den indsatte i den første tid efter indsættelsen, hvor det afgøres, hvad den indsatte skal beskæftige sig med.

En fængselsbetjent beskriver i grove træk, hvordan de indsatte fordeler sig på uddannelse og beskæftigelse. Han giver udtryk for at værkmeesteren i produktionen er "førstevælger" og, at værkmeesteren vælger dem, som kan levere et fornuftigt og stabilt stykke arbejde i produktionen, så fængslet kan nå de ordrer, der ligger i ordrebogen.

Fængselsbetjenten siger:

*"Groft sagt er det den bedste tredjedel af de indsatte, der er i produktionen (...) Og det skyldes nok, at dem, der kan noget, dem får værkmeesteren rekrutteret til produktionen."*

Det er interessant, at fængselsbetjenten bruger ordet "rekruttere". Ordet giver indtryk af, at den indsatte ses som en arbejdskraft, og at udgangspunktet ikke er den indsattes behov og ønsker men fængslets behov for dygtige hænder i produktionen.

Det andet eksempel fra den førte tid efter indsættelsen, hvor det afgøres, hvor den indsatte skal beskæftiges, kommer fra en vejleder. Fra 2014 er det som en del af satspuljeprojektet blevet et krav, at fængslerne skal have to uddannede uddannelses- og erhvervsvejledere.

En uddannelses- og erhvervsvejleder siger:

*"Der er et værksted, hvor de hiver de indsatte ud fra skolen og tilbage, fordi de har for travlt [på værkstedet]. De gode [indsatte] får jeg jo hurtig sat i skole. Jeg sender mange på AMU-kurser, og det pisser dem også af (de ansatte på værkstedet). Der tænker man ikke lige på alle værkstederne, at det måske er godt for den indsatte, at få det og det AMU-kursus, for det er formentlig i den branche, de vil få arbejde, og så er det godt, at de har fået det store kørekort. Mine kollegaer tænker lige nu og her, og tænker inde i fængslet, mens min metode har ben ud af fængslet"*

Nogle vejledere oplever på denne måde, at deres arbejde med at motivere de indsatte til at vælge uddannelse og matche de indsatte med relevante uddannelser modarbejdes, når der på grund af travlhed på værkstedet er brug for de indsattes arbejdskraft i produktionen.

Begge citater er eksempler på, at produktionens behov for arbejdskraft nogle steder risikerer at trumfe de indsattes behov for uddannelse.

### **Fra fængselsbehov til indsattebehov**

Ovenstående tyder på, at der opstår en interessekonflikt mellem beskæftigelsens forskellige områder. De ansatte, der hovedsageligt arbejder med de indsattes kompetencer (undervisere, skoleleder og uddannelsesvejledere) står på den ene side. De



ansatte, der har ansvar for produktionen på fængslet (værkmestre i produktionen og driftsledere) står på den anden side.

Det tyder også på, at interessekonflikten kan komme til udtryk som en konkurrence om de positivt stærke indsatte, og det er en risiko for, at det dermed også bliver en barriere for, at personalet på tværs af faglighed er fælles om at sætte fokus på klientens behov.

Løsningen er ikke, at afskaffe den produktionslignende virksomhed på fængslerne til fordel for mere uddannelse. Målet bør i stedet være, at de sociale og faglige kompetencer, de indsatte kan få ved at indgå i et fællesskab på en arbejdsplads og ved at fremstille fx møbler skal kombineres og sammentænkes med de indsattes behov for formel kompetenceudvikling. I det lys bliver det tydeligt, hvordan en konkurrence om de indsatte, og en interessekonflikt mellem de to områder af beskæftigelsen er helt central at undgå, og man bør styrke rammer og incitamentter for et styrket samarbejde på tværs af beskæftigelsens forskellige områder.

I modsætning til de eksempler, der er trukket frem ovenfor, er der også eksempler på, at det er lykkedes, at sætte den indsattes behov mere i centrum for beskæftigelsen på trods af den potentielle interessekonflikt og fængslets behov for arbejdskraft. Her beskriver en leder på uddannelsesområdet på et fængsel, hvordan fokus er skiftet i den situation, hvor det besluttes, hvor den indsatte skal beskæftiges:

*”Vi har talt meget om, at fra at det har været fængselsbehov, altså uh, I mangler nogen på værkstedet, eller vi mangler nogen på FVU (forberedende voksenundervisning), hvor vi skal have fyldt et hold, så er det et menneske, der står der, - og hvad vil være godt for dig ikke? Og den logik.”*

Beskrivelsen af forandringen giver et godt billede af, hvilken udvikling man bør stræbe efter, når det afgøres, hvordan den indsattes beskæftigelse skal sammensættes og - i et større perspektiv - hvordan paletten af beskæftigelsestilbud skal se ud på det enkelte fængsel.

## **Konklusion**

Paperet her viser eksempler på, at der på nogle fængsler er en oplevelse af, at der er et hensyn til produktionen på fængslet, som kan være en barriere for, at flere indsatte kommer i uddannelse under deres afsoning. Det tyder på, at barrieren blandt andet opstår, fordi de ansvarlige i produktionen på fængslerne oplever, at kravene om mere uddannelse står i modsætning til en forventning om, at indtægten fra produktionen skal opretholdes. Om mere uddannelse kræver, at fængslerne har mindre produktion tager paperet her ikke stilling til; men det kan konkluderes, at de to dele af beskæftigelsen nogle steder kommer til at stå i et konfliktforhold, som er uhenigtsmæssigt for den indsattes muligheder under afsoningen.

Paperet her viser også eksempler på, at beskæftigelsen af de indsatte på nogle fængsler i forhold til tidligere formår at tage mere udgangspunkt i den indsattes behov. I beskæftigelsen af de indsatte er det netop vigtigt, at fokus bliver den indsattes behov og ikke fængslets behov, og at de lærings- og normaliseringspotentialer, der er på arbejdspladserne i produktionen, sammentænkes med og ikke står i modsætning til den indsattes behov for formel kompetencegivende uddannelse.

På den måde er det hverken kravene til, at der skal flere indsatte i uddannelse eller kravene til produktionen, der skal i fokus. Det er den enkelte indsattes behov, der skal være udgangspunktet for et bedre samarbejde i beskæftigelsen på fængslerne. Med indførelsen af modtagelsesafsnit eller modtagelsesprocedurer på alle fængsler

pr. 1. januar 2015 er det netop målet at sætte fokus på, at afsoningen ved hjælp af en afsoningsplan er målrettet den indsattes behov.

## **The start-up of a closed prison section in an open prison**

*Sofie Birkmose & Linda Kjær Minke*

The open prison Soebysøgaard [in Danish Søbysøgård] in Denmark has a capacity of 134 male prisoners. In January 2015 the open prison was extended with a closed prison section divided into three smaller sections with a total capacity of 42 male prisoners. The vision was to establish the closed section as a leading educational prison section. The architects of the building are the same as the architects of Halden Prison in Norway. The prison is bright with large windows overlooking the nature and the design was originally thought to encourage interaction across the three sections and enable easy access to staff. The scope of this evaluation is to identify challenges and successes in the initial phase. The methodology is a combination of qualitative and quantitative methods. The qualitative methods involve observation and participant observation during three months combined with semi-structured interviews with prisoners and staff. The quantitative method consists of a questionnaire between staff and prisoners.

Originally the closed section was designed to house incarcerated people who were orientated towards education but the closed prison section has predominantly received prisoners with no interest in education. Several prisoners are also affiliated gang members or former gang members who are hostile towards each other. Therefore the prisoners have been segregated and the doors between the three sections have been locked. This approach minimizes the interaction between prisoners and staff to the regret of both groups and makes it difficult to live up to the original plan as being an education oriented prison section. Since the original plan was to offer minimum 14 prisoners occupation through self-studies, there is not enough staff for the prison workshop. Due to this, the prison does not have the capability to offer occupation to all prisoners. Some preliminary findings in this evaluation are there-

fore challenges about the target group and due to that also challenges about the architecture of the prison section and limited access to occupation.

### **Opstart af lukket fængselsafdeling i et åbent fængsel**

Det åbne fængsel Statsfængslet på Søbysøgård har en kapacitet på 134 mandlige indsatte. I januar 2015 blev fængslet udvidet med en lukket fængselsafdeling med en kapacitet på 42 pladser. Den oprindelige vision med lukkede fængselsafdeling har været at profilere den som en uddannelsesafdeling, hvor indsatte skulle tilbydes mulighed for selvstudier, samt et øget fokus på relationer og dermed den dynamiske sikkerhed i fængslet. Nærværende evaluering har til formål at belyse udfordringer og succeser samt, hvordan fængselskultur udvikler sig i etableringsfasen. Det er intentionen, at evalueringens resultater skal kunne anvendes fremadrettet – både i forbindelse med intern læring på Søbysøgård og som erfaringsgrundlag i forbindelse med etablering af fremtidige nye fængsler og fængselsafdelinger nationalt og internationalt. Evalueringen er finansieret af Justitsministeriets forskningspulje.

### **Evalueringens metoder og erfaringer med de anvendte metoder**

Methodisk er evalueringens spørgsmål besvaret med kvalitative og kvantitative metoder. De kvalitative metoder omfatter observation, deltagerobservation og interview. Hensigten med observation som metode er at komme så tæt på genstandsfeltet som muligt for derved at observere, hvordan praksis udfolder sig og herunder også, hvordan relationer udspiller sig inden for en specifik kontekst. Desuden er antagelsen, at observationsstudiet kan bidrage til viden om praksis og adfærd, der er omfattet af common sense blandt aktørerne.<sup>28</sup> Yderligere kan observationsstudier bidrage til inspiration til spørgsmål i forbindelse med kvalitative interview. Deltagende observation er funderet i forskerens nærhed og deltagelse i aktiviteter i det studerede

---

<sup>28</sup> Spradley 1980.

felt samtidig med en opretholdelse af en reflekteret distance.<sup>29</sup> Det kvalitative forskningsinterview benyttes for at opnå en dybere forståelse af, hvordan verden opleves og erfares med henblik på at fortolke betydningen af det, der beskrives.<sup>30</sup>

Evaluator har haft observationsbesøg på afdelingen to gange ugentligt i en periode på tre måneder fra medio marts til medio juni (N220 timer). Grundet stor travlhed på afdelingen har det ikke været muligt at gennemføre interview med samtlige ind- og ansatte. Der er således i perioden gennemført interview med ni indsatte og 14 ansatte.

Omkring de anvendte metoder må observationsstudien og deltagelsesobservation fremhæves som særdeles brugbare til at generere ny viden om praksis og sociale dynamikker. De forskningsmæssige betingelser har imidlertid været påvirket af en række udfordringer, idet observationer på fængslets afdelinger har været vanskelige at gennemføre, da evaluator af sikkerhedsmæssige årsager kun har haft tilladelse til at færdes på afdelingerne ifølge med en fængselsbetjent. Langt de overvejende observationsstudier er således gennemført blandt personalet på fængselsafdelingen.

### **Fængselsarkitektur og de fysiske forhold**

I den senere tid er der opstået en ny type fængsler, der er karakteriseret ved et brud med den monotone og institutionsprægede fængselsarkitektur.<sup>31</sup> Der er blandt andet taget højde for at maksimere det naturlige lysindfald i fængslet, og indretningen er baseret på, at stimulere indsattes muligheder for resocialisering. Et eksempel herpå

---

<sup>29</sup> Wadel 1991.

<sup>30</sup> Kvale & Brinkmann 2009.

<sup>31</sup> Jewkes & Johnston 2007.

er det lukkede Halden fængsel i Norge,<sup>32</sup> hvor formålet med arkitekturen blandt andet er at invitere til maksimal interaktion og kommunikation både mellem indsatte og mellem ind- og ansatte. Halden fængsel fremstår lyst med store tremmeløse vinduespartier med udsigt til skov. Afdelingerne har køkken med kogeø samt tv-lounge, der for begge deles vedkommende er indrettet i samme stil som moderne familiehuse. Der er kunst på væggene, hvormed hensigten er, at kunsten inspirerer til eftertænksomhed og refleksion.<sup>33</sup> Umiddelbart ses denne nye type fængsler som en positiv udvikling i retning mod mere humane forhold. Men kritikere anfører blandt andet, at denne type indretning blot er en midlertidig afledning fra det åbenlyse magtforhold, der er mellem fængslets ind- og ansatte, samt at visse sociale strukturer i fængslet ikke blot kan påvirkes igennem bedre konstruktion og indretning.<sup>34</sup> Dette understreger, at bedre og mere humane arkitektoniske og indretningsmæssige forhold ikke kan erstatte vigtigheden af den menneskelige kontakt og relationerne i fængslerne. Men omvendt spiller de fysiske rammer og herunder fængslets arkitektur en central rolle for fængslets sociale klima.

Både Halden fængsel og den lukkede belægsbygning på Søbysøgård er tegnet af Erik Møller Arkitekter<sup>35</sup> og for Søbysøgårds vedkommende med Hoffmann som bygherre. Belægsbygningen på Søbysøgård er inddelt i tre afsoningsafsnit med aktivitetsrum og indbygget udeområde for de indsatte. I enkeltmandscellerne er der bad og toiletrum, og forholdene er derfor tilpasset forholdene i det almindelige samfund i overensstemmelse med normalitetsprincippet.<sup>36</sup> Belægsbygningen rummer endvidere et straffeafsnit med fire strafceller og én observationscelle, et besøgsafsnit med fire besøgsrum og en besøgslejlighed. Ved siden af belægsbygningen er et selvstæn-

---

<sup>32</sup> <http://www.haldenfengsel.no/wp/>

<sup>33</sup> Hancock & Jewkes 2011.

<sup>34</sup> Hancock & Jewkes 2011.

<sup>35</sup> [http://www.ema.dk/halden\\_faengsel\\_oestfold\\_norge/](http://www.ema.dk/halden_faengsel_oestfold_norge/) og [http://www.ema.dk/andre\\_sider//article/kriminalforsorgens\\_bygninger/](http://www.ema.dk/andre_sider//article/kriminalforsorgens_bygninger/)

<sup>36</sup> Direktoratet for Kriminalforsorgen 1993.

digt aktivitetshus, som rummer værksteder, undervisningslokaler samt et multireligøst rum. Udendørs er en multibane med tilhørende træningsfaciliteter.<sup>37</sup>

De tre separate belægsafdelinger har døre, der er monteret med vinduespartier, der støder op til et afgrænset nyreformet område, der afsluttes af et personalekontor med store vinduespartier. Herfra kan ansatte monitorere de respektive afdelinger. Designet af bygningen har dermed visse lighedstræk med det panoptiske princip.<sup>38</sup>

Sammenlignet med Halden fængsel har den lukkede afdeling også tremmeløse vinduer med udsigt til den omkringliggende natur. Der er højt til loftet, og med højt-siddende vinduer er lysindfaldet forsøgt maksimeret. Afdelingens fællesarealer består af moderne køkkener og tv-lounge. Der er ligeledes kunst på væggene, som skal inspirere til refleksion og positivitet.

## **Foreløbige evalueringresultater for perioden januar 2015 til juni 2015**

### **Klientellet på den lukkede fængselsafdeling**

Fængslet har i opstartsfasen modtaget indsatte fra de øvrige lukkede fængsler samt indsatte, der er overført fra arresthuse eller fra fri fod med henblik på fuldbyrdelse af straf. Indsatte er således blevet placeret på anmodning fra de øvrige fængsler samt

---

<sup>37</sup> <http://www.hoffmann.dk/projekter/oevrigt-offentligt-byggeri-projekter/retsvaesen-projekter/article87238.ece>

<sup>38</sup> I slutningen af 1700 tallet udviklede den engelske filosof Jeremy Bentham (1748-1832) en ny type fængselsbygninger med et design, der muliggjorde at en overvågende person kunne observere alle (fanger). Konstruktionen var baseret på, at fangerne ikke vidste, om de blev overvåget eller ej. Dette skabte en »følelse af en usynlig alvidende« (Roth 2006:33, Smith 2003). Andre danske fængsler, der er designet med udgangspunkt i det panoptiske princip er Vestre fængsel (<http://www.koebenhavnsfaengsler.dk/Vestre-F%C3%A6ngsel-2164.aspx>) og Statsfængslet i Vridsløselille (<http://www.statsfaengslet-vridsløselille.dk/generel-information/generelt-om-faengslet/faengslets-historie.aspx>).



de nyetablerede områdekontorer.<sup>39</sup> Gruppen af indsatte omfatter både langtidsafsonere såvel som personer, der er idømt kortere straffe.

I evalueringsperioden har den lukkede fængselsafdeling modtaget adskillige indsatte med divergerende bandetilhørsforhold herunder både indsatte, som er aktive medlemmer af en bande og tidligere bandemedlemmer, hvoraf nogle er i bandeexitprogram. Dette har dels medført spændinger og konflikter mellem indsatte, og dels bekymringer blandt indsatte i bandeexitprogram omkring, hvorvidt aktive bandemedlemmer kan få viden om dette. Det har været en stor logistisk udfordring for fængslet at håndtere, idet det har været nødvendigt at tage højde for de konflikter, der potentielt set er imellem de forskellige bander samt mellem udtrådte og fuldgældige medlemmer af den samme bande. Hovedparten af afdelingens klientel er endvidere ikke uddannelsesorienterede. Dette er problematisk i forhold til at realisere afdelingens vision om at profilere sig som en førende uddannelsesafdeling.

### **Arkitekturen på den lukkede fængselsafdeling**

Antagelsen med bygningskonstruktionen var, at dørene til de respektive afdelinger skulle være ulåste, hvorved indsatte kunne færdes frit ind og ud af afdelingerne og henvende sig på personalekontoret. Praksis viser imidlertid, at dørene til de respektive afdelinger er konstant aflåste, hvorfor indsatte ikke har mulighed for at bevæge sig ind og ud af afdelingerne. Dette er begrundet i sikkerhedsmæssige hensyn herunder forebyggelse af konflikter og overfald mellem indsatte med divergerende bandetilhørsforhold.

---

<sup>39</sup> I forbindelse med kriminalforsorgens reorganisering hører Statsfængslet Søbysøgård pr. 6. maj 2015 under områdekontoret Syddanmark (<http://www.kriminalforsorgen.dk/Nyheder19.aspx?Action=1&NewsId=1302&PID=14052>).

Idet det nuværende klientel har divergerende bandetilhørsforhold, og af sikkerhedsmæssige årsager ikke kan afsone sammen, har bygningskonstruktionen bevirket, at kontakten mellem ind- og ansatte er yderst begrænset, og ansatte har som følge deraf ikke haft føling med stemningen på afdelingerne. En fængselsbetjent beskriver konstruktionen og den heraf følgende afstand mellem ind- og ansatte således:

*»Her har vi et kontor, og så har vi gangen, og så har vi en dør, og så har vi en gang, og så har vi en dør, og så har vi et køkken og så helt ned til gangen. Vi har ingen føling med, hvad der sker ude på gange-  
ne.« (IP2).*

Når den bygningsmæssige konstruktion er funderet i segregering, begrænses adgangen til viden om det sociale klima og indsattes fællesskaber.<sup>40</sup> Derudover øger denne form for indretning distancen mellem ind- og ansatte, og flere indsatte efterlyser mere samtalekontakt med personalet. Dermed er afdelingens vision om et øget fokus på relationer og den dynamiske sikkerhed på nuværende tidspunkt vanskelig at imødekomme.

### **Manglende beskæftigelse og fritidstilbud**

Oprindeligt var antagelsen, at 14 indsatte (en belægsafdeling) skulle være beskæftiget med selvstudier. På denne afdeling er der derfor mulighed for at installere computere med SK net (begrænset internetadgang) på cellerne. Praksis viser imidlertid, at selvstudierne endnu ikke er implementeret i fængslet. Det skyldes, at implementering kræver, at der er et tilstrækkeligt antal indsatte, der er egnede hertil, sådan en samlet afdeling kan sammensættes af selvstuderende. Fængslet har både computer-

---

<sup>40</sup> Denne viden opnås dog delvist på anden vis, fx under samtaler med indsatte i forbindelse med sagsbehandling, i arbejdsdriften og under indsattes kontakt med personalet i forbindelse med disciplinære forseelser.

ne og SK-nettet installeret, men der er aktuelt tale om en for stor gruppe indsatte, som falder udenfor målgruppen af uddannelsesparate indsatte.

Fængselsafdelingens øvrige beskæftigelsestilbud er sammensat og indrettet efter, at minimum 14 indsatte skal være beskæftiget med selvstudier. Der er ikke ansat et tilstrækkeligt antal værk mestre og skolelærere til, at samtlige indsatte kan beskæftiges på værkstederne og i skolen.<sup>41</sup> Fængslet har som følge heraf ikke mulighed for at tilbyde alle indsatte fuld beskæftigelse. Det er derfor alene halvdelen af de indsatte, der på nuværende tidspunkt er i beskæftigelse.

Indsatte efterlyser også flere fritidstilbud og adgang til et velassorteret bibliotek i fængslet.<sup>42</sup> De indsatte, som ikke er i beskæftigelse, er ekstra udsatte under disse forhold. De har lange dage og ikke noget meningsfuldt at udfylde dagene med. Dette afføder frustrationer og negativ stemning blandt indsatte. En indsat udtrykker sine frustrationer over de manglende beskæftigelses- og fritidsaktiviteter på følgende måde:

*»Er det her sted en mellemstation eller, hvad er det? (...) Det svarer til en mand, der kommer i jakkesæt og dyr bil, men ikke har råd til benzinen.« (IP9).*

Ovenstående citat vidner om en frustration over manglende indhold i hverdagen, som både ind- og ansatte er enige om giver anledning til konflikter og et negativt opholdsmiljø. Selvom afdelingen er i en opstartsfasen, er det problematisk, at fritidstilbuddene er begrænsede og ikke alle indsatte har mulighed for beskæftigelse. En forklaring på at afdelingen endnu ikke kan fungere beskæftigelsesmæssigt optimalt

---

<sup>41</sup> Skolen udbyder fag som dansk, matematik og billedkunst på 9. og 10. klasses niveau.

<sup>42</sup> Fængslet har et mindre udvalg af bøger, som er indsamlet fængslets skolelærere.

kan være, at der ved placering af indsatte til den lukkede afdeling ikke har været foretaget den fornødne koordination til at sikre, at afdelingen modtager et tilstrækkeligt antal uddannelsesparate indsatte. Det betyder således, at et centralt element må gælde placering af indsatte, især når det gælder placering på de såkaldte »specialafdelinger«.

Af kriminalforsorgens seneste flerårsaftale fremgår det, at der skal ske et markant løft i uddannelses- og beskæftigelsesindsatsen i kriminalforsorgen. Herunder skal blandt andet erhvervsuddannelsesmulighederne og mulighederne for uddannelse uden for fængslerne styrkes. Denne strategi er med udgangspunkt i forebyggelse af recidiv.<sup>43</sup> Samtidig fremgår det af kriminalforsorgens fem strategipunkter, at fleksibel kapacitet skal være et overordnet tema.<sup>44</sup> Dette uddybes i kriminalforsorgens resultatkontrakt 2014, hvoraf det fremgår, at kriminalforsorgens kapacitetsudfordringer blandt andet skal løses ved at kunne omstille de eksisterende pladstyper efter behov. Dernæst nævnes den lukkede afdeling Søbysøgård direkte:

*»Ligeledes vil de nye pladser blive etableret på en sådan måde, at der opnås størst mulig fleksibilitet. F.eks. vil der blive etableret 42 lukkede pladser i tilknytning til det åbne fængsel Søbysøgård, som også vil kunne anvendes som åbne pladser. Endvidere vil de nye pladser kunne sektioneres både i belægsafsnit, beskæftigelsesfaciliteter og besøgsafsnit, således at man inden for samme afsnit kan rumme flere forskellige regimer.«<sup>45</sup>*

---

<sup>43</sup> Regeringen, Enhedslisten, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti (2012).

<sup>44</sup> <http://www.kriminalforsorgen.dk/Vision-og-strategi-307.aspx>

<sup>45</sup> Justitsministeriet og Direktoratet for Kriminalforsorgen (2013).

I kriminalforsorgens mål- og resultatplan 2015 gentages, at klientellet stiller store krav til fleksibel anvendelse af pladserne, uden der i øvrigt anføres uddybende forklaringer eller løsninger på denne problematik.<sup>46</sup>

Spørgsmålet er, om der i praksis på den lukkede afdeling Søbysøgård eksisterer et direkte modsætningsforhold i mellem udmøntningen af visionen om et markant løft i uddannelses- og beskæftigelsesindsatsen i kriminalforsorgen og en samtidig efterlevelse af kravet om fleksibel kapacitet. For at kunne opbygge en afdeling med en uddannelsesmæssig profil, kræver det formentlig en længere stabil periode med en større gruppe uddannelsesorienterede indsatte. Dette besværliggøres dog samtidig af kravet om den fleksible kapacitet, som i praksis kan medføre, at en afdeling må være alt for omskiftelig/omstillingsparat, og dermed ikke får opbygget det fundament, der skal til for driftsmæssigt at kunne fungere som en »specialafdeling« med fokus på indsattes uddannelses- og arbejdsmarkedsparathed.

## **Konklusion**

Evalueringsens foreløbige resultater er, at den lukkede fængselsafdeling på Søbysøgård har store udfordringer, som i den grad vanskeliggør efterlevelsen af afdelingens visioner om at profilere sig som førende uddannelsesafdeling med et øget fokus på relationer og dermed på den dynamiske sikkerhed. Disse udfordringer skyldes i høj grad, at afdelingen er designet til at rumme en målgruppe af indsatte, som er uddannelsesparate. Med den rette målgruppe af indsatte kan dørene mellem afdelingerne og personalekontoret være åbne, og der kan tilbydes samtlige indsatte beskæftigelse, idet en stor del af de indsatte vil være beskæftigede med selvstudier. Imidlertid har det vist sig, at forudsætningerne for at afdelingen kan fungere opti-

---

<sup>46</sup> Direktoratet for Kriminalforsorgen (2015).

malt og ud fra den oprindelige vision, er ændret. Afdelingen har modtaget en betragtelig andel af indsatte med divergerende bandetilhørsforhold, og indsatte som i overvejende grad ikke er uddannelsesparate. Forudsætningerne for afdelingens succes matcher så at sige ikke virkeligheden, hvilket forringer ind- og ansattes trivsel og muligheder for interaktion. Indsatte udtrykker forståelse med forholdene velvidende, at afdelingen er under etablering. Spørgsmålet er, hvorvidt afdelingen med dens oprindelige forudsætninger kan tilpasses til at rumme den nuværende målgruppe. Såvel fængslets arkitektoniske udformning og beskæftigelsesmæssige set-up sammenholdt med den nuværende målgruppe er svært forenelige størrelser, hvilket sætter store begrænsninger for afdelingens optimale drift.

I den seneste måned har fængselsafdelingen fungeret med fuld belægning, hvor der synes at være nået en smertetærskel. Flere indsatte distancerer sig fra personalet og udtrykker en større mistillid sammenlignet med tidligere i etableringsfasen. Som både fængselsbetjente og indsatte har påpeget, er der risiko for, at relationerne mellem fængselsbetjente og indsatte yderligere forværres, og forekommer dette, bliver det vanskeligt at genskabe tilliden mellem grupperne. I forlængelse heraf kan en negativ sideeffekt være, at fængselskulturen i etableringsfasen påvirkes i en negativ retning.

## Referencer

Direktoratet for Kriminalforsorgen (1993). *Principprogrammet*. Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Direktoratet for Kriminalforsorgen (2015). *Mål- og resultatplan for Kriminalforsorgen 2015*. Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Hancock, P. & Jewkes, Y. (2011). Architectures of incarceration: The spatial pains of imprisonment. *Punishment & Society, Vol 13 (5)*, p. 611-629.

Jewkes, Y. & Johnston, H. (2007). The evolution of prison architecture. *Handbook on Prisons*, p.174-196. Willian Publishing, UK.

Justitsministeriet og Direktoratet for Kriminalforsorgen (2013). *Resultatkontrakt for Kriminalforsorgen 2014*. København.

Kvale, S. & Brinkmann S. (2009). *InterView – Introduktion til et håndværk*. Hans Reitzels Forlag. København.

Regeringen, Enhedslisten, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti (2012). *Aftale om finansiering af kriminalforsorgens økonomi*.

Roth, M. (2006). *Prisons and Prison Systems – a global Encyclopedia*. Greenwood Publishing Group, USA.

Spradley, J. (1980). *Participant Observation*, Holt, Rineholt and Winston, USA.

Smith, P. S. (2003). *Moralske hospitaler*. Forlaget Forum, Danmark.

Wadel, C. (1991). *Feltarbeid i egen kultur*, Flekkfjord, Seek A/S, Norge.

## Internetreferencer [senest tilgået den 9. juli 2015]

[http://www.ema.dk/andre\\_sider//article/kriminalforsorgens\\_bygninger/](http://www.ema.dk/andre_sider//article/kriminalforsorgens_bygninger/)

[http://www.ema.dk/halden\\_faengsel\\_oestfold\\_norge/](http://www.ema.dk/halden_faengsel_oestfold_norge/)

<http://www.haldenfengsel.no/wp/>

<http://www.hoffmann.dk/projekter/oevrigt-offentligt-byggeri-projekter/retsvaesen-projekter/article87238.ece>

<http://www.koebenhavnsfaengsler.dk/Vestre-F%C3%A6ngsel-2164.aspx>

<http://www.kriminalforsorgen.dk/Nyheder-19.aspx?Action=1&NewsId=1302&PID=14052>

<http://www.kriminalforsorgen.dk/Vision-og-strategi-307.aspx>

<http://www.statsfaengslet-vridsloeselille.dk/generel-information/generelt-om-faengslet/faengslets-historie.aspx>



# **Self-determination in prison: A new framework for thinking about penal practice and Scandinavian exceptionalism?**

*Sarah B. van Mastrigt*

## **Introduction**

In this paper I propose a preliminary new framework for exploring penal practice by applying the well known theory of Self-determination from social and personality psychology to the context of prisons generally, and the claim of Scandinavian exceptionalism specifically. First, I outline the basic tenets of Ryan & Deci's Self-determination theory (SDT; 2000a,b). This theory identifies three universal psychological needs and argues that their fulfillment is crucial to the promotion of both individual well-being and intrinsically-motivated human action. I then make a general application of the theory to consider how SDT-needs fulfillment in prison might operate to promote meaningful motivation for desistance. A more specific application of the theory follows, where I map SDT's three key needs on to the Danish Programme of Principles for Prison and Probation Work and consider how this may contribute to ongoing debate regarding Scandinavian exceptionalism. This leads to the presentation of two competing hypotheses regarding expected levels of self-determination in Nordic vs. other penal systems. Finally, I discuss next steps in developing and testing the proposed theoretical framework from both local and comparative perspectives.

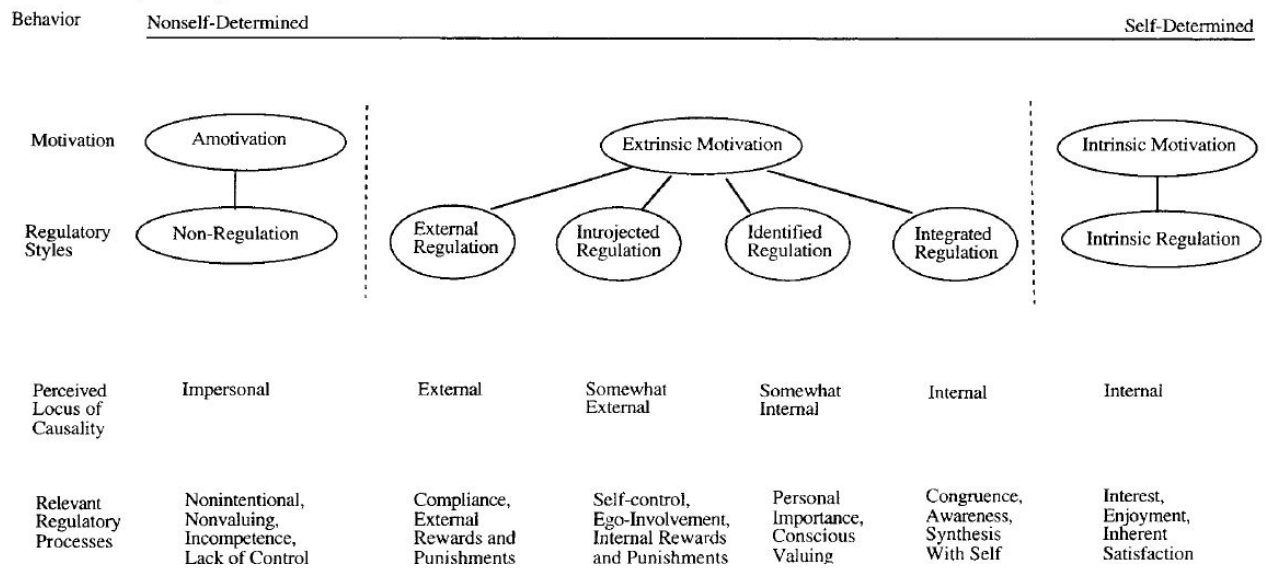
## **Self-Determination Theory**

Self-determination theory explores the intersections between innate human needs, motivational processes, and social environments (Deci & Ryan 1985; Ryan & Deci 2000a,b). According to this theory human beings have three innate psychological needs, the fulfillment of which can either be supported or blocked by social contexts.

These are the need for: *autonomy* (the urge to have a sense of agency and control over one's choices and behaviors), *relatedness* (the desire to interact, care for, and be cared for by others), and *competence* (the need to experience a sense of mastery and be successful in reaching valued goals/behavior).

The theory further suggests that motivation – the activation and intention that drives human action- exists on a continuum (Ryan & Deci 2000b) from *amotivation*, characterized by a lack of intention to act (of simply going through the motions) to *intrinsic* motivation reflecting an inherent interest or drive to engage in a behavior for its own sake. In between, are actions motivated by varying levels of *extrinsic* motivation, which originate in response to external social forces such as risk of punishment or promise of reward. Whereas intrinsic motivations are, by their nature, highly integrated with one's personal values and sense of self, extrinsic motivations can vary considerably in the extent to which they become internalized and self-regulated (see Figure 1). Importantly, research has shown that the farther one moves towards self-determined forms of motivation, the greater the observed levels of performance, behavioral engagement and maintenance, and subjective well-being, and the lesser the observed tendency for external blaming for failures (Deci & Ryan 1980, 1985). In cases where one aims to promote lasting motivation for behavioral change, as is typically the case in the prison environment, the goal should thus be to support integrated and intrinsic forms of motivation whenever possible.

**Figure 1**  
 The Self-Determination Continuum Showing Types of Motivation With Their Regulatory Styles, Loci of Causality, and Corresponding Processes



Source: Ryan and Deci 2000a:72

The development of these forms of motivation depends heavily on social contexts. SDT proposes that environments that promote basic needs fulfillment enhance possibilities for intrinsic and integrated motivation, well-being and personal growth, whereas social environments that are perceived as controlling and coercive or that otherwise limit the possibilities for meeting basic needs are believed to undermine self-determination (Ryan & Deci 2000a). More specifically, research has shown that in relation to the need for *autonomy*, a focus on extrinsic rewards can undermine intrinsic regulation and that a sense of choice, control and freedom from excessive external pressure can promote active transformation of external values/motivations into one's own value and behavioral system (Deci 1972; Deci et al. 1994). With respect to the need for *competence*, evidence suggests that positive feedback increases intrinsic motivation whereas negative feedback does the opposite. Externally motivated behaviors and values are also more likely to be internalized and integrated if individuals feel that the behaviors that they are asked to perform are achievable and

manageable. Finally, with respect to the need for *relatedness*, both intrinsic behavioral motivation and the internalization of extrinsic motivation appear more likely when one feels a sense of belonging and positive attachment with others, particularly if the behavior in question is supported/desired by that social network.

A full description of SDT theory and its extensive empirical foundation is beyond the scope of this paper and can be found elsewhere (for example, see Ryan and Deci 2000); however, current evidence from across a range of applied domains exploring educational, health, and organizational behavior (e.g., Gagne & Deci 2005; Nix et al. 1999; Ryan & Deci 2007, 2009) seem to confirm the claim that these “three innate psychological needs – competence, autonomy, and relatedness – when satisfied yield enhanced self-motivation and mental health and when thwarted lead to diminished motivation and well-being” (Ryan & Deci, 2000:68).

### **Self-Determination and Prison Practice**

Despite its wide-spread application to other social domains and its potential relevance for criminological discussions of rehabilitation and desistance, theoretical insights from Self-determination theory have yet to be applied systematically to the prison context. Although SDT has been applied fairly widely to community contexts where avoidance of relapse is the focus (e.g., addictions treatment; Williams et al. 2006, 2007), I am aware of only a handful of studies that have imported the SDT framework to the offending or prison contexts. These studies, exploring various SDT-inspired educational, motivational, and drug-rehabilitation programs, provide emerging evidence that programming that is aware of or directly applies self-determined goals and mechanisms has the potential to increase well-being and satisfaction, and lower rates of recidivism for participants (Anstiss et al., 2011; McKinney & Cotronea 2011; McMurrin, 2009; Yee et al., 2007). However, programming does

not exist independently of its institutional context- particularly in a prison environment (Kassen 1996). It may therefore also be worthwhile investigating the larger psycho-social, philosophical, and organizational prison contexts that support inmate's self-determination. To my knowledge, this has not yet been done.

The fact that a SDT framework has yet to be widely adopted by prison researchers is particularly surprising given that many of the formal theoretical concepts central to SDT are widely used *informally* in rehabilitation and desistance discourses. For example, the importance of 'enhancing intrinsic motivation' is listed by the American National Institute of Corrections as one of eight key principles of effective interventions (NICIC 2015), and the promotion of prisoner well-being, quality of life, and personal development is an increasingly dominant dialogue in prison research (Leibling 2004, 2011). At the same time, references to the internalization of public values, self-efficacy, agency, and social bonds are replete in the desistance literature (e.g., see Kazemian & Maruna, 2009; Wormith et al. 2007). To the extent that notions of needs, control, isolation, motivation, and self-regulation are central to discussions of both general prison practice and individual desistance processes, I would argue that SDT has a hitherto unrecognised, but promising, potential to provide a formal theoretical framework linking prison practice and desistance literatures to one another, and to the variety of psychological concepts frequently referred to implicitly, but rarely tested or defined explicitly.

If it is the case, as Ryan and Deci argue, that fulfillment of the basic human needs for autonomy, competence, and relatedness are essential for both well-being and intrinsic and integrated motivation and, at the same time, that self-motivation is an important element of many desistance trajectories, it would seem a worthy goal to aim for 'desistance-promoting' (McNiell, 2012) prison environments that promote prisoner self-determination to the greatest extent possible. The question, of course, is

how to achieve this goal within the essentially coercive context of the prison environment. While all prison systems face this shared challenge and by their very nature limit the possibilities for needs fulfillment and self-determination, some penal models may be *relatively* better equipped than others, both philosophically and organizationally, to meet it. In the next section I apply SDT to the Nordic context specifically in order to consider how this framework might contribute to ongoing debate regarding Scandinavian exceptionalism.

### **Self-Determination and Scandinavian Exceptionalism**

In recent years, the so-called ‘exceptionalism’ of the Scandinavian penal system (Pratt 2008a,b, Pratt & Eriksson)2011) has received widespread attention, as well as criticism (see Ugelvik & Dullum 2012). In drawing comparisons to other Anglo-American penal systems, the exceptionalism argument typically points to the relatively positive material conditions of Nordic prison environments (such as low prison populations, short sentences, and humane physical conditions), and comparatively lower recidivism rates after release. However, many Nordic researchers argue that the exceptionalism claim oversimplifies the ‘paradox of a Janus-faced penal regime’ (Barker 2012) and paints the Scandinavian model in too positive a light by ignoring the potential psychological pains of ‘freedom’ (Shammas 2012, 2014), of ‘imprisoning the soul’ (Basberg Neumann, 2012) and discrepancies between Scandinavian ‘penal ideals and practices’ (Molding Nielsen, 2012). I argue that SDT may provide one way to conceptualize, operationalize, and test these conflicting considerations.

A starting point in applying SDT theory to the exceptionalism argument is to consider how the stated principles of the Nordic system (here, I use the Danish case as an example) relate to the three key needs that Ryan and Deci identify. In this section I map the six key guiding principles as outlined in *A Programme of Principles for Prison and Probation Work in Denmark* (Kriminalforsorgen, 2008) onto the SDT framework

in order to consider the extent to which the Danish model may or may not be viewed as (theoretically) exceptional with respect to supporting prisoner self-determination and, in turn, intrinsic and/or integrated motivations for change.

**Figure 2.** *A Programme of Principles for Prison and Probation Work in Denmark.*



*Source: Kriminalforsorgen, 2008:23*

Although my particular focus in this paper is on the six guiding principles for prison work, a brief discussion of the overarching purpose and tasks of the Danish correctional system is important to place these in context. As illustrated in Figure 2, the main purpose of the prison and probation system as stated in the Danish guidelines is “to contribute to reducing criminality” (p. 4). I would add that, by extension, a primary aim of the system is to therefore encourage offenders’ desistance.

In fulfilling this purpose, the system is governed by four requirements (human worth, non-encroachment, enforcement of the law, and sense of justice, pp. 5-8), some of which reflect European prison rules. Next, we have the primary task of the

system which is “implementation of a sanction” (p.9). There are two aspects to this task that are (in principle) given equal weight. The first is to “exercise such control as is necessary for the implementation of the sanction” and the second is to “support and motivate the offender to live a crime-free life by assisting personal, social, vocational and educational development”. This duality is interesting, as SDT theory might suggest that these two tasks are opposed to one another – by both hindering needs via the sanction and attempting at the same time to fulfill basic needs and promote motivation for growth.

In carrying out the aforementioned purposes and tasks, six guiding principles have been outlined and operationalized by the Danish Prison and Probation Service. These include: normalisation, openness, exercise of responsibility, least possible intervention, security, and optimum use of resources. Each of these is considered in relation to the SDT framework below:

**Normalisation** –means that conditions in the prison should “differ as little as possible from those...in daily life outside of prison” (p.10). This overarching philosophy of normalisation has, via its operationalized outcomes, the potential to promote the relative fulfillment of all 3 needs – for example by promoting competence via opportunities for work or education, relatedness via the ‘proximity principle’ which states that offenders will as far as possible be allocated to a prison in close geographic proximity to their home environment, and autonomy in relation to single rooms, personal property, and some degree of freedom with respect to leisure activities (p. 17). To the extent that these aims are realized in practice (which is an empirical question), the normalisation principle would be theoretically expected to help promote needs satisfaction and, in turn prisoner self-motivation and determination.

**Openness** –this principle states that “prison and probation work shall be organized so that the offender is offered good opportunities to make and maintain contact with the ongoing life of the community” (p.11) outside of the prison walls. This is particu-



larly relevant for the need for relatedness – with respect to the operationalized points of departure being placement in an open prison with possibilities of contact with the community, opportunities for visits and leaves, and so on (p.18). Again, to the extent that the openness principle helps meet offenders' need for relatedness, SDT theory would predict that it also has the potential to promote (relative) self-determination and intrinsic motivation.

*Exercise of responsibility* – outlines that “prison and probation work shall be so organised that the offender has the opportunity to develop a sense of responsibility, self-respect, and self-confidence and become motivated to actively strive for a crime-free life” (p.12). This principle arguably encompasses all three of Ryan and Deci's needs, but in particular the needs for autonomy and competence with respect to the operationalized outcomes seeking to provide offenders with a sense of choice and (partial) control over their own lives, self-mangement (in relation to meals, dress, etc), and the suggestion that “guidance will be given to offenders so that they may solve their own problems rather than having problems solved for them...they will be allowed to choose between relevant offers of help rather than having specific arrangements thrust upon them...and have influence in planning these measures” (p.19).

*Least possible intervention* – this principle states that the aim of prison and probation work should be to “develop problem-solving methods which make the least possible intervention in the lives of the inmates or clients...” (p.14), including limiting use of disciplinary punishment. To the extent that this principle allows for some degree of offender autonomy and lessens coercive interventions, it would also theoretically be expected to help promote self-determination in those cases.

*Security* – the “purpose of which is to ensure that the sentence is carried out and...to prevent inmates from committing further offences during the period of imprisonment...” (p.13, 20) is, in opposition to the principle of least possible intervention,

closely equated with the notion of control and therefore potentially undermines both the need for autonomy and self-motivation.

*Optimum use of resources* – this final principle suggests that resources should be used “effectively, flexibly and in relation to perceived needs” (p.15). The implications of this principle in relation to SDT are somewhat unclear. To the extent that this includes the operationalized goals of sensible training and use of staff (p.22) – and sensitively to needs (broadly defined) that promote offenders’ sense of autonomy, relatedness, and competence, then it has the potential to promote need fulfillment. However, if it is in reality a principle used to justify limiting developmental options available to staff or prisoners (due to limited resources), with the associated consequence of minimizing offenders’ internal motivations, this would be expected to have the opposite effect.

As illustrated above, a number of the Danish prison principles map neatly on to the SDT framework in theory. However, as a number of opponents of the exceptionalism argument have pointed out, theory and practice do not always align and it is not immediately obvious how potentially conflicting principles (e.g., security vs. openness) should and are in fact weighted. This leads to two conflicting hypotheses about the expected outcomes of the Danish system as it relates to needs fulfillment, self-motivation/determination, and comparative penal practice.

1. On the one hand, to the extent that the DK prison principles are, in fact, implemented in practice, this system may be *better equipped* to meet basic needs and promote intrinsic/integrated motivation for change as compared to some other systems which, in particular, lack stated principles of e.g., normalisation and openness. This hypothesis would be consistent with the exceptionalism claim.

2. On the other hand, as some opponents of the exceptionalism argument have noted, to the extent that everyday practice deviates from these stated principles or that implicit controls permeate Danish prisons, what appears on the surface to be a system that promotes competence, relatedness, and autonomy may, in fact, *undermine* these to the same or a greater extent than other other penal models.

### Next Steps

Whilst the aforementioned theoretical application of self-determination theory presents a number of interesting and opposing hypotheses regarding relative needs-fulfillment in both local and foreign prisons, these are at present just that – hypotheses. In order to further explore the potential usefulness of the SDT framework, empirical tests are necessary. A first step in this direction would be to measure general SDT needs satisfaction and motivations in the prison context, and to correlate these with measures of prisoner well-being, self-determination and, ultimately, recidivism. A second direction for future work would be to consider how the SDT framework relates to current correctional programming and how it might be incorporated into the development of future rehabilitation efforts. For example, its focus on needs and motivations might relate in various ways to the growing movements promoting Risk-Needs-Responsivity models (Andrews et al. 2011) and/or the use of motivation interviewing (Anstiss et al. 2011), while the focus on competence might relate to strength-based approaches (Ward & Brown 2004). Finally, once solid local investigations of prison SDT have been carried out, comparative analyses exploring levels and determinants of self-determination in different penal contexts could be useful in order to further operationlize and test the exceptionalism debate discussed here.

## **Conclusion**

In this paper, I have argued that SDT might provide both a *general* psychological framework for thinking about prison practice, as well as a more narrow framework for comparative investigations aimed at identifying and testing *differences* in penal practice and the notion of Scandinavian exceptionalisms specifically. The ultimate goal in both cases should be identifying how to best promote needs fulfillment and intrinsic/integrated desistance motivations within the challenging social context of a prison environment. The question of how to maximize the rehabilitative potential of incarceration is by no means a new one, but SDT may provide a promising new perspective on how to work towards an answer.

## **Acknowledgements**

I am grateful to Christian Lund Christensen for many inspiring discussions of this topic over the past few years and his encouragement to keep working on it.

## References

Andrews, D.A., Bonta, J., & Wormith, J.S. (2011). The risk-need-responsivity (RNR) model: Does adding the Good Lives Model contribute to effective crime prevention? *Criminal Justice and Behavior* 38(7): 735-755.

Anstiss, B.A., Polaschek, D.L.L., & Wilson, M. (2011). A brief motivational interviewing intervention with prisoners: when you lead a horse to water, can it drink for itself? *Psychology, Crime & Law* 17(8): 689-710.

Barker, V. (2012). Nordic exceptionalism revisited: Explaining the paradox of a Janus-faced penal regime. *Theoretical Criminology* 17(1): 5-25.

Deci, E. (1972). The Effects of Contingent and Noncontingent Rewards and Controls on Intrinsic Motivation. *Organizational Behaviour and Human Performance*, 8, 217-229.

Deci, E., Eghrari, H., Patrick, B. C., & Leone, D. R. (1994). Facilitating Internalization: The Self-Determination Theory Perspective. *Journal of Personality*, 1994 62:1, 119-142.

Deci, E. & Ryan, R. (1980). The empirical exploration of intrinsic motivational processes. In L. Berkowitz (Ed.), *Advances in experimental social psychology* (Vol . 13, pp. 39-80). New York: academic Press.

Deci, E. & Ryan, R. (1985). *Intrinsic motivation and self-determination in human behavior*. New York: Plenum.

Gagne, M. & Deci, E. (2005). Self-determination theory and work motivation. *Journal of Organizational Behavior*, 2005, 26, 331-362.

Kasser (1996). Aspirations and Well-Being in a Prison Setting. *Journal of Applied Social Psychology*, 1996, 26 15, 1367-1377.

Kazemian, L., & Maruna, S. (2009). Desistance from crime. In M.D. Krohn., A.J. La-zotte & G. Penly Hall (Eds.), *Handbook on crime and deviance* (277-295). New York: Springer

Kriminalforsorgen (2008). *A programme of principles for prison and probation work in Denmark*. Copenhagen: Ministry of Justice, Department of Prisons and Probation.

Lee, M.Y., Uken, A., & Sebold, J. (2007). Role of self-determined goals in predicting recidivism in domestic violence offenders. *Research on Social Work Practice* 17(1): 30-41.

Liebling, A. (2011). Moral performance, inhuman and degrading treatment and prison pain. *Punishment & Society* 13(5):530-550.

Mckinney, D. & Cotonea, M. A. (2011). Using Self-Determination Theory in Correctional Education Program Development. *The Journal of Correctional Education*, 2011 62(3), 175-193.

McMurran, M. (2009). Motivational interviewing with offenders: A systematic review. *Legal and Criminological Psychology* 14: 83-100.

National Institute of Corrections (2015). The principles of effective interventions. Accessed from: <http://nicic.gov/theprinciplesofeffectiveinterventions>.

Neumann, C. B. (2012). Imprisoning the soul. In Ugelvik, T. & Dullum, J. (1. Eds.) *Penal exceptionalism? Nordic prison policy and practice* (139-155). Routledge.

Nielsen, M. M. (2012). To be and not to be: Adaptation, ambivalence, and ambiguity in a Danish prison. *Advances in Applied Sociology* 2(2):135-142.

Nix, G. A., Ryan, R., Manly, J. B. & Deci, E. (1999). Revitalization through Self-Regulation: The Effects of Autonomous and Controlled Motivation on Happiness and Vitality. *Journal of Experimental Social Psychology*, 1999 35, 266-284.

Pratt, J. (2008a). Scandinavian exceptionalism in an era of penal excess. Part I: The nature and roots of Scandinavian exceptionalism. *British Journal of Criminology*, 48, 119-137.

Pratt, J. (2008b). Scandinavian exceptionalism in an era of penal excess. Part II: Does Scandinavian exceptionalism have a future? *British Journal of Criminology*, 48, 275-292.

Pratt, J. & Eriksson, A. (2011). 'Mr. Larsson is walking out again'. The origins and development of Scandinavian prison systems. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, 2011 44(1), 7-23.

Ryan, R. M. Deci, E. (2000a). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. *American Psychologist*, 55(1), 68-78.

Ryan, R.M., & Deci, E.L. (2000b). Intrinsic and extrinsic motivations: Classic definitions and new directions. *Contemporary Educational Psychology* 25:54-67.

Ryan, R. M. & Deci, E. (2007). Active human nature: Self-determination theory and the promotion and maintenance of sport, exercise and health. In M. S. Hagger & N.

L. D. Chatzisarantis (Eds. ), *Intrinsic motivation and self-determination in exercise and sport*. 1-19.

Ryan, R. M., & Deci, E. (2009). Promoting self-determined school engagement: motivation, learning and well-being. In K. R. Wentzel & A. Wigfield (eds.), *Handbook on motivation at school*. 171-196. New York: Routledge.

Shammas Lund, V. (2014). The pains of freedom: Assessing the ambiguity of Scandinavian penal exceptionalism of Norway's Prison Island. *Punishment & Society* 16(1): 104-123.

Ugelvik, T. & Dullum, J. (Eds.) (2012). *Penal exceptionalism? Nordic prison policy and practice*. London: Routledge.

Ward, T., & Brown, M. (2004). The Good Lives Model and conceptual issues in offender rehabilitation. *Psychology, Crime & Law* 10(3): 243-257.

Williams, G. C., McGregor, H. A., Shard, D., Levesque, C. S., Kouides, R. W., Ryan, R. & Deci, E. (2006). Testing a Self-Determination Theory Intervention for Motivating

Tobacco Cessation: Supporting Autonomy and Competence in a Clinical Trial. *Health Education Research*, 2002 vol. 17 no. 5, 512-521.

Williams, G. C., Minicucci, D. S., Kouides, R. W., Levesque, C. S., Chirkov, V. I., Ryan R. & Deci, E. (2002). Self-determination, smoking, diet and health. *Health Education Research*, 2002 vol. 17 no 5, 512-521.

Wormith, S.J., Althoouse, R., Simpson, M., Reitzel, L.R., Fagan, T.J., & Morgan, R.D. (2007). The rehabilitation and reintegration of offenders: The current landscape and some future directions for correctional psychology. *Criminal Justice and Behavior* 34(7): 879-892.

# **Felaktiga domar och resning i brottmål – ett resningsinstitut för vem?**

*Sara Hellqvist*

Denna rapport syftar till att ge en övergripande bild av avhandlingens planerade upplägg genom att redogöra för bakgrunden till projektet, frågorna som ställs, varför de är viktiga att undersöka och materialet som kan användas för att besvara dem. Upplägget är endast preliminärt och befinner sig i stor utsträckning fortfarande i idéstadiet. För att möjliggöra återkoppling på de olika nivåerna som finns inom forskningsområdet presenteras innehållet relativt brett.

Rapporten är uppdelad i fyra delar. Inledningsvis beskrivs vad som ligger till grund för avhandlingens fokus på resningsprocessen och hur det relaterar till fältet om felaktigt dömda. Sedan definieras de juridiska spelregler som gäller för det svenska resningsförfarandet. I del tre redovisas den kunskap och tidigare forskning som finns inom området ur ett internationellt och svenskt perspektiv. Avslutningsvis beskrivs studierna som ska genomföras inom ramen för en sammanläggningsavhandling samt de metodologiska och teoretiska utmaningar de kan innebära.

## **1. Inledning**

### **1.1 Felaktigt dömda och resningsinstitutet**

I Sverige intensifierades en rättspolitisk debatt om felaktigt dömda i mitten av 00-talet i samband med att två rapporter publicerades av Justitiekanslern (JK 2006, 2009). I rapporterna konstaterades rättssäkerheten vara bristfällig och att bristerna hade lett till att personer blivit dömda för brott de inte har begått (JK 2006, s.464; JK 2009, s.12). Det mest kända fallet i nutida svensk rättshistoria handlar om en man som dömdes för åtta mord, men sedan frikändes efter en fyraårig resningsprocess



(ÅM 2012/3402; ÅM 2012/4128). Andra uppmärksammande fall om felaktigt dömda har handlat om personer som blivit frikända för sexuella övergrepp mot barn och skakvåld mot spädbarn (SvD 2015-01-05; Träskman 2005, s.250). Diskussionen om hur och varför dessa situationer har kunnat ske är högst aktuell idag, där journalister i den offentliga debatten pekar ut pseudovetenskapliga expertutlåtanden och psykiatri- och socialtjänstexperts som bidragande aktörer (Dagens Juridik 2015-01-15; DN 2015-04-19; DN 2015-04-12). Det finns också andra typer av brottmålsdomar som har fått resning och lett till frikännande, men som är av en annorlunda karaktär. Exempelvis, sommaren 2013 tog Högsta domstolen ett beslut som resulterade i en markant ökning av resningsärenden (HD, mål nr B 4946-12). Det grundades i ett avgörande från Europadomstolen fyra år tidigare, där det fastslogs att en person som har fått skattetillägg inte får åtalas igen för samma skattebrott eftersom det strider mot dubbelbestraffningsförbudet. Det innebar att över 500 människor som blivit dömda efter avgörandet egentligen blivit felaktigt dömda och beviljades resning.

Med undantag från det senaste årets ökning är det få personer som fått resning och blivit frikända i Sverige, enligt myndigheter inom rättsväsendet (se t.ex. Åklagarmyndighetens hemsida). Exakt hur vanligt det är att dömda personer ansöker om resning, hur många ansökningar som beviljas samt hur många som blir frikända och varför vet vi inte eftersom det inte finns statistik om resningsinstitutets tillämpning (JK 2009, s.145, vilket även bekräftats av domstolarnas och Domstolsverkets arkiv-  
arier i år). Det är problematiskt att det inte finns uppgifter om de som anser sig ha blivit felaktigt dömda. Statistik fyller en kontrollfunktion både uppifrån och nedifrån och är ibland det enda sättet för medborgare att få insikt i statens förehavanden (von Hofer 2012, s.276, 288). Denna brist kan tolkas ur ett symboliskt perspektiv, något som sammanfattas kärnfullt i följande mening: "If something is not measured, it does not exist, if it is not counted it does not count. If there is no data, it is not recognized, defined, prioritized, put on the agenda and debated. To measure something—

or at least claiming to do so—is therefore to announce its existence and signal its importance and policy relevance” (Andreas 2008, s.1). I Sverige hålls det förvisso stundtals en diskussion om felaktigt dömda och mindre förändringar av resningsförfarandet har skett i syfte att förbättra rättssäkerheten (t.ex. Justitieutskottets betänkande 2012/13: JuU3). Men eftersom det görs på ofullständigt underlag kan det ifrågasättas huruvida staten har ett intresse för att belysa området ordentligt.

Historiskt har främst jurister, journalister och aktivister intresserat sig för felaktigt dömda. Då har det oftast handlat om att beskriva enskilda fall, vilka har tolkats som avslöjande exempel på de systemfel som kan finnas i rättsväsendet (Leo 2005, s.201). Anledningen till detta fokus beror till stor del på att felaktiga domar uppfattas som det värsta scenariot som kan ske i en juridisk process i en rättsstat, där det allra sämsta utfallet kan ske i länder där dödsstraff är tillåtet och att en oskyldig person blir avrättad (Leo 2014, s.25; Lofquist 2014, s.19). Ungefär 20 år före JK:s rapporter började en ”innocence movement” (ung. översättning: oskyldighetsrörelse, min översättning) växa i USA och Storbritannien i samband med en ökad medvetenhet om att rättssystemet inte är felfritt (Findley 2011, s.1158; Norris & Bonventre 2013, s.2). I och med DNA-teknikens<sup>47</sup> framsteg upptäcktes ett flertal människor vara oskyldiga till brott de dömts för (Findley 2008, s.870; Leo 2014, s.17). Tidigare dominerade synen att felaktiga domar var osannolika händelser som inte behövde ägnas någon särskild uppmärksamhet (Findley 2011, s.1163). Felaktiga domar och övriga brister i rättssystemet har börjat få allt mer uppmärksamhet från forskare som vill placera ämnet i en bred och vetenskaplig kontext genom att utifrån sociala, kulturella, historiska och politiska sammanhang söka förståelse för hur felaktiga domar uppstår, hanteras och kan motverkas (Norris & Bonventre 2013, s.4). Under de sena-

---

<sup>47</sup> Idag förs det istället en diskussion om att en övertro på och kunskapsbrist om DNA-tekniken också kan leda till felaktiga domar, se t.ex. Naughton, 2011.

ste 30 åren har det utländska forskningsfältet växt enormt (Gould, Carrano, Leo & Hail-Jares 2013, s.471).

Idag vet vi att domar kan bli felaktiga, att prevalensen är högre än vad man tidigare trodde och det finns kunskap om vilka orsaker och risker som ligger till grund för dem (Gould & Leo 2010, s.827; Huff 2004, s.110; Ramsey & Frank 2007, s.439; Risinger 2007, s.762; Stridbeck & Magnussen 2013, s.1373). De utländska forskningsresultaten problematiseras också ur intersektionalitetsperspektiv eftersom det främst varit resurssvaga, svarta män som dömts för brott de inte har begått (Lofquist 2014, s.20; Najdowski 2014, s.55). Det är dock först på senare år som forskare har uppmärksammat betydelsen av att inkludera kriminologiska aspekter (Leo, 2005; Norris & Bonventre, 2013; Ramsey & Frank, 2007). De framhåller att kriminologi är en särskilt värdefull utgångspunkt för att identifiera, kontextualisera, förstå och motverka felaktiga domar (Leo 2005, s.201; Naughton 2014, s.1148) och att det är hög tid att "criminologize wrongful convictions" (Leo 2014, s.1148).

Det finns ytterligare en dimension som har påpekats i tidigare studier, nämligen att den kunskap som finns om felaktigt dömda är toppen av ett isberg (Gross, Jacoby, Matheson, Montgomery & Patel 2004, s. 8; Zalman 2012, s.237; Medwed 2004, s.131). De menar att det finns ett mörkertal eftersom endast ett fåtal dömda personer lyckas få sin sak omprövad. Det finns anledning att tro att de som blivit frikända inte är representativa för alla felaktigt dömda, utan att det är personer med olika former av resurser som har högre chans att få upp sina fall till ytan. Resurserna kan exempelvis bestå av att ha råd att anställa advokat, stöd från grävande journalister, utbildning för att kunna ta tillvara rättigheter och en förståelse för hur rättssystemet fungerar (Medwed 2004, s.158; Yant 2014, s.71). Även i detta läge kan det alltså finnas flera faktorer som i skärningspunkt med varandra kan leda till olika utfall. Om konceptet "likhet inför lagen" i praktiken brister både gällande de som döms för brott och vilka

typer av domar som utdelas (Lofquist 2014, s.21), är det tänkbart att faktorer som leder till att vissa människor gynnas respektive missgynnas också är närvarande i resningsprocessen och påverkar vilka som ges möjlighet att få sina domar omprövade.

Att en persons tillgång till olika former av resurser spelar roll vid möte med rättsväsendet har tidigare visats i kriminologiska undersökningar (se t.ex. Bynum 1982; Tillman & Pontell 1992). Betydelsen av resurser kan dock vara särskilt relevant i resningsärenden eftersom det är en tydligt ojämn maktfördelning då det är upp till den enskilde individen att bevisa att den har blivit felaktigt dömd, vilket den ska göra inför samma statliga aktörer vars domar ifrågasätts. Trots att resning är ett avgörande steg i att få kännedom om felaktiga domar har det inte ägnats särskilt mycket uppmärksamhet (Träskman 2005, s.267). Det går inte heller att rakt av överföra utländska forskningsresultat och teoretiska resonemang till svenska förhållandet, utan hänsyn måste tas till varje lands specifika rättssystem och kontext (Huff & Killias 2008, s.5).

## **2. Det svenska resningsinstitutet**

”Under primitiva kultur- och rättsförhållanden finnes intet utrymme för något rättsmedelinstitut” (Cars 1959, s.27). Citatet avspeglar föreställningen om att det måste vara möjligt att ändra en dom i en modern västerländsk rättsstat. Det förverkligas i resningsinstitutet, vilket är ett verktyg som kan korrigera domar trots att de vunnit laga kraft (Cars 1959, s.101; Ekelöf & Edelstam 2008, s.175). Möjligheten till resning fungerar som en sista säkerhetsventilen i rättskedjan och är ett skede där det går att ta hänsyn till faktorer som av olika omständigheter kunde ha lett till ett annat domslut än vad som blev utfallet i ursprungsrättegången. Samtidigt som det är cen-

tralt att juridiska avgöranden i princip ska vara orubbliga, eftersom det beskrivs vara "grundläggande för stabiliteten i rättssystemet och också mycket viktigt för medborgarnas rätt till trygghet" (Åklagarmyndighetens hemsida), ska strängt begränsande undantag kunna göras till förmån för vad som i juridiska termer kallas för den materiella sanningen (Cars 1959, s.25). Detta förhållande återfinns i begreppen "orubblighetsprincipen" och "sanningsprincipen" (Ekelöf & Edelstam 2008, s.184). Resningsinstitutet befinner sig i gränslandet mellan dem, där den dömde och samhället alltså ska kunna lita på att en dom är fastställd samtidigt som domstolen ska eftersträva att döma i enlighet med de förhållanden som bäst svarar mot vad som är materiellt riktigt.

Resning är ett extraordinärt rättsmedel och kan beviljas både till förmån och till nackdel för den tilltalade (RB 58 kap 2§). Till skillnad från i brottmålsprocessen ligger bevisbördan på den som söker resning, men staten förfogar primärt fortfarande över utredningsresurserna (SOU 2009:98; Bet. 2012/13:JuU3). Den andra resningstypen är resning till nackdel för den tilltalade (RB 58:3). Det betyder att en friad person kan bli åtalad för samma brott igen. Denna resningstyp är mer strikt reglerad och ska användas i mindre omfattning än resning till förmån (Ekelöf & Edelstam 2008, s.185).

En dom kan få status som felaktig efter ett framgångsrikt resningsförfarande där den dömde personen blivit frikänd (Naughton 2005, s. 165). Det innebär att kontexten kring felaktiga domar är både juridisk och retrospektiv. Vad som bedöms vara felaktigt är reglerat i lag och därför är det föränderligt, vilket endast kan bedömas i efterhand eftersom en dom kan klassas som felaktig först då domen har vunnit laga kraft och sedan blivit upphävd. JK menar också att ett frikännande i de flesta fall är en bekräftelse på att den ursprungliga domen var felaktig (2006, s.459). Emellertid finns det två förutsättningar som tillsammans gör att ett frikännande inte behöver inne-

bära att ursprungsdomen var fel. För det första ska en ny omständighet ha tillkommit som påverkar bevisläget, för det andra ska domstolen inte kunnat förutse och väga in denna omständighet och dess påverkan på bevisläget (JK 2006, s.459). Om den sökande blir frikänd innebär det att denne ska betraktas som oskyldig. Att resning som rättsmedel överhuvudtaget finns har tolkas som att rättsväsendet medger att det finns en risk att det kan bedöma fel, begå misstag och/eller inte alltid kan ha alla fakta till hands (Stratton 2014, s.1). Domstolarna fastslår dock inte vad som är sant eller falskt, utan endast huruvida det finns bevis för en fällande dom som påvisar den tilltalades skuld bortom rimligt tvivel (JK 2009, s.9).

Resning kan tolkas stå närmare orubblighetsprincipen än sanningsprincipen, eftersom det är ett extraordinärt rättsmedel och ska användas undantagsvis (JK 2009, s.141). Det betyder att lagstiftaren har gjort nålsögat litet vad gäller antalet resningsansökningar som ska beviljas. Dessa två delar, att möjligheten till resning utgör en av grundsatserna i en rättsstat samt att resning ska användas restriktivt, väcker frågor om hur denna balans regleras, vem resningsinstitutet riktar sig till när det i undantagsfall beviljas och har diskuterats innebära konsekvenser för rättsväsendets legitimitetsanspråk (Ekelöf & Edelstam, 2008; SOU 2009:98).

Resningsinstitutet skulle kunna förstås ha en värdefull symbolisk betydelse som de övriga rättsvårdande områdena bygger sin legitimitet på. Det kan förklaras genom den tvådelade användningen av resning; dels möjligheten att beakta eventuella felaktigheter som uppstått i rättskedjan, dels att kriteriet för resning är att det ska användas restriktivt. En tolkning skulle därmed kunna vara att den svenska rättsstaten symboliskt visar att den tar hänsyn till rättssäkerhet, samtidigt som den också visar att det är ovanligt att rättssäkerheten brister eftersom resningsinstitutet sällan används. Det kan vidare diskuteras hur en sådan jämvikt uppnås i praktiken och vilka måttstockar som används för att avgöra den "rätta" nivån (Guneriusen 2003, s.94).

### 3. Bakgrund och tidigare forskning

Tre typologier har föreslagits för att sammanfatta olika former av fel som kan förekomma i rättskedjan: errors of human undertaking, errors of misconduct or negligent behavior samt errors of system (Stratton 2014, s.5). Den första typen handlar om oavsiktliga misstag och den andra typen handlar om organiserade och medvetna misstag. Den tredje typen kan sättas igång av den första eller andra typen men skillnaden är att när felet upptäcks finns det hinder som gör det mycket svårt att rätta till misstagen, att staten på olika sätt inte ingriper eller hindrar att felet överhuvudtaget uppdagas. Det kan illustreras i isbergsmetaforen och den delen som är dold under ytan. För att få kännedom om någon av de första typerna krävs det att den tredje inte sker. I ett sådant läge är resningsprocessen viktig, men där det saknas kunskap om hur det fungerar på den praktiska nivån.

Forskningen har främst varit inriktad på faktorer som kan orsaka felaktiga domar, t.ex. falska erkännanden, oriktiga ögonvittnesmål och bristfällig förhörsmetodik (se t.ex. Huff & Killias 2013; Huff & Killias 2008; Redlich, Acker, Norris & Bonventre 2014). Den begränsade mängd forskning som handlat om vad som händer efter att en dom vunnit laga kraft har uteslutande berört resning till fördel för den tilltalade, eftersom det är anknutet till fältet om felaktigt dömda. Det övergripande syftet för dessa studier har varit att undersöka hur rättsväsendets identifiering av felaktigt dömda har fungerat (Gould, Carrano, Leo & Hail-Jares 2013, s.471). I en amerikansk studie analyserades rättsväsendets hantering av 250 dömda personer och deras resningsansökningar innan de slutligen blev frikända genom DNA-test som påvisade en annan gärningsperson (Garrett 2007, s.55). I genomgången spårades de frikändas tidigare försök att ifrågasätta sina domar. I majoriteten av fallen gjorde domstolarna inte någon omprövning av domarna, trots att resningsansökningarna innehöll uppgifter om oriktiga eller bristande omständigheter. Av icke-dödsdömda personer

fick 90 % avslag, medan siffran var något lägre för dödsdömda. När möjligheten till DNA-test senare uppkom var det överhuvudtaget svårt för de sökande att få tillstånd att låtas genomgå testet (Garrett 2007, s.55). Sammantaget visade undersökningen att det var svårt att bli frikänd utan biologiska bevis, samtidigt som den typen av bevisning endast var av betydelse i vissa brott, t.ex. mord och våldtäkt (King 2014, s.217). En annan studie med liknande upplägg fann att den faktor som spelade en avgörande roll i en framgångsrik resningsprocess var att brottet uppmärksammades av externa personer som kunde lägga ned tid och resurser på att samla och presentera bevis (Gould, Carrano, Leo & Young 2013b, s.217).

Det juridiska resningsinstitutet har sällan fungerat som en direkt länk till ett frikännande och brukar inte som eget organ, utan inblandning av externa aktörer, identifiera felaktigt dömda (King 2014, s.217). Det har förklarats med att det inte heller är institutets syfte, vilket kritikerna menar är problemets kärna; vart ska i sådana fall felaktiga domar ges utrymme och behandlas? (King 2014, s.221). Samtidigt lyfts även det problematiska fram med att urskilja felaktiga domar i den ständigt växande högen av resningsansökningar, vilket beskrivs som att leta efter en nål i en höstack (Medwed 2004, s.148). På en åklagares bord växer också en annan hög av ärenden, bestående av outredda brott, som också måste hanteras (Medwed 2004, s.149).

Trots att betydelsefulla systemändringar i den amerikanska rättsprocessen har skett efter starka påtryckningar (Baumgartner, Westervelt & Cook 2014, s. 264; Kent & Carmichael 2015, s.158), är det fortfarande svårt att få resning beviljad och bli frikänd (King 2014, s.226). Det har främst tolkats bero på att domare anser att sina egna och kollegors bedömningar har hög kvalitet och det finns en motvilja att kritisera varandra (King 2014, s.226). Det finns också en övertygelse om att det befintliga skyddsnetet redan fångar upp felaktigheter, att det skulle vara för dyrt och ta för lång tid att höja säkerhetsnivån, samt betoningen på att domar ska betraktas som



slutgiltiga och orubbliga vilket annars kan resultera i att rättegångarna blir mindre noggranna om de inblandade vet att det finns möjlighet att rätta till misstag senare (King 2014, s.226). Inom juristkåren tillhör försvarsadvokater den grupp som anser att det krävs omfattande reformeringar för att förhindra och upptäcka felaktiga domar, 92 %, medan knappt 30 % av domare respektive åklagare är av samma åsikt (Smith, Zalman & Kiger 2011, s.663).

Vidare har Frankrikes låga andel frikända kommenterats med att det troligtvis är ett resultat av svåra och hårda ansökningskrav (Dongois 2008, s.249). Det har också diskuterats att resningsprocessen tar för lång tid och är för kostsam för den sökande samt att det föreligger en jävssituation då de som ska bedöma resning ofta är en del av de som avkunnade den ursprungliga domen (Campbell 2008, s.121-123, 126; Scullion 2004, s.192). Ytterligare kritik har framförts mot att resning benämns och används som ett extraordinärt rättsmedel som syftar till att avspegla att felaktigheter är en avvikelse, trots att motsatsen har bevisats upprepade gånger i uppmärksammade fall där oskyldiga blivit dömda och även avrättade för brott de inte har begått (Campbell 2008, s.125).

I Norge genomfördes en omfattande förändring av resningsförfarandet efter uppmärksammade "profilerte justismordsaker de senere årene" (Dullum 2010, s.7). Samtidigt konstaterades att det var svårt för personer att på egen hand ifrågasätta domar (Ot. prp. nr. 70, 2000–2001, s. 56). Den norska resningskommissionen är ett fristående organ som är oberoende av domstolarna och syftar till att utreda resningsansökningar och bevilja resning (Dullum 2010, s.10). Om resning sedan beviljas ska målet bedömas i en ny rättegång. Kommissionen utgörs av en grupp med fast anställda bl.a. en domare, polis, sociologiprofessor, psykologiprofessor och kriminolog. De är skyldiga att ge vägledning och kan erbjuda utredningsresurser åt de resningssökande som de har direktkontakt med. Norge registrerar kontinuerligt stati-

stik om resningsansökningarna (Stridbeck & Magnussen 2012, s.269, 270) och har kritiserat den svenska statistikbristen och avsaknaden av jämförelser (Justis- og beredskapsdepartementet 2012, s.32).

Den norska ärendehanteringens kan sammanfattas med att 146 resningsansökningar skickades in förra året (Kommissjonen for gjenopptakelse av straffesaker 2015, s.8). De flesta handlade om våld och hot (48 stycken) och sexualbrott (31 stycken). Antal resningsansökningar de tog beslut om uppgick till 150 stycken, varav 14 beviljades resning och de flesta inom nämnda brottskategorier. Eftersom målet öppnats upp på nytt är utfallet av dem ännu okänt. Mellan perioden 2004-2009 beviljade kommissionen totalt 68 resningsansökningar och av dem resulterade 80 % i frikännande (Dul-lum 2010, s.43). Flera röster har emellertid höjts i fall där resning inte beviljats, vilka bl.a. anmärkt på att teknisk bevisning bedömts fel och att kommissionen saknat kompetens i denna form av bevisvärdering (Kjekshus, 2007).

Samma år som den norska resningskommissionen bildades, tillsattes en svensk förtroendegrupp av samma anledning, nämligen massmedias skildringar av rätts-skandaler där personer blivit oskyldigt dömda (RÅ 2004, s.5). Syftet i rapporten var att analysera kvaliteten i olika delar av brottmålsprocessen för att se om det fanns förbättringsmöjligheter. Genom att träffa personer som arbetar i rättskedjan landade de i att det kanske "trots allt inte är så illa ställt med kvaliteten" (RÅ 2004, s.6). Sett specifikt till resningsprocessen ansågs den fungerar bra och att ribban för andelen beviljade resningar var på en rimlig nivå (RÅ 2004, s.32). Dock saknar deras slutsatser material och vetenskaplig grund. Dessutom förs det ingen diskussion om vad som definieras vara en rimlig nivå eller i förhållande till vad, och vem, resningsprocessen fungerar bra.

Det hittills mest omfattande arbetet som gjorts på det svenska området om resning är en kartläggning av beviljade resningsansökningar och en djupdykning i elva fallbeskrivningar av frikända personer (JK, 2006). Rapporten väckte mycket uppmärksamhet och debatt med anledning av utredarnas slutsats att rättssäkerheten stundtals brustit. I rapporten sammanställdes också de ansökningar som beviljats resning och utgången av dem, från 1950 till 2005. Framställningen är dock inte uttömmande eftersom den inte inkluderade det första steget i en resningsprocess, alltså själva ansökningarna, utan enbart de som blivit beviljade. Det är därför okänt hur många som ansöker om resning och varför de söker. Därtill saknas också resningar av domar som avkunnades på tingsrättsnivå från 1989<sup>48</sup>. Det innebär dels att ett avgörande steg inte är med, där de flesta resningsansökningar inte kommer förbi, dels att det inte går att följa hela resningsflödet från alla instanser. Vidare, när resningsbeslutet studeras omfattades endast grova brott och i övrigt relateras inte olika faktorer till varandra som kan vara värdefulla att undersöka för att förstå resningsinstitutets tillämpning och funktion.

Utöver en avhandling om resning i rättegångsmål från 1959 (Cars, 1959) och JK:s rapporter (2006; 2009), har den svenska resningsprocessen inte tidigare varit föremål för ingående undersökning och problematisering. Kunskap om hur resning fungerar i praktiken beskrevs redan för 10 år sedan vara försummad av forskningen (Träskman 2005, s.267).

---

<sup>48</sup> Vid tidpunkten slutade HD pröva resningsansökningar av tingsrättsdomar och istället började de prövas av hovrätterna, vilka inte sorterar resningar på samma strukturerade sätt. Utredarna valde på grund av begränsad tidsram att exkludera dessa domar (JK 2006 s.94).

#### 4. Avhandlingens syfte och frågeställningar

Avhandlingens övergripande syfte är att utveckla en förståelse för hur resningsinstitutet används, vad det är till för och vem det är till för. Syftet tar avstamp ur fyra centrala omständigheter som beskrivits ovan: den första handlar om att det inte finns statistik om resningsansökningar, därmed inte heller anledningarna till varför de sökande anser sig ha blivit felaktigt dömda och vad som har hänt med deras ansökningar. Den andra omständigheten berör domars orubblighet och att kravet är mycket högt för att få en dom upphävd samt ändrad. Den tredje omständigheten fokuserar på att bevisbördan i resningsärenden ligger på den sökande, vilket gör att frågan om den enskildes sökandes resurser kan vara av betydelse. Dessutom är det delvis samma rättsliga aktörer som sist avkunnande domen som även beslutar i resningsärendet. I form av en sammanläggningsavhandling ska tre studier besvara hur dessa faktorer påverkar sättet resningsinstitutet används på.

De tre studierna baseras på resningsärenden där kvantitativa och kvalitativa aspekter av resningars karaktäristika undersöks samt på intervjuer med domare som verkställer resningsbeslut. Den första studien ska mäta, beskriva och analysera resningsärendens väg från ansökan till beslut. Den andra studien undersöker resningsärenden som resulterat i ett frikännande och vad som kännetecknar dem. Även efterföljande myndighetsrespons på frikännanden studeras. Den tredje studien fokuserar på de aktörer som beslutar om resning och hur de förhåller sig till sina roller där de till vardags tillämpar, eller väljer att inte tillämpa, resningsinstitutet. Sammanfattningsvis, de två första studierna syftar till att besvara frågan om vilka ärenden resningsinstitutet riktar sig till och vilka som inte får ta del av det och den tredje studien inriktar sig på de som tar dessa beslut. De frågeställningar som undersöks i studierna lyder:

1. Hur många ansöker om resning, beviljas resning och blir frikända? Vad kännetecknar resningsärendena i respektive steg och hur kan de relateras till varandra?
2. a) Vad kännetecknar de resningsärenden som genomgått ett framgångsrikt resningsförfarande? b) Har frikännandena resulterat i statliga reaktioner och hur har de i sådana fall yttrat sig?
3. På vilket sätt bidrar de aktörer som praktiskt tillämpar resning till att upprätthålla resningsinstitutets funktioner och hur förhåller de sig till rollen?

#### **4.1 Metodologiska och teoretiska överväganden**

Det är svårt att matcha en avhandling om den svenska resningsprocessen med det teoretiska ramverk och den begreppsapparat som amerikansk och brittisk forskning om felaktigt dömda använder sig av. Trots att resningsprocessen står i fokus för avhandlingsarbetet är det ofrånkomligt att det i viss mån ingår i det snåriga fältet om felaktigt dömda. I den utländska forskningen om felaktiga domar inriktas en del endast på fall där det gått att bevisa att någon blivit oskyldigt dömd ("actual innocence" se t.ex. Huff & Killias, 2008) medan andra inkluderar alla fall där personer blivit frikända ("legal innocence" se t.ex. Naughton, 2005). Min utgångspunkt är att dessa personer har blivit frikända eftersom de inte skulle ha blivit dömda om informationen som fanns vid tidpunkten för frikännandet var tillgänglig i ursprungsrättegången. Att studera resningsinstitutet handlar om att undersöka hur förutsättningarna ser ut för att eventuella felaktigheter, tillkortakommanden och alternativa bedömningar kommer upp till ytan, samt huruvida dessa förutsättningar varierar beroende på den sökandes resurser. Även om det förekommit fel i rättskedjan behöver det inte per automatik innebära att det är rättsväsendet som orsakat dem. Dessutom är det inte alltid aktuellt att diskutera "felaktigheter" eftersom det också

kan handla om information och uppgifter som påverkar bevisläget, vilka kan uppkomma i efterhand av andra anledningar än på grund av brister och fel. Följaktligen resonerar JK att om inte domstolen i rättegången har kunnat förutse nya omständigheter och hur dessa påverkar bevisläget, kan både ursprungsdomen och den frikännande domen betraktas som klanderfri (JK 2006, s.459).

Hänsyn måste också tas till att resning är den sista säkerhetsventilen och alltså befinner sig längst bak i rättskedjan. Det innebär att resningsprocessen kan påverkas av alla tidigare steg och eventuella förändringar som genomförts, t.ex. vilka möjligheter som finns till överklagan innan en dom vunnit laga kraft. Vidare, delen som handlar om resning till nackdel för en person som tidigare blivit friad för brott riskerar att hamna utanför kontexten. Det är ovanligt att denna resningstyp beviljas och har berörts ännu mindre i forskningen. På vilket sätt resningstypen ska ingå i avhandlingen är ännu oklart. Innehållsmässigt är den relevant och betydelsefull eftersom den utgör den ena av två delar av resningsförfarandet, vilka av legitimitets-skäl praktiseras på skilda sätt.

Avslutningsvis, när ett område är tämligen utforskat finns det en risk att resultaten stannar på en deskriptiv nivå i rapportformat eftersom det tar tid att samla in och sammanställa en stor mängd material som inte tidigare har beskrivits. Därför är det viktigt att göra avgränsningar i ett skede där underlaget består av tillräcklig bredd, djup och kontext för att kunna lyftas in i teoretiska ramar som gör det möjligt att skapa en avhandling utav det. Det är dessutom en huvudanledning till att bedriva forskning om resningsprocessen. Frågeställningarna som undersöks i avhandlingen hade troligtvis inte fått utrymme, eller formulerats på samma sätt, om projektet hade genomförts i en myndighetsrapport. Å ena sidan är det dock önskvärt att rättsväsendet på egen hand kontinuerligt kartlägger resningsprocessen. Om det hade gjorts hade föreliggande projekt haft ett annat utgångsläge än att börja med att

sammanställa resningsärenden. Å andra sidan, att sedan använda kartläggningen till att undersöka hur resningsinstitutet används, vad det är till för och vem det är till för, är istället frågor som är väl lämpade att besvaras i ett kriminologiskt avhandlingsarbete.

## 5. Referenser

Andreas, P. (2008). *Number Games: (Mis)measuring Illicit Flows and Policy Effectiveness*. Paper prepared for the International Studies Association San Francisco, March 26-29, 2008. Hämtad 2015-05-11 från:

[http://www.watsoninstitute.org/pubs\\_news/ISA\\_andreas.pdf](http://www.watsoninstitute.org/pubs_news/ISA_andreas.pdf)

Aubert, V. (1980). *Inledning till rättsociologin*. Stockholm: Almqvist & Wiksell Förlag.

Baumgartner, F. R., Westervelt, S. D., & Cook, K. J. (2014). Public policy responses to wrongful convictions. In A. D. Redlich., J. R. Acker., R. J. Norris., & C. L. Bonventre (ed.), *Examining Wrongful Convictions. Stepping Back, Moving Forward* (pp. 251-266). North Carolina: Carolina Academic Press.

Bourdieu, P. (1987). The force of law: Toward a sociology of the juridical field. *Hastings Law Journal*, 38, 1-33.

Bynum, T. S. (1982). Release on recognizance. *Criminology*, 20, 67-82.

Campbell, K. M. (2008). The fallibility of justice in Canada: A critical examination of conviction review. In R. Huff & M. Killias (ed.), *Wrongful Conviction. International Perspectives on Miscarriages of Justice* (pp. 117-138). Philadelphia: Temple University Press.

Cars, T. (1959). *Om resning i rättegångsmål*. Akademisk avhandling, Stats- och rättsvetenskapliga fakulteten, Stockholms högskola. Lund: Håkan Ohlssons boktryckeri.

Ekelöf, P. O. & Edelstam, H. (2008). *Rättsmedlen*. 12:e upplagan. Uppsala: Iustus förlag.

Dongois, N. (2008). Wrongful conviction in France. The limits of "pourvoi en revision". In R. Huff & M. Killias (ed.), *Wrongful Conviction. International Perspectives on Miscarriages of Justice* (pp. 249-262). Philadelphia: Temple University Press.

Dullum, J. (2010). *Justisfeil i straffesaker. En analyse av saker behandlet av Kommisjonen for gjenopptakelse av straff esaker (Gjenopptakelseskommisjonen) i perioden 2004 – 2009*. Institutt for kriminologi og rettsosologi. Oslo: AiT e-dit AS.

Fauske, H. (2003). Funktionalism. I H. Andersen & L. B. Kaspersen (red.), *Klassisk och modern samhällsteori* (s. 281-310). Lund: Studentlitteratur.

Findley, K. (2011). Defining innocence. *Albany Law Review*, 74, 1157-1208.



Findley, K. (2008). Wrongful conviction. In B. Cutler (Ed.), *Encyclopedia of psychology and law*. (pp. 870-11). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc.

Garrett, B. L. (2007). Judging innocence. *Columbia Law Review*, 108, 55-142.

Gould, J. B., Carrano, J., Leo, R. A., & Hail-Jares, K. (2013). Predicting erroneous convictions. *University of San Francisco Law Research Paper No. 2013-19*.

Gould, J. B. & Leo, R. A. (2010). II. "Justice" in action. One hundred years later: Wrongful convictions after a century of research. *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 3, 825-868.

Granström, G. (2006). Att arbeta med juridiskt material – metodologiska möjligheter och problem. I L. Roxell & E. Tiby (red.), *Frågor, fält och filter. Kriminologisk metodbok*. Lund: Studentlitteratur.

Gross, S. R., Jacoby, K., Matheson, D. J., Montgomery, N., & Patel, S. (2004). *Exonerations in the United States 1989 through 2003*. Hämtad 2015-06-11 från: <http://www.internationaljusticeproject.org/pdfs/ExonerationReport4.19.04.pdf>

Guneriussen, W. (2003). Emile Durkheim. I H. Andersen & L. B. Kaspersen (red.), *Klassisk och modern samhällsteori* (s. 81-104). Lund: Studentlitteratur.

Huff, C. R. & Killias, M. (2013). *Wrongful Convictions & Miscarriages of Justice. Causes and Remedies in North America and European Criminal Justice Systems*. New York: Routledge.

Huff, C. R. & Killias, M. (2008). Introduction. In R. Huff & M. Killias (ed.), *Wrongful Conviction. International Perspectives on Miscarriages of Justice* (pp. 3-10). Philadelphia: Temple University Press.

Huff, C. R. & Killias, M. (2008). *Wrongful Conviction. International Perspectives on Miscarriages of Justice*. Philadelphia: Temple University Press.

Huff, C. R. (2004). Wrongful convictions: The American experience. *Canadian Journal of Criminology & Criminal Justice*, 46, 107-120.

Högsta domstolen, mål nr B 4946-12

Jacobsson, K. (2012). Lagen som faktum eller verktyg. I L. Pettersson & T. Pettersson (red.), *Kontrollens variationer* (s. 21-46). Lund: Studentlitteratur.

Justitiedepartementet, Dir.2013:107, (2013). *Granskning av rättsväsendet och vården med anledning av rättsprocesser som rör Sture Bergwall*. Hämtad 2015-05-11 från: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/22/94/41/4aa35caa.pdf>

Justitieutskottets betänkande 2012/13: JuU3 (2012). *Resningsförfarandet i brottmål – återupptagande av förundersökning och rätt till biträde*. Hämtad 2015-05-11 från: [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/Resningsforfarandet-i-brottmal\\_H001JuU3/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/Resningsforfarandet-i-brottmal_H001JuU3/)

Justis- og beredskapsdepartementet. (2012). *Etterkontroll av kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker. Rapport fra arbeidsgruppe for etterkontroll av Gjenopptakelseskomisjonen*. Rapport | Dato: 22.10.2012.

Justitiekanslern. (2009). *Rättssäkerheten i brottmål: rapport från JK:s andra rättssäkerhetsprojekt*. Stockholm: Elanders Gotab.

Justitiekanslern. (2006). *Felaktigt dömda: rapport från JK:s rättssäkerhetsprojekt*. Stockholm: Elanders Gotab.

Kent, S. L. & Carmichael, J. T. (2015). Legislative responses to wrongful conviction: Do partisan principals and advocacy efforts influence state-level criminal justice policy? *Social Science Research*, 52, 147-160.

King, N. J. (2014). Judicial review: Appeals and postconviction proceedings. In A. D. Redlich., J. R. Acker., R. J. Norris., & C. L. Bonventre (ed.), *Examining Wrongful Convictions. Stepping Back, Moving Forward* (pp. 217-236). North Carolina: Carolina Academic Press.

Kjekshus, J. (2008). *Brev til Justisministeren. Vitenskapelig bevisurdering som grunnlag for rettssikkerheten*. Hämtad 2015-05-13 från: <http://www.peaceispossible.info/brevtiljustisministeren.html>

Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker. (2015). *Årsrapport 2014*. Hämtad 2015-05-13 från: [http://www.gjenopptakelse.no/fileadmin/download/Aarsrapport\\_2014\\_02.pdf](http://www.gjenopptakelse.no/fileadmin/download/Aarsrapport_2014_02.pdf)

Leo, R. A. (2014). The justice gap and the promise of criminological research. *Criminology, Criminal Justice, Law & Society*, 15, 1-37.

Leo, R. A. (2005). Rethinking the study of miscarriages of justice: Developing a criminology of wrongful conviction. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 21, 201-223.

Lofquist, W. S. (2014). Finding the causes in the contexts: Structural sources of wrongful convictions. In A. D. Redlich., J. R. Acker., R. J. Norris., & C. L. Bonventre (ed.), *Examining Wrongful Convictions. Stepping Back, Moving Forward* (pp. 19-34). North Carolina: Carolina Academic Press.

Mattsson, E. (2014). *Rättens iscensättning. Rum, framträdanden, gränser*. Akademisk avhandling, Institutionen för musik- och teatervetenskap, Stockholms universitet. Stockholm: US-AB.

Medwed, D. S. (2004). The zeal deal: Prosecutorial resistance to post-conviction claims of innocence. *Boston University Law Review*, 84, 125-184.

Naughton, M. (2014). Criminologizing wrongful convictions. *British Journal of Criminology*, 54, 1148-1166.

Naughton, M. (2011). Need for caution in the use of DNA evidence to avoid convicting the innocent. *The International Journal of Evidence & Proof*, 15, 245-257.

Naughton, M. (2005). Redefining miscarriages. A revived human-rights approach to unearth subjugated discourses of wrongful criminal conviction. *British Journal of Criminology*, 45, 165-182.

Najdowski, C. J. (2014). Interactions between African Americans and police officers: How cultural stereotypes create a wrongful conviction pipeline for African Americans. In A. D. Redlich., J. R. Acker., R. J. Norris., & C. L. Bonventre (ed.), *Examining Wrongful Convictions. Stepping Back, Moving Forward* (pp. 55-70). North Carolina: Carolina Academic Press.

Norris, P. J. & Bonventre, C. L. (2013). Advancing wrongful conviction scholarship: Toward new conceptual frameworks. *Justice Quarterly*, 1-22.

Ot.prp. nr. 70 (2000–2001): *Om lov om endringer i straffeprosessloven m.v. (gjenopptakelse)*. Justis- og politidepartementet.

Ramsey, R. J. & Frank, J. (2007). Wrongful conviction: Perceptions of criminal justice professionals regarding the frequency of wrongful convictions and the extent of system errors. *Crime & Delinquency*, 53, 436-470.

Redlich, A. D., Acker, J. R., Norris, R. J., & Bonventre, C. L. (2014.), *Examining Wrongful Convictions. Stepping Back, Moving Forward*. North Carolina: Carolina Academic Press.

Riksåklagaren. (2004). *Hållbara domslut – en förtroende fråga för rättsväsendet*. Umeå: Åströms tryckeri.

Risinger, D. M. (2007). Innocents convicted: An empirically justified factual wrongful conviction rate. *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 97, 761-806.

Rättegångsbalk. Sjunde avdelningen, Om särskilda rättsmedel. 58 kap, Om resning och återställande av försutten tid.

Scullion, K. (2004). Wrongful conviction and the criminal conviction review process pursuant to section 696.I of the Criminal Code of Canada. *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 46, 189-195.

Smith, B., Zalman, M., & Kiger, A. (2011). How justice system officials view wrongful convictions. *Crime & Delinquency*, 57, 663-685.

SOU 2009:98. (2009). *Resningsförfarandet i brottmål – återupptagande av förundersökning och rätt till biträde*. Stockholm: Edita.

Stratton, G. (2014). Wrongfully convicting the innocent: a state crime? *Critical Criminology*, 1-17.

Stridbeck, U. & Magnussen, S. (2013). Prevention of wrongful convictions: Norwegian legal safeguards and the Criminal Case Review. *University of Cincinnati Law Review*, 80, 1372-1390.

Stridbeck, U. & Magnussen, S. (2012). Opening potentially wrongful convictions – Look to Norway. *Criminal Law Quarterly*, 58, 267-283.

Tillman, R. & Pontell, H. N. (1992). Is justice "collar-blind"? Punishing medicaid provider fraud. *Criminology*, 30, 547-574.

Träskman, P. O. (2005). Rätten till riktig resning. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskap*, 3, 249-270.

von Hofer, H. (2012). Kriminalstatistik, makt och kontroll. I L. Pettersson & T. Pettersson (red.), *Kontrollens variationer* (s. 275-290). Lund: Studentlitteratur.

Yant, M. (2014). The media's muddled message on wrongful convictions. In A. D. Redlich., J. R. Acker., R. J. Norris., & C. L. Bonventre (ed.), *Examining Wrongful Convictions. Stepping Back, Moving Forward* (pp. 71-89). North Carolina: Carolina Academic Press.

Zalman, M. (2012). Qualitatively estimating the incidence of wrongful convictions. *Criminal Law Bulletin*, 48, 221-279.

Åklagarmyndigheten 2012/3402, 2012/4128. (2012). *Beslut med anledning av ett resningsförfarande Riksåklagarens ställningstagande rörande en redovisning om de s.k. Quick-ärendena m.m.* Hämtad 2015-05-11 från:

<http://www.aklagare.se/PageFiles/10896/Quick%20-%20beslut.pdf>

Åklagarmyndigheten (2015). *Resning*. Besökt 2015-05-011:

<http://www.aklagare.se/Om-oss/Riksaklagaren/Hogsta-domstolen/Resning/>

Tidningsartiklar:

Dagens Nyheter/Zaremba, M. (2015-04-19). *Varför dog Matilda? Rättvisans demoner, del 1*. Hämtad 2015-05-11 från: <http://www.dn.se/kultur-noje/varfor-dog-matilda/>

Dagens Nyheter/Josefsson, D. (2015-04-11). *Sekten som håller liv i spöket Quick*. Hämtad 2015-05-11 från: <http://www.dn.se/kultur-noje/sekten-som-haller-liv-i-spoket-quick/>

Dagens Juridik/Segersam, J. & Hellberg, M. (2015-01-15). *Fallen visar på strukturella fel i rättssystemet – s k expertutlåtanden godtas alltför lättvindigt*. Hämtad 2015-05-11 från: <http://www.dagensjuridik.se/2015/01/fallen-visar-pa-strukturella-fel-i-rattssystemet-s-k-expertutlatanden-godtas-alltfor-lattv>

Svenska Dagbladet. (2015-01-05). *Nya rön kring spädbarnsvåld*. Hämtad 2015-05-11 från: [http://www.svd.se/nyheter/inrikes/nya-ron-kring-spadbarnsvald\\_8869788.svd](http://www.svd.se/nyheter/inrikes/nya-ron-kring-spadbarnsvald_8869788.svd)

## LEGAL PLURALISM

### **Gypsy Law - Social control and conflict resolution among different Rom groups**

*Ida Nafstad*

#### *What is law?*

I would like to start with some reflections on the first question in the call for this seminar. What is law? This is a much debated question in theories of legal pluralism – what can be regarded as legal, as law, in order to create this plurality? There have traditionally been two opposite answers to this question; the juristic and the sociological (Griffiths 1986). The main difference between these two approaches to legal pluralism is the understanding of what law is. The juristic notion claims that law can only belong to the state, while the sociological view claims that one can call different legal orderings in society law, also non-state legal orders. Legal pluralism challenges the ideology of state centralism, by stating that not all laws are state law or administered by the state apparatus (Griffiths 2013). There exists several legal orders outside state-law that is of importance to people, and even *more* important to people than the state legal system is.

Gypsy law, which I will discuss in this presentation, is an example of such a non-state legal order. I will try to give you an overview of Gypsy law, and pinpoint some gaps of importance in order to widen the knowledge of Gypsy law, based on my recent literature review. My starting point was the interest in Gypsy law in Scandinavia. Very soon it appeared that it is close to no research on this. My strategy so far, in order to say something about Scandinavian Gypsy law, is to take an onset in the in-

ternational literature on Gypsy law, and try to connect that to the general literature about Scandinavian Roma.

Before I go on I will just make a clarification on the use of language. The word Gypsy can be seen as offensive. Some prefer to use Gypsy other prefers Rom to describe themselves. I will use the term Gypsy law, as this is an established term to describe this phenomenon. But when describing the groups, individuals or communities I use the somewhat more correct and neutral word Rom.

### *Gypsy law*

Gypsy law has been portrayed as an important identity marker, as a demarcation of the Rom culture and identity in opposition to mainstream society and as a mean of preserving Rom community, identity and culture. Many scholars have also highlighted alienation and discrimination, and the subsequent mistrust of mainstream society as a main reason for the strength of Gypsy law. The result is that the state-legal system is not trusted and seldom used.

Gypsy law is as different as the various Rom communities around the world, and can range from mediation and arbitration in tribunals to ostracism and blood feuds. Gypsy law is more or less a complete legal system, and encompasses lawmaking- and control mechanism, and adjudicating processes. The various forms of Gypsy law are often divided into two groups – a tribunal system and a feud system.

### *Kris*

One form of the tribunal system, mainly used among Vlach Roma, is the Kris, which means law or judgment in Romanes. Before a Kris is called upon the case will almost always have been tried settled in a Divano (Lee 1997). A Divano is an informal meeting where parties to a conflict seek the help of patriarchs in the community to solve

the conflict. The mediators in a Divano can only advise, not judge in a case. As Kris is both expensive and can bear emotional cost, it is mostly the last resort (ibid.). Other means will be sought first. There are mainly four types of cases that is handled in a Kris: 1) Disputes of economic interest (which is the most frequent case types); 2) disputes related to family issues, mostly regarding marriage; 3) moral and ethical disputes (which is rare); and 4) problems affecting the whole community or some parts of it (something that is exceptionally rare) (Marushiakova and Popov 2007).

A Kris must be requested by the aggrieved party. The accuser and the defendant each chose their judges, in addition to one neutral judge, in which both have to agree upon. Depending on the case it can be from three and up to 15 judges, or more. The judges are chosen based on their personal authority, knowledge and experience. It is not possible to hold a position as a judge, they are chosen on a case-to-case basis. A suitable locality is rented for the tribunal to take place. The plaintiff, the accused and all witnesses are allowed and expected to speak freely and at the length. Also the audience are allowed and expected to participate actively. Only Romanes can be spoken. In the end, the judges come to a verdict that is grounded on consensus reached by the assembly during the process. It is not based on settled laws, but on reasoning and traditions. The primary sanction is fines, and the defeated party must pay for all expenses for holding a Kris. The aim of the process is to reestablish peace between the parties, and to expose and clear out the source of the troubles (Acton, Caffrey, and Mundy 1997, Caffrey and Mundy 1997, Lee 1997, Weyrauch and Bell 1997).

### *Feud*

The feud system was first described in an ethnographic study of blood feuding among the Finish Kaale, in the 1970s (Grönfors 1977). The feud system is based on



private vengeance, and is as tribunal systems the last resort, being necessary only when “the system fails, and social norms have not held” (Acton, Caffrey and Mundy 1997:92). Among Roma who practices feud, there is no authority to appeal to, and in practice it is the justice of the stronger party. A system of feuds leads to individuals being extremely aware of abiding norms, in order not to provoke a feud and bring shame and danger over the entire family (ibid.). In a feud system the first reaction on conflicts is active or enforced avoidance, a justice by avoidance, where the offender shuns the offended and his/her kin. It is when this system fails that feuds and even blood-feuds occur.

### *Tribunal or feud?*

It is a theory that the tribunal model belongs to Rom communities with a settled lifestyle, that practice bride price, and has a history of Romanian slavery, while the feud model belongs to a nomadic lifestyle, with a history of being free, and used by those who practice marriage by elopement (Acton, Caffrey and Mundy 1997). A study of the tribunal model in the Middle-, Southern-, and Eastern-Europe contest this theory (Marushiakova and Popov 2007). It finds no evidence on these connections. The hypothesis here is rather that it is a connection between the use of tribunal systems and language. The Rom communities that have lost their language do not use tribunal systems, and all communities that use tribunal systems speak Romanes. Romanes is the only language used in the tribunals. Among all Roma who speaks the new dialects of Vlach, there is a practice of tribunal systems (ibid.).

### *Other forms of Gypsy law*

In addition to the tribunal and feud model it exist other forms of Gypsy law. Foley (2010), in her ethnographic study of Roma in the United Kingdom, present Gypsy law as a series of overlapping means of social control. Depending on the situation,

the whole spectrum of various forms of social control so far mentioned is being used, Kris, divano, feuds, and active avoidance. Foley adds yet other forms of Gypsy law; organized ritual fights between the two main parties to a case, gossip and shaming. Foley (2010) introduce the concept of bricolage for the understanding of Gypsy law and the relation between norms in mainstream society and norms in Rom communities. Roma adapt the mainstream society's norms only when they are in line with their own norms, and reject those not fitting internal norms. Seen this way, Gypsy law adapt to its surroundings, something which can help explain the differences between Gypsy law throughout the world.

### *The Scandinavian Roma*

With the knowledge of the presented research as a base, I will further look at the Scandinavian Roma.

The Norwegian Roma that is recognizes as a national minority belongs to the Vlach Rom group, and consists of about 700 persons, stemming from the Roma that immigrated to the country in the 1860s. There are however other Rom groups in Norway – as Finish Kaale, Czech Lovara, Polska Rom, Roma from Bosnia and Serbia, Turkish Roma, Romanian Roma, and Romungri. The Norwegian Travelers, called Romani or Tatere, are not seen as a Rom group, but are recognized as a separate national minority.

The Roma in Sweden can be traced back to the 1500s. There are approximately 50.000 Roma in Sweden today, consisting of five main groups: Kalderash, Finish Kaale, Travelers, non-Nordic Roma, and newly arrived Roma, whom are all recognized as the national minority Rom.

In Denmark, neither Roma nor Travelers are recognized as a national minority, but regarded and treated as any other immigrant or minority group. The government estimates it to be about 2.000 Roma in Denmark, while Rom organizations count between 10 and 15.000. The main Rom groups in Denmark came as migrant workers in the 1960s. Later, other Roma has come as refugees (Broch 2012).

### *Gypsy law among Scandinavian Roma*

As mentioned there is a theory that all communities that use tribunal systems speak Romanes, and all Roma who speaks the new dialects of Vlach practice tribunal systems (Marushiakova and Popov 2007). The main Rom groups in Scandinavia are different groups of Vlach-Roma, who speaks the new dialects of Vlach. If the above theory is correct, it points to a tribunal system in Scandinavia. Regarding the Norwegian Roma, Engebrigtsen (2011) confirms the practice of Kris, and that the Norwegian Roma follows the same pattern and traditions of Gypsy law as it is practiced by other Vlach Roma around the world. It is however important to bear in mind that there are other Rom groups than Vlach in Scandinavia whom might practice other forms of Gypsy law than Kris, for example the practice of blood feuds among the Finnish Kaale.

News articles from Norway during the last years has reported insistently on a big internal conflict among the Roma, and even called it a war (Morgenbladet 20.12.2013). There have been attempted murders, attacks, fights, and threats. As a consequence Rom children are taken out of schools, and many Roma has fled the country (ibid.). This is not consistent with what the literature can tell about communities that uses Kris. It rather looks like a feud system, or as the newspapers angles it, a collapse of the Kris, of internal social structures and the whole clan structure (ibid.). It can, however, be interpreted in a different way with help of Foley (2010),

and her notion of bricolage – norm systems adjusting to the surrounding society. Foley describes a generational divide, and dissolving, changing or adapting norms. In Foley's (2010) description of Gypsy law all forms of social control are used, from avoidance, shaming, and fights, to Kris and feuds, depending on the circumstances. Maybe this is what is happening in Norway, rather than an abandonment of the Kris system and a total collapse of social norms and structures. Maybe this only reflects, as in most societies the constant adjustment and changes of norms and community.

### *Concluding notes*

Gypsy law shows the legal pluralism in society, it also shows clearly that there are other laws than state law, and that these laws can be more significant for people than the state law is. How widespread this legal pluralism is in Scandinavia is unknown. As far as I can see there are important gaps in the research on and knowledge about Gypsy law. Close to nothing has been done on this topic in Scandinavia, about different forms of Gypsy law among various groups of Roma, and on what happens with the legal system of Rom immigrants and refugees in Scandinavia. Very little has been done on Gypsy law's relation to state law, its relations to minority rights, and on the relation between different forms of social control, ranging from blood feuds and active avoidance to tribunals, being used within the same or in different Rom communities.

Important questions here are what we can know and what we should know about Gypsy law. Harris (1997) introduces the word 'survivance', meaning survival through resistance, when discussing whether it is ethically right to study Gypsy law. The main Rom tactic of survivance has been to be invisible, which to certain extent has been successful. They have maintained cultural integrity, their private life, law, personal practices and values (ibid.). Is this at risk when studying Gypsy law? An-

other question is what kind of information one gets when studying a group whose aim is to be invisible. A way to keep outsiders out can be to give partial, misleading or false impressions (ibid.). On the other hand, in my opinion, studies on Gypsy law are important. It is important in order for mainstream society to enhance its understanding of the Rom population it shares the same country with. Hence, it is important to understand their norms and value system, the law making and conflict resolution. It is especially important for the police and state justice system to enhance the understanding of Rom communities, in order to avoid discriminatory practices.

Some solutions to this dilemma can be suggested. One of Harris suggestions with a reference to Krupat is to “make an anti-imperialist critique of one’s own culture, to blur the supposed distinction between ‘us’ and ‘them’ in order to reveal and condemn the power relations that make visibility dangerous to oppressed people” (Krupat 1992:6, in Harris 1997:xii). Another suggestion is provided by Palosuo (2008), who recommend that studies of Rom communities should preferably be done by Roma themselves, and otherwise in partnership with Roma, in order to secure their interests.

I will claim it is worth a try, taking these precautions into regard, because this knowledge is immensely important, to understand mainstream society, to understand Rom communities, Gypsy law, the state legal system, and their relation, to reveal oppression and power relations, and not least to avoid further discrimination.

## *Literature*

Acton, T., S. Caffrey, G. Mundy (1997), "Theorizing Gypsy Law", *Gypsy Law: Romani Legal Traditions and Culture*, W.O. Weyrauch (ed.). University of California Press

Broch, M.H. (2012), *Romaer i dansk og svensk myndighedspektiv – 1930-2012*, Master thesis (speciale), Roskilde universitet

Caffrey, S. and G. Mundy (1997), "Informal systems of Justice: The Formation of Law within Gypsy Communities", *Gypsy Law – Romani Legal Traditions and Culture*, W.O. Weyrauch (ed.), University of California Press

Engebrigtsen, A.I. (2011), "Within or Outside? Perceptions of self and other among Rom groups in Romania and Norway", *Romani Studies* 5, Vol. 21, No. 2, 123–144

Foley, A. (2010), *Trailers and Tribulations: Crime Deviance and Justice in Gypsy and traveler communities*, PhD thesis, University of Cardiff

Griffiths, J. (1986), 'What Is Legal Pluralism', *Journal of Legal Pluralism*, No 24, pp. 1-55.

Griffiths, A. (2013) "Reviewing Legal Pluralism" in R. Banakar and M. Travers, *Law and Social Theory* (2<sup>nd</sup> ed), Hart Publishing.

Grönfors, M. (1977), *Blood Feuding Among Finnish Gypsies*, Research Reports, No. 213, Department of Sociology, University of Helsinki Weyrauch (ed.), *Gypsy Law: Romani Legal Traditions and Culture*, University of California Press

Lee, R. (1997), "The Rom-Vlach Gypsies and the Kris-Romani", W.O. Weyrauch (ed.), *Gypsy Law: Romani Legal Traditions and Culture*, University of California Press

Marushiakova, E. and V. Popov (2007), "The Gypsy Court in Eastern Europe", *Romani Studies* 5, Vol. 17, No. 1 (2007), 67–101

*Morgenbladet* (20.12.2013), "Kong Karoli", Simen Sätre

Palosuo, L. (2008), *En inventering av forskningen om romer i Sverige*, Uppsala Universitet

Weyrauch, W.O. and M.A. Bell (1993), "Autonomous Lawmaking: The Case of the Gypsies", *The Yale Law Journal*, Vol. 103, No. 2, pp. 323-399

## Who Participate in Decision-Making in Finnish Criminal Policy?

Some Observations about a Study concerning legislative drafting in the area of criminal policy particularly from the civil society organisations point of view<sup>49</sup>

*Maija Helminen*<sup>50</sup>

### Introduction

A number of different actors participate in numerous contexts in deciding what should and should not be criminalised (Lacey 1995). The legislative processes are one of these settings and arguably, in a state governed by the rule of law, one of the most important settings in which 'crimes' and their consequences are elected. However, despite the importance of this process and its outcomes, there is fairly little empirical evidence available about the actors that participate in the legislative processes in the area of criminal policy. Therefore, the aim of the study to which this paper is based on, is to examine who participate in these processes in the area of criminal policy in reality and in which kind of roles.

The study pays a particular attention to the participation of civil society organisations (CSOs), as one of the key objectives of the recent Finnish law drafting policy has been a better inclusion of different stakeholder groups such as CSOs to legislative processes (Prime Minister's Office 2006; Ministry of Justice 2010). Nevertheless, simultaneously, Finnish criminal policy experts have been concerned of the possible decay of the liberal, 'humane and rational' criminal policy tradition and some commentators have suggested that this tradition is diminishing, because new actors, such as victim interest groups and international organisations such as the EU have

---

<sup>49</sup> This paper is work in progress, please do not cite or quote.

<sup>50</sup> This study is a joint project with Anne Alvesalo-Kuusi and Laura Kuitunen.

come to define Finnish criminal justice policies (Melander 2013; Lappi-Seppälä and Tonry 2011; Lappi-Seppälä 2008).

However, as stated earlier, the empirical evidence about the parties that in reality participate in making of new legislation in the area of criminal policy is scarce. Therefore, this study examines this question by using data from 30 law drafting projects initiated under the Finnish Ministry of Justice between 2010 and 2012. The projects were selected on the basis that they were seen to have relevance in terms of criminal policy. The results discussed in this paper base on a preliminary quantitative analysis of the data and should not be understood as final findings. The aim of this on-going project is also to examine participation to law drafting qualitatively; however, the qualitative part is not discussed in this presentation. Before examining the results from this study, the following paragraphs discuss about the contexts in which participation to these law drafting projects occurs.

### **Contextualising Participation: Finnish Law-Drafting Culture**

Finnish law drafting culture can be described as a combination of ideas that base, on one hand, the idea of law drafting as a rational activity and to the idea of law drafting as negotiation and cooperation on the other. The idea of law drafting as rational activity was particularly influential in the 1970s and 1980s. The theory of law drafting as a rational activity understands law drafting as linear process where the law drafters first identify the problem and its causes, then evaluate the benefits and costs of different solutions and at the end choose the best solution to the problem (Tala 2010). The basic assumption of rational activity theory is that when law drafters have enough scientific knowledge at their use, they will be able to do the best possible solutions for the society (Pakarinen 2011). However, the rational activity model does not take into consideration the values, interests or other factors such as cognitive



abilities of the actors in the processes and the role of actors is mainly seen in the provision of scientific knowledge (Pakarinen 2011). Indeed, Rainio-Niemi (2010, 244) has noted that in the so-called state committees that were important places of influence for CSOs couple of decades ago, the participation of CSOs was not valued for the different views that they were representing, but rather because they were seen as 'solidifying the knowledge base' of decision-making.

In the 1990s the number state committees had reduced significantly and law drafting became increasingly under the management of individual ministries, where it was mostly handled by single government officials (Alavaikko 2002; Temmes 2001). This development reduced both the participant-base and the intersectionality of legislative preparation. Nevertheless, in the 2000s quality of law drafting has generated increasing interest in the Finnish governance in response to recommendations of the OECD<sup>51</sup>. Hence, in 2006 the Finnish government introduced the Programme of Better Regulation, which outlined a number of features and objectives for good quality law drafting. First of these objectives stipulates that the participation and influence of stakeholder groups during the legislative processes must be ensured. The possibilities of different stakeholders groups, such as CSOs, are justified on the basis that their participation will increase the transparency and predictability of the legislation. (Prime Minister's Office 2006) In addition, the recent hearing guidelines emphasise that hearing is important also because it increases trust to democratic decision-making (Ministry of Justice 2010). Indeed, according to Rantala (2011) the recent guidelines in relation to participation in legislative drafting reflect the principles of political pluralism and deliberative democracy, as participation is seen valuable as such. Nevertheless, as according to the principles of the rational activity model, information brought by the participants is still an important motive for engaging different stakeholders to the preparation of legislation (Pakarinen 2011).

---

<sup>51</sup> The Organisation for Economic Co-operation and Development.

In practice, the efforts of increasing the participation of different interest groups in Finnish law drafting has meant that the use of committees and working groups should be increased and that stakeholders should be heard at different stages of the legislative preparation and not only at the very end of it, as often has been the case (Prime Minister's Office 2007). Also stakeholder groups themselves, such as CSOs, have emphasised the importance of early hearings (Pakarinen 2011). Nevertheless, it is unclear to what extent these requirements set to stakeholder hearings have been implemented in practise (Rantala 2011; Ahtonen and Keinänen 2012).

### **Contextualising Participation: Values and Objectives in Finnish Criminal Policy**

The above described ideas and objectives that guide law drafting in Finland are important for understanding the context in which participation to the law drafting processes occurs. However, besides these general ideas that have been understood to influence law drafting practises, there are various other informal and formal norms that regulate law drafting processes. Firstly, such formal norms refer to constitutional norms, human right agreements and EU legislation. Other informal rules consist of, inter alia, values and objectives that are not strictly regulated in law, but which still have powerful effect in formulating desirable and non-desirable decisions in certain policy areas. For instance, in Finnish criminal policy such objectives refer to the aim of minimising the harms caused by crime and its control and to the so-called *ultima ratio* principle. (Lappi-Seppälä 2006; Melander 2008; Melander 2002)

Indeed, one of the overriding principles of Finnish criminal policy has been that one should always favour the use of other policy instruments instead of criminal law and, for instance, instead of criminal law, one should invest in building better welfare systems. These ideas that aim to minimising the use of criminal justice system as a solution to crime derive from the 1960s and 1990s when decision-makers in Finnish

criminal policy adopted the so-called 'humane and rational criminal policy' as an objective. This policy line that also emphasised the use of research evidence as a basis of decision-making was targeted especially against the comparatively high imprisonment rates in Finland. (Lappi-Seppälä 2000) Undeniably, the humane and rational criminal policy was successful in decreasing the level of imprisonment and has been characteristic for Finnish criminal policy ever since.

Of course, such policy formulations do not emerge of their own accord. According to Törnudd (1993), the success of the humane and rational criminal policy owes much to an influential group of experts from universities and research institutes that were in charge of designing amendments to the criminal justice system during past decades. However, lately scholars have argued that the long prevailed line of Finnish criminal policy may be reaching the end of the road as more severe attitudes against crime have emerged during the past couple of decades (Melander 2013; Lappi-Seppälä and Tonry 2012). For instance, the punishment latitudes concerning sexual offences and violence in intimate relationships have been raised and new criminalisations concerning human trafficking, terrorism, organised crime, inter alia, have been introduced. The background of these reforms has been traced to international pressures from human right agreements on the one hand, and on the other, from the EU (Melander 2013; Pirtajanniemi 2013). International pressures have been particularly important in highlighting the problem of violence against women and rights of the crime victims in general (Pirtajanniemi 2011). Yet, the 'rise of the victim' has also raised concerns that this will make way for populist voices in criminal policy and increase repressiveness of the criminal justice system (Lappi-Seppälä and Tonry 2012; Tham et al. 2011).

Nevertheless, not all recent trends in Finnish criminal policy have been interpreted as repressive. For instance, since the 1990s there have been attempts to decrease the

use of imprisonment by developing new kinds of community based sanctions. According to Lappi-Seppälä (2013) these reforms have been prepared by experts whereas reforms concerning new criminalisations have been influenced by political demands and pressures from interest groups.

Hence, the intention in this contemplation of Finnish criminal policy was to illustrate that whilst examining participation in law drafting in the area of criminal policy, one must take into account not only the general culture of law drafting and formal norms that regulate law drafting, but also the more policy specific culture and its values and objectives. They are important, because alongside other factors, they can influence on the decisions concerning, for example, who are considered as important to be heard (and genuinely listened to) or not heard in the law drafting processes.

## **Empirical Study**

### *Research questions and methods*

The aim of this project's quantitative part is to find out 1) what actors have participated in the law drafting processes in the area of criminal policy initiated under the Ministry of Justice between 1.1.2010 and 31.12.2012 and 2) in which roles and in which degrees have they participated?

The main data of this study consist of documents produced in law drafting projects relating to criminal policy that were initiated under the Finnish Ministry of Justice between 1.1.2010 and 31.12.2012. The initiated projects were found by using the Finnish government's HARE-database, which includes information about all legislative projects initiated under the government. During the examined period there were in total 77 legislative projects initiated under the Ministry of Justice. 30 of these projects were selected for this study as they were seen to have a clear relevance for criminal policy. There is always interpretation involved in making such decisions. In or-

der to limit the influence of subjective decisions, the selection of projects was done first by two researchers independently from each other. Only those law drafting projects that both researchers found as having a clear relevance for criminal policy, were chosen for further analysis. The HARE-database contains documents produced in each legislative process from the moment of their appointment to the moment when the proposal for Government bill is submitted for review by the Government. Some documentation that was missing from HARE-database was requested from the Ministry of Justice directly.

The information from the law drafting documents was coded into a SPSS matrix. The coded information included, for example, parties that were involved in preparation of the bills in different stages of the legislative drafting process and their role in the preparation, duration of different stages and the grounds that were stated for establishment of each project. Some projects had ambiguity of the parties involved in different preparation stages. In these cases, the ambiguity of the number of parties involved was coded into the matrix.

### *The legislative drafting process*

The picture 1 below illustrates the part of the law drafting process that the empirical study examines. Hence, this study focuses on the first phases of law drafting that happen under the Ministry of Justice, which is in charge of the preparation of the initiated law drafting project. There are, of course, other ministries too, which are responsible of preparation of law drafting projects that have relevance in terms of criminal policy such as Ministry of the Interior. However, Ministry of Justice is arguably the Ministry, which handles most of the law drafting projects concerning criminal policy, which is why the empirical study was decided to limit to the law drafting projects that are prepared under this ministry.

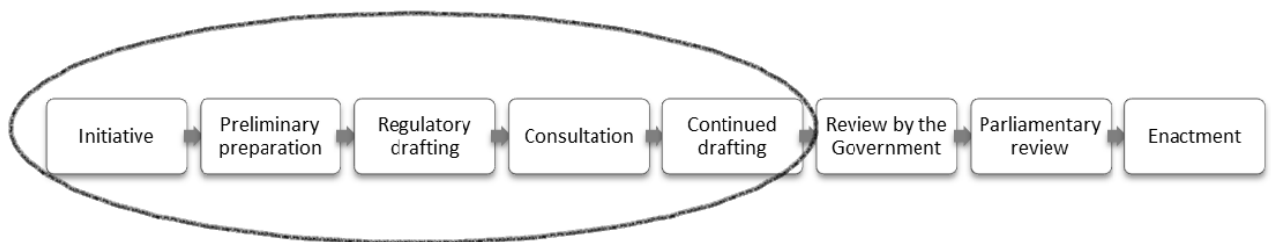
The aim of the law drafting in the responsible ministry, which in this case is the Ministry of Justice, is to draft a Government Bill that will later proceed to the parliamentary review to be discussed and prepared further by politicians. In the phase of ministerial preparation the politicians are usually not present, but government officials are in charge of the preparation. The very first phases of legislative drafting – *preliminary preparation* and *regulatory drafting* – are often considered as the most important ones as these are the stages when the ‘big picture’ of the project is drafted. For instance, in Pakarinen’s (2011) study the representatives of the CSOs emphasised that it was important to be able to influence on the project as early as possible. In fact, the purpose of preliminary preparation is to find out whether there is a need for new legislation or not.

If new legislation is seen as necessary, the issue is taken to a regulatory drafting, where a draft Government Bill will be prepared. Regulatory drafting is either done by a single government official (official regulatory drafting) or by a preparatory body, which nowadays most often is a working group. Participants of the working groups may consist of representatives from the ministry in charge of preparation, representatives from other ministries, experts, other stakeholders or political decision-makers. The working group or the civil servant in charge of regulatory drafting may commission studies and hear experts and other stakeholders during the regulatory drafting process. The preparatory stage may also include consultations with other stakeholders, for instance, discussion events or written statements. (Finlex 2014).

The next phase in the ministerial preparation is *consultation*. The most common form of consulting are written statements, which should be requested from relevant stakeholders in each law drafting project although some other forms of consulting would have been used (Ministry of Justice 2010). The consultation requests are sent

to a group of stakeholders specified in the consultation letter. The consultation requests are also published at the webpages of the responsible ministry. Sometimes consultation also includes discussion events or some parties may give an oral statement instead of a written one. In this study no distinction was made between oral and written statements. After the consultations the preparation work is continued in the *continued drafting*. When the continued drafting is finished, the official management of the law drafting project drafts a Government Bill, which will be taken to the review by the Government and to be discussed the politicians.

Picture 1. Different phases of a law drafting process. Circulated phases are examined in this study.



### Preliminary Results

This section of the paper shares some of the preliminary findings concerning the quantitative part of this study. In the data there were in total 1390 documented times of participation by some party in some form in the 30 law drafting projects. Hence, in the 30 law drafting projects some party such as the court system, police, CSO or some other party had participated in the preparation of the legislative project either as a working group member, by giving a consultation or in some other form (see below figure 3). The participation times ranged from 7 participation times to 124 participation times in different projects. The average number of participation times was 46.

Figure 1 illustrates participation of different parties in the examined law drafting projects in general without making a distinction in the form of participation. Consequently, it appears that the court system and other state authorities have been most often represented in the examined law drafting projects. Also CSOs appear to have a rather good representation on a general level. As figure 1 shows, CSOs are grouped to four different categories: CSOs representing legal actors, labour organisations, employer's organisations and other CSOs. CSOs representing legal actors refer to associations representing advocates, lawyers, judges, prosecutors and other legal professionals. The category 'other CSOs' includes various different kinds of CSOs that exclude CSOs representing different professions. This group includes for instance, CSOs representing crime victims, children's rights, people suffering from addictions, sex workers, environmental interests as well as sport and other recreational organisations and so forth.



Figure 1. Parties that have participated in the 30 law drafting projects overall (n=1390, %).

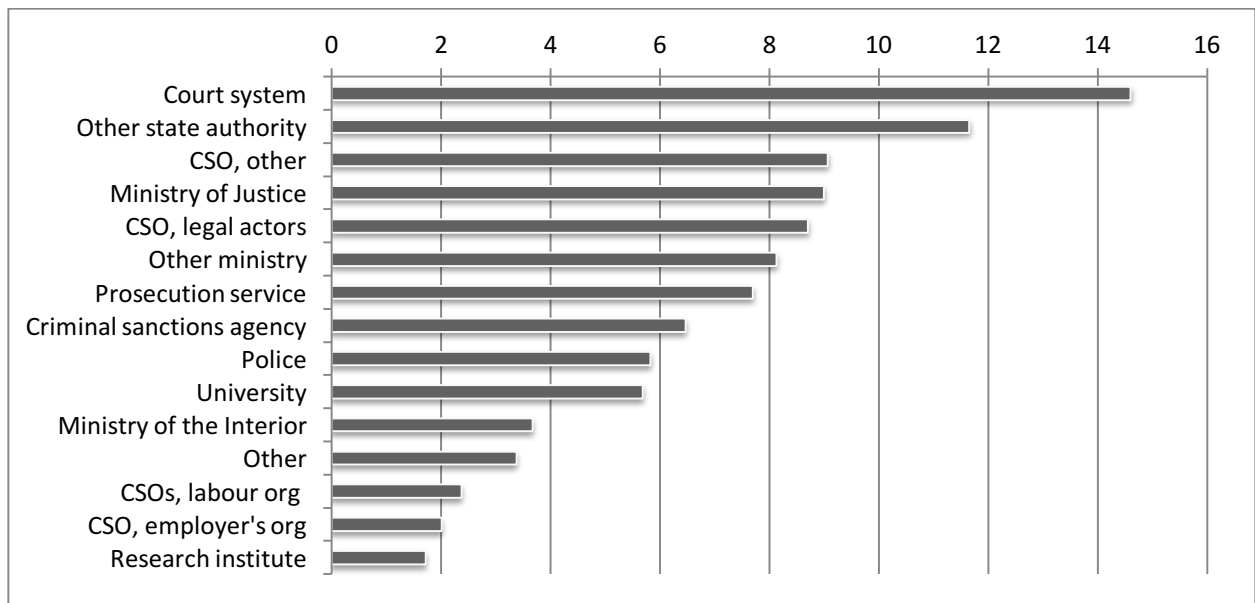


Figure 2 illustrates in more detail, in which phases of the law drafting process different parties have participated in the analysed projects. One can see that although the court system was most often represented in the law drafting projects in general, its participation consisted mainly from consultations. This is also the case with other CSOs and state authorities, although they appear in the regulatory drafting phase more often than the court system. The party that appeared to be most often in regulatory drafting besides the Ministry of Justice was the Criminal sanctions agency (35 participation times in regulatory drafting).

Figure 2. The phases in which different parties have participated (n=1390, count).

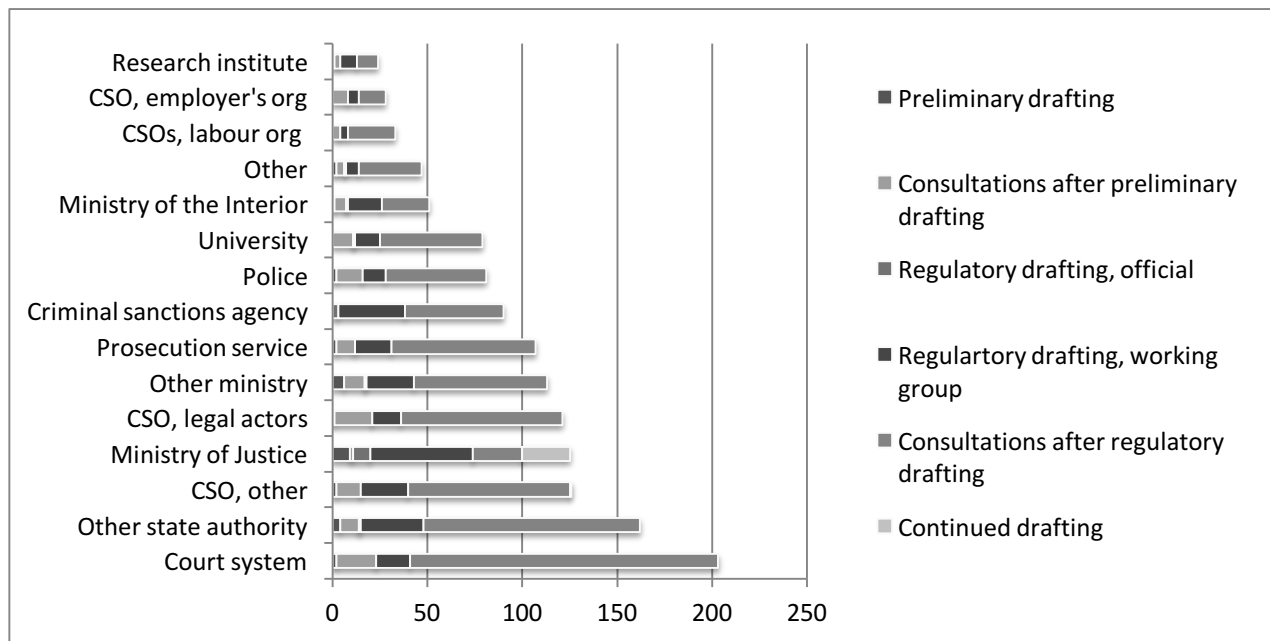
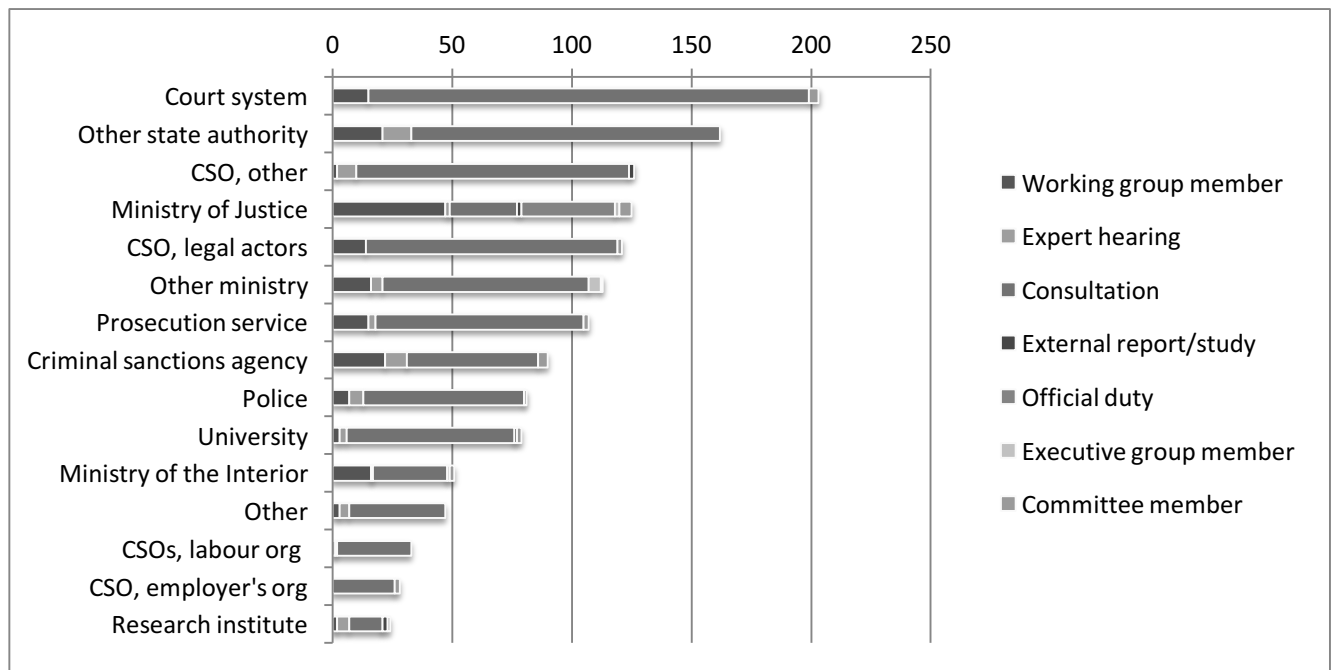


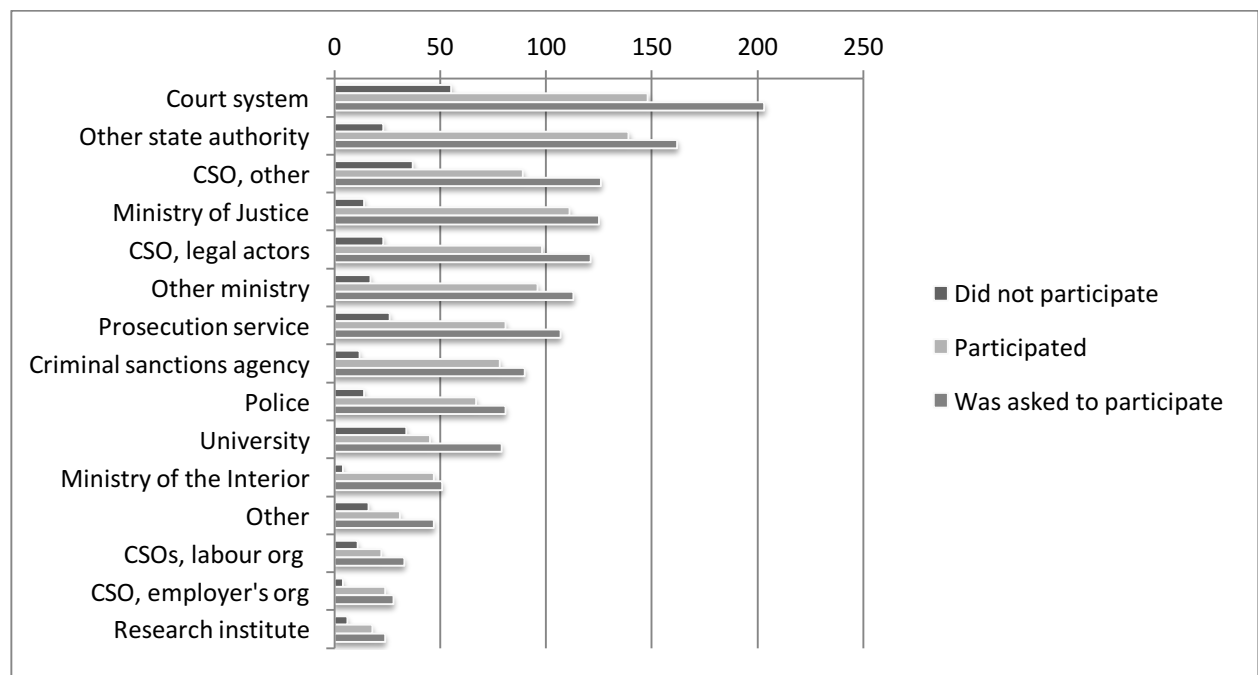
Figure 3 exemplifies in which roles different parties have participated in the analysed law drafting projects. Working group members consist most often from state authorities. In very few cases working group members have come outside of the state administration. Furthermore, it should be noted that although CSOs representing legal actors have participated in the working group phase, in reality they also often constitute from state employees. It is interesting to note that universities and research institutes are fairly rarely represented as working group (or committee) members or heard as experts during the regulatory drafting.

Figure 3. The roles in which different parties have participated (n=1390, count).



Naturally, the different participation rates between different parties reflect the numbers in which different parties were asked to participate to the preparation of law drafting projects. Figure 4 illustrates in which quantities different parties were asked to participate to the preparation work and how often they did in fact participate. Hence, the participation rates reflect the degrees in which different groups have been asked to participate. Participation to the consultations is of course possible also without a separate request. However, in the analysed projects there were only few cases in which some of the parties had sent their consultations without a separate letter of request. Other CSOs, which were most active in sending their consultation from their own initiative had sent the consultation letter 11 times out of the 114 times that they had sent in consultations.

Figure 4. The number of times that the parties were asked to participate and how often they participated or did not participate (n=1390, count).



## Conclusions

Based on the results shared in this paper, it appears that the majority of the participants in the law drafting processes in the 30 examined projects constitutes from legal experts and state authorities and in particular, authorities from the criminal justice system. On a general level, CSOs have been fairly well represented. However, their participation – particularly participation of ‘other CSOs’ – consist mostly from consultations after the regulatory drafting and participation of CSOs and other non-state actors appears to be rather small in the early phases of the law drafting processes. The participation of universities and research institutes seems to be also slightly smaller than expected taking into account the assumed appreciation of research knowledge in Finnish criminal policy.

There are some limitations in interpreting the data of this study. Firstly, this study concentrates on looking at only 'official' participation, hence, only participation that is documented. However, it is likely that there happens much unofficial influencing too, which does not come out from the official documentation. Secondly, the degree of participation does not necessarily equal the ability to influence. Thus, although some parties have been heard in smaller amounts in comparison to some other parties, they still may have a strong influence. Furthermore, due to the lack of earlier research in this area, it is difficult to say whether participant-base in law drafting concerning criminal policy has changed. Also, as there does not exist similar studies in other policy fields, the possibilities to compare participants in the area of criminal policy and in other policy arenas are limited. Nevertheless, the study offers valuable insights to the processes behind decision-making in one area of criminal policy by illuminating the actors and their roles in the legislative drafting processes concerning crime and its consequences.

## References

- Ahtonen, R. and Keinänen, A. (2012) Sidosryhmien vaikuttaminen lainvalmisteluun – Empiirinen analyysi valiokuntakuulemisesta, *Edilex* 5/2012. Available at <http://www.edilex.fi/artikkelit/8656.pdf> (accessed 8.6.2015)
- Alavaikko, M. (2002) Hallintopolitiikka valinkauhassa: Suomalaisen hallintopolitiikan ideologinen muutos ja hallintopoliittisen kentän uudelleenmuotoutuminen 1980- ja 1990-luvuilla, *Politiikka*, 44(4): 355–362.
- Finlex (2014) Legislative Drafting Process Guide (online). Available at: <http://lainvalmistelu.finlex.fi/en/> (accessed 6.6.2015)
- Lacey, N. (1995) Contingency and Criminalisation, pp. 1–29 in Loveland, I (ed.) *Frontiers of Criminality*. London: Sweet and Maxwell.
- Lappi-Seppälä, T. (2013) 'Kriminaalipolitiikan muutostrendejä', 17–53, in Lahti, R. (ed.) *Rikosoikeuden muutos 1960-luvulta 2010-luvulle. Pekka Koskisen (1943-2011) muistojulkaisu*. Helsinki: Forum Iuris.
- Lappi-Seppälä, T. and Tonry, M. (2011) Crime, Criminal Justice, and Criminology in the Nordic Countries, *Crime and Justice: Review of Research*, 40(1): 1–32.
- Lappi-Seppälä, T. (2008) Trust, Welfare, and Political Culture: Explaining Differences in National Penal Policies, *Crime and Justice: Review of Research*, 37(1): 313-387.
- Lappi-Seppälä, T. (2006) *Rikolisuus ja kriminaalipolitiikka*. Helsinki: Forum Iuris.
- Lappi-Seppälä, T. (2000) The Fall of the Finnish Prison Population, *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 1(1): 27-40.
- Melander, S. (2013) Eurooppalaistuva kriminaalipolitiikka, pp. 54–78 in Hinkkanen, V. and Mäkipää, L. (eds.) *Suomalainen kriminaalipolitiikka. Näkökulmia teoriaan ja käytäntöön*. Tapio Lappi-Seppälän juhlakirja. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki: Forum Iuris.
- Melander, S. (2008) Kriminalisointiteoria – Rangaistavaksi säätämisen oikeudelliset rajoitukset. Vammala: Suomalainen Lakimiesyhdistys. [English summary: A Theory of Criminalization – Legal Constraints to Criminal Legislation]
- Melander, S. (2002) Kriminalisointiperiaatteet ja perusoikeuksien rajoitusedellytykset, *Lakimies* (6): 938-961.

Ministry of Justice (2010) Kuuleminen säädösvalmistelussa. Ohjeet. Selvityksiä ja ohjeita 18/2010. Helsinki: Edita.

Pakarinen, A. (2011) Lainvalmistelu vuorovaikutuksena – Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 253. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. [English summary: Stakeholder participation in law-drafting. Key interest groups' perspectives]

Pirtajanniemi, E. (2013) Kohti ihmisoikeusperustaista kriminaalipolitiikkaa?, pp. 27–54 in Hinkkanen, V. and Mäkipää, L. (eds.) Suomalainen kriminaalipolitiikka. Näkökulmia teoriaan ja käytäntöön. Tapio Lappi-Seppälän juhlakirja. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki: Forum Iuris.

Pirtajanniemi, E. (2011) Haastavatko ihmisoikeudet Suomen kriminaalipolitiikan?, *Oikeus*, 40(2): 154-174.

Prime Minister's Office (2007) Hallituksen strategia-asiakirja 2007. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007.

Prime Minister's Office (2006) Better Regulation Programme [Paremmen sääntelyn toimintaohjelma] Available at: <http://statsradetskansli.fi/julkaisukansio/2006/j08-paremmen-saantelyn-toimintaohjelma-osa-1/pdf/fi.pdf> (accessed 6.6.2015)

Rainio-Niemi, J. (2010) State Committees in Finland in Historical Comparative Perspective, pp. 241–269 in Alapuro, R. and Stenius, H. (eds.) Nordic Associations in a European Perspective. Baden-Baden: Nomos.

Rantala, K. (2011) Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 255. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. [English summary: Poor Quality of Legislative Drafting in the Governments' Top Projects]

Tala, J. (2010) Lainlaadinnan mallit ja informaatio-ongelmat, pp.63–83 in Keinänen, A., Kilpeläinen, M. and Väättä, U. (eds.) Empiirisen oikeustutkimuksen kokemukset, haasteet ja tulevaisuus. University of Eastern Finland. Publications in Law 26.

Temmes, M (2001) Määräaikaisen valmistelun kehittäminen. Research Reports 6/2001. Valtionvarainministeriö. Helsinki: Edita.

Tham, H., Rönneling, A. and Rytterbro, L. (2011) The Emergence of the crime victim: Sweden in a Scandinavian context, *Crime and Justice: Review of Research*, 40(1).

Törnudd, P. (1993) Fifteen Years of Decreasing Prisoner Rates in Finland. A report presented to a Study Group from Western Australia in 1991 with a Postscript 5 November 1993. *Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja* 8. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.



## **From criminalization to agromonopolisation** **– Actors and dynamics in the Colombian macro bio-piracy process**

*David Rodríguez Goyes*

*They came. They had the bible and we had the lands. They told us: close your eyes and pray. When we opened our eyes they had the lands and we had the bibles”*

*Eduardo Galeano (1992).*

### **Introduction**

Article 306 of the Colombian Penal Code criminalises with a possible punishment of imprisonment from 4 to 8 years and a fine between 8,000 to 447,000 US dollars anyone who plants, commercializes or transports legally protected seeds without the permission of the owners of the intellectual property. In regards to this specific offense I am going to unravel the question of what are the reasons for criminalization. In a deeper level I will discuss what can we deduce from this case about the logic behind the Colombian criminal law.

This study belongs to the Green Criminology endeavor, i.e. the framework that draws on criminological theories, concepts, and perspectives in the study of transgressions against ecosystems, humans and non-humans, produced in the interaction of the human beings with its natural surroundings (Rodríguez Goyes, 2015a). Consequently, to tackle the stated task I am going to apply Merton’s theory of manifest and latent functions (2002) under the normative concept of environmental justice. In the first part of this document I will provide a short portrayal of green criminology and a brief explanation of why the present study is of interest to criminology. In order to compare the manifest against the latent reasons for criminalization I will identify, in the second section, which are the principles that the government proclaims to guide its legislative action in regards to the penal law; and then contrast them with

what a materialist research reveals as to the real arguments used for criminalising this conduct. In sight of those findings I will discuss in a third section what can be deduced about the logic behind the Colombian criminal law, and how this logic contradicts the claims of the environmental justice approach. In the conclusion I will draw some general conclusions from the research here presented which are relevant to other studies that share the goal of finding the latent reasons for criminalization.

## **Context**

### **The green criminology endeavor**

Green criminology was born from the realization that the research done over the environment by other social sciences was of interest to the criminological discipline (South, 2014). Given that the critical tradition within criminology seeks to find the structural pressures that undermine wellbeing and justice, it was soon noticed that many crimes and harms are derived from the interaction between the human being with its natural surroundings (Lynch, 2006). Thus, a set of studies were implemented to gain a deeper understanding of environmental crimes and harms.

Whereas mainstream and orthodox studies can also be found within green criminology, one of its distinctive features is that it is interested not only in crimes but also in harms. This is justified by the fact that harmful actions which are not defined as crimes may be equally damaging as crimes (Hillyard et al., 2004). A second defining feature of green criminology is that as it understands that other sentient beings are as capable of suffering as humans (Francione, 2008), it broadens the scope of subjects recognized as victims to include not only humans but also non-human species and ecosystems (Wyatt, 2013). To be interested only in the dynamics that impairs human life is deemed as an arbitrary and speciesist restriction. Finally, derived from the fact seen in environmental phenomena that what happens in one location has consequences all over the world (known as butterfly effect), green criminology is interest-

ed in the many scales of an event, i.e. the local, the regional and the global (White, 2012).

Research within green criminology may depart from different perspectives and may have different interests as well. Four main GC approaches have been identified (White, 2013): (i) the environmental justice approach is interested in denouncing the unfair distribution of healthy natural environment and products, thereby directing its attention to the harmful dynamics against humans; (ii) the ecological justice perspective tries to comprehend the practices that impair the ecosystems as a whole; (iii) the species justice approach calls attention to the abuses against non-human species; and (iv) the eco justice approach tries to develop a more comprehensive research by balancing the interest of humans, non-humans and ecosystems as victims of environmental degradation.

Bio-piracy (Monney, 2000; Shiva, 1997) understood as any –private- appropriation of natural products and the knowledge related to them, has been recognized as a phenomenon of interest for green criminology (South, 2007) because it “deprives communities of economic benefits, depletes access to natural resources and medicines in the areas where the biodiversity is taken from, and robs indigenous people of their traditions and cultures without compensation” (Wyatt, 2014), and also because it brings other harmful side effects such as facilitating land-grabbing or destroying social tissue, a circumstance that makes of bio-piracy a criminogenic phenomenon (Rodriguez Goyes & South, Forthcoming ). The offense that I am here reviewing is one of the legal means implemented to put in motion a macro-biopiracy process in Colombia.

### **“Colombia, a social and democratic state governed by the rule of law”**

Article 1 of The Colombian Political Constitution states that Colombia is a social and democratic state, governed by the rule of law. This means that everyone and every-

thing in the country must follow the law. As law comes from many sources, a hierarchy exists. The overall Colombian Political Constitution is regarded as the “law of laws”; if a conflict arises between any law and the Constitution, the Constitution will always prevail<sup>1</sup>. The effects of this postulate are known as the constitutionalisation of law, meaning that “the Constitution must be the thread of every Colombian law” (“C-127,” 1993). International treaties are also a primary source of law, as any signed and ratified treaty is considered to be part of the constitution itself. At a lower level are the laws approved by the Colombian Congress, among which the criminal law is to be found. Initiatives to promulgate a law may come from the Senate, the House of Representatives, the government, from public entities, High Courts or from popular initiative. An auxiliary source of law is found in jurisprudence (High Court precedents), and so, in the case that the meaning of a law is not clear, the entities in charge of clarifying its meaning are the Constitutional Court, the Supreme Court of Justice or the High Council.

Even when the only explicit reference found in the Constitution in reference to the design of the criminal policy is found in the article 250 -which states that the Attorney General may propose policy designs-, the constitutionalisation of law implies that the criminal law is also constitutionalised, therefore finding the limits and conditions for its formulation and implementation in the Constitution. Consequently, the criminalisation, prosecution, and punishment procedures must (i) respect the fundamental rights stated in both the Constitution and in international treaties (e.g. dignity, equality, presumption of innocence, etc.), and (ii) as the Constitutional Court declared in 1995 “must be oriented to protect and implement constitutional rights and values” (“C-038,” 1995).

The directives given by the Constitution and the Constitutional Court in regards to criminal policy, coincides with the postulates of the *criminal garantism theory* (Martínez Sánchez, 2009). This theory asserts that whereas the criminal law is neces-

---

<sup>1</sup> Article 4, Colombian Political Constitution.

sary to avoid arbitrary punishment, to refrain private revenge and to prevent the crimes of the powerful (Martínez, 1991) it should be exclusively used to protect and implement fundamental rights (Ferrajoli, 1995) and only when no other technique works for averting law breaching. Thus, the manifest -and theoretically- only valid reason for criminalisation in Colombia is the need to protect fundamental rights. Does the Colombian congress comply with the constitutional commandments?

### **The law under the scrutiny of historical materialism**

Critical and radical criminology gained interest in studying the criminal system so as to “identify and critique the forms of domination, exploitation, inequality and class conflict” that are at the core of this system (Lynch & Michalowski, 2010). Consequently, criminal law has been under severe scrutiny by critical criminology since the 1960’s, which has accused it of being a tool for the capitalist system to legitimize its unjust practices and to pave the way for capitalist market dynamics (Pavarini, 2008). Many flaws have been attributed to the penal law by critical criminology: that it does not protect everybody’s interests in the same degree but primarily the interests of the bourgeoisie; that the label of criminal is unevenly distributed among all those who could be criminalised, affecting mainly the proletariat; that the reaction offered by the penal law does not correspond to how harmful an act is but to how much an act is interfering with market interests, etc. (Baratta, 2002, p. 168).

However, these ideas depart from unproven premises that leave several questions unresolved, being them consequently an expression of an instrumental and rather crude Marxist view of the State. For example, it remains unexplained how if the State is not completely under the control of the dominant class it can be used as an instrument of class rule (Jessop, 1990). Likewise, this position assumes that through the use of the State, the goals sought by capitalism will be directly achieved, as if it were possible to produce some direct causation, or even fatality in the social realm.

Finally, even in the cases where it is possible to prove that some State actions favor market interests, the indicated flaws carry as consequence loosing important insights about how the market is able to set the most advantageous framework for its dynamics. Consequently, a more structural approach, capable of understanding the complexity of social, economic, and political dynamics would be more fruitful when it comes to the task of comprehending the role of the State in the market dynamics. In this specific case it would be useful to ask what were the different actors and influences that intervened in a process that withdrew natural products from a diffuse and common control and handed them into private individual hands.

Critical criminology has been using, among others, the methods offered by the historical materialist approach. This approach is based on the consideration that the reality by us perceived is a distorted version by ideological means of what really truly is. Guba and Lincoln would say in reference to this, that a crystalized mask is covering the plastic reality (2002). This is explained through the camera obscura metaphor: in the same way that what we see inside of the camera obscura is the inverted image of the landscape we are photographing, what we see with our bare eyes in common life is the inverted image of what reality is. Devises such as religion and law are used in the task of distorting reality. Through them the injustices of capitalism are hidden in order to avoid the proletariat from rebelling<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> A warning must be made regarding the criticisms that critical theory and the historical materialism approach have received. They have been accused of a range of flaws, from over-determinism (Garland, 2006) to making the same mistakes that this approach denounces as pertaining to other paradigms, as the Mannheim's paradox (the circumstance in which Marxism criticizes discourses for being ideologies not realizing that the critique was done through discourses that also pertain to the category of ideology, which is being criticized) points out. However, even if it may not be the case for the analysis of every offense, the use of this paradigm and approach renders important insights in this specific case.

The duality reality-ideology, coincides to some degree with the binary analysis of latent-manifest functions developed in Merton's sociology (2002). As such, one of the tasks for critical criminologists is to deconstruct the reasons given for criminalisation, so as to debunk the ideology sustained by the criminal system and pave the way to create a broader awareness of the injustices it seeks to legitimize. Describing the practices and the contexts, revising the documents and its hidden meanings (Nietzsche, 2006) are techniques used by the genealogy method to trace back how a reality that we are now experiencing was created (Rodríguez Goyes, 2012). In this paper I will not be able to trace the whole genealogy of how something that was traditionally incentivized and valued - i.e., exchanging and spreading the best seeds - is now an unlawful and harshly punished practice. I will then limit myself to showing that in opposition to the officially held axiom of what the penal law is supposed to be, the Congress uses it as a tool to secure agro-monopolies.

Towards that end I will use Congress proceedings. Also to set the offense in different contextual scales I will briefly expose the influence of Yara in Colombia (international scale); take into account governmental official communications (national scale) and rely on the material that as a rapporteur for the Colombian peace dialogs I gathered in Colombia from December 2012 to July 2014, composed by the memoirs of 36 focal groups in which people from every region and ethnical background in Colombia took part (local scale). Finally, to warn about the possible consequences of the criminalisation of this behavior when combined with other sets of law in the specific Colombian context, I am going to use statistics of land accumulation and of rural land uses.

### **Results and analysis: The treadmill of criminalisation**

Stretesky, Long & Lynch (2014) identify the organizational features of capitalism that seek to ensure constant expansion of accumulation as a cause of social and ecological

disorganization. In many places of the world, Colombia included, agro-industry changed the ways of relating to the natural environment by implementing monocultures (Shiva, 1997). For example, as shown by Tim Boekhout van Solinge, by using violent methods, the indigenous communities in the Amazon basin of Brazil were obliged to renounce to their role of stewards of the jungle, in order for the soy industry to be able to “clear” the lands for monocrop plantations (2010; 2014; 2013).

People in Colombian rural areas who used to relate to the environment not in an industrially productive fashion, but in deeper and more diverse ways are having a difficult time carrying on with their practices. For many of the myriad of communities living in Colombia, the natural environment represents a place to follow their agricultural, spiritual, cultural and social practices. By relying on the natural Colombian biodiversity they were also able to have a varied diet, but most importantly to ensure food security and food independency. An afro descendant told me “The jungle is our medicine cabinet, and they are destroying it and consequently, us”. However, as the way those communities interact with nature does not adjust to the western concept of progress, the international agroindustry allied with –or at least not opposed by- the government, started to implement a series of strategies meant to modify cropping methods and increase productivity.

Such strategies have been both legal and illegal (CNRR, 2009; Rodríguez Goyes, 2015c). Legal strategies are those that comply with the law. In Colombia, a set of laws known as the *seed laws* has been implemented since 2005. Taken together these laws produce that “a. even when seeds are a product of a centuries-old process of interaction between farmers and the natural environment in which innumerable farmers and other workers on the land have taken part, three of the laws reviewed allow the appropriation of any seed by corporations. As such, this constitutes what we call a macro-biopiracy process. b. The exchange of seeds is no longer permitted thus putting a halt to the natural creation of new species. As such, the dynamic that made Colombia one of the two countries in the world with greatest biodiversity



(Rangel-CH. et al., 1996) has been truncated. c. Food independence is denied, as communities are no longer free to crop any seed but only those they are allowed to purchase as commercial products. In this process, GMOs gain terrain at the expense of traditional crops and ways of life in Colombian society. d. Finally, given the material reality of Colombia, peasants, indigenous people and Afro-descendants are experiencing a process of exclusion from property and being criminalized while corporations are being encouraged and enabled to privatize common goods in ways protected by law” (Rodriguez Goyes & South, Forthcoming ).

Given that one of the seed laws is the article 306 of the Colombian Penal Code, this means that criminalization plays an important role in the legal framework that allows and facilitates biopiracy in Colombia. Criminalisation is a three-stage process: first the rule is created by the congress –primary criminalisation-; then the rule is applied by the governmental forces in charge (police, prosecutors and judges) –secondary criminalisation-; finally, the punishment is imposed –tertiary criminalisation- (Baratta, 2004). For space reasons I will only review the dynamics and actors belonging to the first stage of the criminalisation that as will be shown below helped to impose an agro-monopoly in Colombia.

In August 2004, the Ministry of Agriculture and Rural Development, Carlos Gustavo Cano, presented his project to modify Colombian criminal law to the Colombian Senate. His main goal was to include vegetable varieties among the products protected by the criminal law, so that any breach of intellectual property rights in regards to them could be punishable by imprisonment, like was the case for other products such as literary creations or technological innovations. For him, the importance of criminalising this offence resided in that

*“...without the inclusion of this offense in the penal code, it won't be possible to warrant through the use of the penal system, the scientific research and the professional work required for developing new vegetable varieties in Colombia; and it will not be of interest to venture in that market; even worse, knowing the fertility and productivity of the tropical*

*countries it is regrettable that Colombia is still lacking an adequate system of incentives to allow the professionals in the matter to exploit their vegetable creations without any other party cropping and marketing them in bad faith” (Carlos Gustavo Cano, 2004)*

He argued as well that it was important to include this in the penal code because it is the only way to accomplish the goals of globalisation (i.e. fair market dynamics and access to quality products) and to materialize how much the government cares for the Colombian countryside and its inhabitants. After the presentation of the project the Senate deliberated on the matter in four other opportunities. In those debates the Senate decided to discuss the proposal together with other reforms to the penal code that also dealt with intellectual property piracy, namely, piracy in the telecommunications, piracy in the musical industry and piracy in the literary industry. When discussing the criminalisation of all those offenses, the main argument was that “to not criminalise them would be harmful to the intent to integrate Colombia with the global dynamics” (Pedraza Ortega, 2005).

As Nigel South and I argued elsewhere (Rodriguez Goyes & South, Forthcoming ) this law when added to the Decree 4525 of 2005 and to the Resolution 2010, resulted in a macro biopiracy process that facilitates the appropriation and commercialisation of various “products” of biodiversity. Market dynamics also played an important role in modifying the relation of peasants to the environment and in remodeling land configurations. Yara, the multinational corporate subsidiary of the Norwegian industrial firm Norsk Hydro created a monopoly in the fertilizers market in Colombia; 92% of the market is controlled by this corporation (Correa, 2013) and it sells its products at price 50% higher than the international average.

This macro bio-piracy is producing undesirable effects for most of the Colombian citizens, among which are land-grabbing, the establishment of monocultures, and the loss of food security and food independence (Rodriguez Goyes & South, Forthcoming ).The Gini index of land concentration increased from 0.853 in 2000 to 0.891 in 2010; the participation of foreign companies in Colombian agricultural pro-

duction increased 550% from 2004 to 2013; and there was a considerable raise in the indexes of livestock (from 95 in 2004 to 115 in 2012) and of the use of chemical fertilizers (from 321 in 2004 to 744 in 2012) in Colombia. Because of this situation, inhabitants of rural areas went on strikes in 2013 and in 2014. The government replied that it cannot protect national production from international market dynamics because Colombia has signed binding commercial treaties.

### **Discussion: What is the Penal law really aiming to protect?**

Magical realism is an art school that accepts magic -everything that escapes logic-within the domain of reason. Colombian author Gabriel García Márquez is one of the most important exponents of magical realism because he combines magical events with real, natural and familiar settings. In his novel *Chronicle of a Death Foretold*, he narrates how “two armed men follow another man through the town’s street; the spectators sense this, but can’t quite believe that he will be killed” (Cohen, 2001). While these events are evidently real, it is still hard to believe that they happen. Stanley Cohen considered that magical realism in Latin America is a way of talking about what you are not supposed to talk about, to convey the unreal with reality, to say something without saying it (2001).

To locate the legislative acts of the Colombian congress in regards to the use of protected seeds within the declared reasons and goals of the criminal policy would be a perfect example of magical realism. For many reasons, it is both theoretically and empirically incoherent to sustain that criminalising the use of protected seeds without the permission of the owner, seeks to protect the fundamental rights of the Colombians, as it is supposed to be the only use of the criminal system. It is not true that the threat posed by the penal law is a prerequisite for the creation of new vegetable species. For centuries humans along with nature have created a vast array of biodiverse “products” without the intervention of the criminal system, or the exist-

ence of Intellectual Property Rights (Shiva, 1997). It is not true either that criminalising any unlawful use of protected seeds, is an incentive for fair market dynamics, just the opposite, it creates monopolies and leaves unfairly distributed the control over natural products and lands.

The way the Colombian Congress debated the project is also worthy of criticism. Is it coherent to discuss how to protect the intellectual rights associated to literary, technology or discographic creations under the same logic used to debate the issues around intellectual property rights of vegetable creations? Are books, telecommunications or audio records as fundamental as food?

That way of proceeding, the arguments used in the debates, and the official statements shows that the government's principal objective was not to protect fundamental rights, but rather to protect market interests. An effort to understand the consequences that this legislative act might have over the fundamental rights was never done. Ultimately, when the tension between food security -a fundamental right proclaimed in the Rome Declaration on Food Security- and private property was evident, the government decided to make private interests prevail.

### **Conclusion: bio-piracy as a driver for criminalization**

Even when Marxist criminology has been accused of being over-deterministic -a criticism with which I concur in some cases- because of its tendency to explain everything with reference to market dynamics and capital accumulation, it was in here argued that the market interests were the only driver for criminalization in the case here analyzed. Therefore, it can be argued that in Colombia, bio-piracy is a driver for criminalisation, something that contradicts the stated functions of Colombian criminal law. This points to the fact that criminal law in Colombia is not used to protect and implement fundamental rights.

This conclusion also point to important considerations that must be taken into account in future research about the criminal law:

1. Different special scales must be considered (White, 2012) because the actions of a particular company in a remote place in the world (e.g. the lobbying of transnational corporations such as Yara to force the Colombian government to sign unfavorable treaties) may impact the legislative practices of another country.
2. Economic interests of transnational corporations must be considered and the multiple and diverse devices used by them must be tracked.
3. The reasons to and consequences of criminalisation cannot be comprehensibly studied by focusing only on the direct effects of one of them, but they must be studied in relation to other laws and in relation to the context.

## Literature

- Baratta, A. (2002). *Criminología crítica y crítica del derecho penal, introducción a la sociología jurídico-penal* (Á. Búnster, Trans.). Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.
- Baratta, A. (2004). *Criminología crítica y crítica al derecho penal* (Á. Búnster, Trans. 1 ed.). Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores.
- Boekhout van Solinge, T. (2010). Deforestation Crimes and Conflicts in the Amazon. *Critical Criminology*, 18(4).
- Boekhout van Solinge, T. (2014). Researching Illegal Logging and Deforestation. *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, 3(2), 35-48. doi: 10.5204/ijcjsd.v3i2.179
- Boekhout van Solinge, T., & Kuijpers, K. (2013). The Amazon Rainforest: A green criminological perspective. In N. South & A. Brisman (Eds.), *International Handbook of Green Criminology* (pp. 197-211). London: Routledge.
- C-038 (Corte Constitucional de Colombia 1995).
- C-127 (Corte Constitucional 1993).
- CNRR. (2009). *El despojo de Tierras y Territorios. Aproximación Conceptual*. Bogotá: CNRR-IEPRI.
- Cohen, S. (2001). *States of Denial: Knowing about Atrocities and Suffering*. Cambridge: Polity Press.
- Correa, M. (2013). Los dueños de los fertilizantes. *El Espectador*. Retrieved from <http://www.elespectador.com/noticias/investigacion/los-duenos-de-los-fertilizantes-colombia-articulo-445007>
- Ferrajoli, L. (1995). *Derecho y razón: teoría del garantismo penal* (P. A. Ibañez, Trans.). Madrid: Editorial Trotta.
- Francione, G. L. (2008). *Animals as Persons: Essays on the Abolition of Animal Exploitation*. New York: Columbia University Press.
- Garland, D. (2006). *Castigo y sociedad moderna, Un estudio de teoría social* (B. R. d. l. Concha, Trans. Segunda ed.). México D.F.: Siglo XXI editores.

- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (2002). Paradigmas en competencia en la investigación cualitativa. In C. Denman & J. A. Haro (Eds.), *Por los rincones. Antología de los métodos cualitativos en la investigación social* (pp. 113-145). Sonora: El Colegio de Sonora.
- Hillyard, P., Pantazis, C., Thombs, S., Gordon, D., Salmi, J., Pemberton, S., . . . Gordon, D. (2004). *Beyond Criminology, Taking Harm Seriously* (P. Hilliard, C. Pantazis, S. Thombs, & D. Gordon Eds.). London: Pluto Press & Fernwood Publishing.
- Jessop, B. (1990). *State Theory: Putting the Capitalist State in Its Place*. Cambridge: Polity Press.
- Lynch, M. J. (2006). The Greening of Criminology: A perspective for the 1990s. In P. Beirne & N. South (Eds.), *Green Criminology*. Hampshire, UK: Aldershot.
- Lynch, M. J., & Michalowski, R. (2010). *Primer in Radical Criminology*. Colorado: Lynne Riner Publishers.
- Martínez, M. (1991). Alternativas al sistema penal. In M. Martínez (Ed.), *La abolición del sistema penal*. Bogotá: Temis.
- Martínez Sánchez, M. (2009). *La Constitucionalización de la Justicia y la Autonomía Judicial. La tutela contra providencias judiciales en Colombia y España*. Bogotá: Univerisdad Nacional de Colombia - Grupo Editorial Ibañez.
- Merton, R. K. (2002). *Teoría y estructura sociales* (F. Torner & R. Borques, Trans. 4th ed.). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Monney, P. R. (2000). Why we call it biopiracy. In H. Svarstad & S. S. Dhillion (Eds.), *Responding to Bioprospecting* (pp. 37-44). Oslo: Spartacus Forlag As.
- Nietzsche, F. W. (2006). *La genealogía de la moral: un escrito polémico* (A. Sánchez Pascual, Trans.). Madrid: Alianza Editorial.
- Pavarini, M. (2008). *Control y dominación, teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico* (I. Muñagorri, Trans. 9 ed.). México D.F.: Siglo Veintiuno editores.
- Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley 401 de 2005 Camara, 26 de 2004 Senado, Cámara de Representantes* (2005).
- Proyecto de Ley de 2004 Senado, Senado de la República* (2004).

- Rangel-CH., J. O., Lowy-C., P., Aguilar-P, M., Garzón-C, A., Ruiz-C, P., & Castaño-M, O. (1996). Inventario de la Biodiversidad en Colombia. *Cespedesia*, 21(67), 511-514.
- Rodríguez Goyes, D. (2012). Estado del arte en Criminología: Sus escuelas y la relación con la prisión. In G. F. Ricaurte Tapia (Ed.), *Identificación de las necesidades de tratamiento penitenciario por perfiles de la población condenada*. Bogotá: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC.
- Rodríguez Goyes, D. (2015c). Land Uses and Conflict in Colombia. In A. Brisman, N. South, & R. White (Eds.), *Environmental Crime and Social Conflict*. Surrey, England: Ashgate.
- Rodriguez Goyes, D., & South, N. (Forthcoming ). Land-grabs, Bio-piracy and the Inversion of Justice in Colombia. *British Journal of Criminology*.
- Shiva, V. (1997). *Biopiracy, the plunder of nature and knowledge*. Boston: South End Press.
- South, N. (2007). The 'corporate colonisation of nature': Bio-prospecting, bio-piracy and the development of green criminology. In P. Beirne & N. South (Eds.), *Issues in Green Criminology: Confronting Harms against Environments, Humanity and other Animals* (pp. 230-247). Devon: Willian.
- South, N. (2014). Green Criminology: Reflections, Connections, Horizons. *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, 3(2), 5-20. doi: 10.5204/ijcjsd.v3i2.172
- Stretesky, P. B., Long, M. A., & Lynch, M. J. (2014). *The Treadmill of Crime: Political Economy and Green Criminology* New York: Routledge.
- White, R. (2012). The foundations of Eco-global Criminology. In R. Ellefsen, R. Sollund, & G. Larsen (Eds.), *Eco-global Crimes, Contemporary Problems and Future Challenges* (pp. 15-31). Surrey: Ashgate Publishing Limited.
- White, R. (2013). *Environmental Harm: An Eco-justice Perspective*. Bristol: Policy Press.
- Wyatt, T. (2013). *Wildlife Trafficking, A Deconstruction of the Crime, the Victims and the Offenders*. New York: Palgrave Macmillan.



Wyatt, T. (2014). Invisible Pillaging: The Hidden Harm of Corporate Biopiracy. In P. Davies, P. Francies, & T. Wyatt (Eds.), *Invisible Crimes and Social Harms* (pp. 161-177). London: Palgrave.

## PROBLEMS OF CRIME

### **When the private turns public: Challenges in prosecution of revenge porn**

*Kolbrun Benediktsdottir & Þorbjörg Sigríður Gunnlaugsdóttir*

Explicit depictions of sexuality have existed for as long as the human race has had the ability to create lasting images, whether in stone carvings or artefacts.<sup>3</sup> The development of photographic techniques in the 19<sup>th</sup> century, the evolution of videos in the 1970's and the internet in the 1990's has created forums where sharing of sexual material circulates.<sup>4</sup> Consensual use of sexual texts, photos or videos is perhaps simply a technological development of sexual stone carvings and love letters. Sharing sexual photos and sexting is a part of the culture of sex. The unfortunate side-effect of this technological development is incidents of so-called revenge pornography, where sexually explicit material is used without consent. With 3,000 websites that feature so-called revenge pornography<sup>5</sup> along with countless social media links this particular form of abuse has become a real issue in criminal prosecutions the last few years.

The reality of prosecutions of revenge porn is however complicated for many reasons. In the Nordic context, this particular form of abuse has still not been defined as a specific offence in the penal codes in any of the Nordic Countries. Within the police and the prosecution these offences are still viewed as a fairly recent phenomenon. Furthermore so-called revenge pornography is also considered problematic to deal with in prosecutions as these criminal acts easily fall under different articles of the penal code, such as defamation, sexual offences, privacy violations, threats, har-

---

<sup>3</sup> See Barnett, Hilaire: Introduction to Feminist Jurisprudence, p. 281.

<sup>4</sup> See Barnett, Hilaire: Introduction to Feminist Jurisprudence, p. 282.

<sup>5</sup> See Franks, Mary Anne: [http://www.huffingtonpost.com/mary-anne-franks/how-to-defeat-revenge-porn\\_b\\_7624900.html](http://www.huffingtonpost.com/mary-anne-franks/how-to-defeat-revenge-porn_b_7624900.html) – Published June 22, 2015.

assments, extortions etc. Here we will address some of the challenges in prosecutions of revenge porn from the point of view of prosecutors handling these cases in criminal court proceedings in Iceland. The central question is how do we prosecute these types of criminal acts when faced with the reality of no specific provisions in the penal code defining these offences? What are the main elements of these criminal acts? What interests are at stake for the victims and what is the substance of the harm of revenge porn?

### **Is revenge porn really a new phenomenon?**

Revenge pornography is often defined as the publication of private sexual material portraying someone who has not consented for the image or video to be shared.<sup>6</sup> A perpetrator is accordingly someone who discloses private sexual material, images or videos, without the subject's consent, by turning it from being a private image into a public one.

The narrative within criminal law is still that the problem of revenge-porn is a recent one. But is the sharing, and abusing, of private sexual material really a new phenomenon? The consensual use of sexual texts, or even letters, pictures, photos or videos is certainly not new behavior between lovers. With universal use of mobile phones with cameras as well as the internet the distribution of these images, without the consent of the person on these images, is neither a new reality. Revenge-pornography is not only tied to the internet or recent technology. In 1980, the Hus-

---

<sup>6</sup> See i.e. What is the law on revenge porn?, <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/law-and-order/11531954/What-is-the-law-on-revenge-porn.html> Published April, 13, 2015, [Revenge porn: What is it and how widespread is the problem?](http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/what-is-revenge-porn-9580251.html), <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/what-is-revenge-porn-9580251.html>, Published July 2, 2014 and Franks, Mary Anne: Drafting an Effective “Revenge Porn” Law: A Guide for Legislators [http://www.endrevengeporn.org/main\\_2013/wp-content/uploads/2014/08/Guide-for-Legislators\\_7-18-14.pdf](http://www.endrevengeporn.org/main_2013/wp-content/uploads/2014/08/Guide-for-Legislators_7-18-14.pdf) - published July 18, 2014.

tlar Magazine for example published nude photos of a woman, taken by her husband during a camping trip. These pictures were later stolen and then published in the magazine with false descriptions of the woman's sexual fantasies.<sup>7</sup> What has in fact changed is that with social media and even special revenge porn sites these crimes are a fast growing problem. New technology has created new challenges for legislators and law enforcement. The rather recent reality of social media offers the possibility of sharing and distributing images and videos with an unlimited audience online just with one simple click. Once an image is published on the internet the harm is often irreversible as these images are very hard to delete. The consequences of these violations are serious and long-lasting, in particular when these images are posted with personal information about the victim, such as full name, addresses, work place and links to their social media profiles.

### **The shaming of victims**

So why do people risk getting victimized by sharing nudes or other sexual images with others, when the risk is so apparent and obvious? The answer might be the most apparent one. Telling people what not to do has never worked when it comes to sex. People who create private sexual images usually do so with their partner and only for their partner. By nature images and photos of sexual acts are very personal and their content is usually meant for a limited audience of one specific person. Abusing the subject on such images by posting the images or distributing the material online impacts those victimized by ruining their reputation, careers, personal relationships and sometimes even lives. Private sexual images are easily found on internet searches for victims' names and accessible to everyone the victim knows, her or his family members, friends and employers. Victim blaming is sadly also still at

---

<sup>7</sup>New York Magazine. A Brief History of Revenge Porn. A Brief History of Revenge Porn. Alexa Tsoulis-Reay. Published July 21, 2013

play in the discussion on revenge porn, when victims are blamed and ridiculed for having had these pictures taken in the first place at the same time they suffer from the consequences of these criminal acts. But with a rise in awareness of revenge pornography, important positive steps have recently been taken to protect victims of these crimes. Google has decided to take a stand with victims with their policy of honoring requests from victims of revenge porn to remove sexually explicit images from the search engine.

### **The name of the game: Non-consensual pornography?**

An essential part of defining a criminal offence is naming it. It has been rightly pointed out that describing the offence with *revenge* is too narrow and also misleading as the motive behind the act is not always revenge. The motives behind these acts are in fact numerous and vary greatly between different cases. For sure many perpetrators are motivated by revenge and this is often the case in incidents when the perpetrator and the victim have previously been romantically involved. In cases of domestic violence private sexual images have in some cases been used to control the victim. Other perpetrators act out of alternative motives, some with a desire for profit, others a desire for fame. Websites make money by displaying revenge porn. Other perpetrators post humiliating nudes for simple purposes of entertainment, perhaps not understanding how quickly these images will spread online or without giving it much thought. A recent example from Iceland is the story of a young couple who went to a rock concert held in a concert hall. Later that night they left the hall and went outside together where they had sex. They didn't realize that they were noticed and that a person was video-recording them having sex. This person immediately distributed the video on a social media site. By the end of the night, the video had been seen by a large group of people, including the friends of the young couple. The couple didn't press charges and the incident therefore wasn't investigated by the police. Their story is however an example of the various motives behind

sharing such videos and images on the internet. In this particular story, the perpetrator did not know the victims nor did he act out of revenge. There was no clear motive behind his act other than perhaps entertainment purposes. The outcome for the victims was however the same as in all cases of non- consensual porn; a serious violation of their privacy and sexual autonomy.

Another widely used term is non-consensual pornography. A core element of this particular criminal act is certainly lack of consent. However, the term *pornography* is just as misleading and problematic as describing all motives behind these acts as revenge. It sends a wrong message to the victims, as well as others, to describe the content of intimate, private sexual material as pornographic. The word pornography is derived from Greek, where *porno* means whores and *graphos* means images. In that sense pornography is distinguishable from erotic material.<sup>8</sup> Yet, no alternative definition of this specific criminal act has been formed so we will use non- consensual pornography, when discussing criminal prosecutions for these crimes.

Criminal prosecutions for these crimes vary. Although the classic case of non-consensual porn is often reported to the police after an alleged offender is suspected of having posted private sexual images and/or videos of an ex-partner following a brake-up, the acts of this specific form abuse differ in many aspects. Other common incidents are cases where a teenage girl sends a teenage boy nude images of her only for him to view. The receiver then decides to share these images with a group of friends, even without the intent of distributing the images to a wider audience. His friends then in turn share the photos with their friends. The result is that private sexual photos are then circulating without the consent of the person on these images. Other known incidents are the recent high profile stories where hackers targeted a group of famous women by stealing photos from their iPhones, with the result that millions of people have viewed very sensitive and private images of these women that were initially only meant for very private use. One of the most serious form of

---

<sup>8</sup> See Barnett, Hilaire: Introduction to Feminist Jurisprudence, p. 282.

these criminal acts have been cases where sex offenders have recorded their sexual violations of victims and then used these images or videos as a tool to further sexually violate them. The material is then literally used to sexually violate the victims by threatening to distribute sexual images on the internet if the victim does not comply with the offender. The threat is that these images will be posted online or sent to family members, co-workers or others, if the victim reports the first offence to the police. One aspect of these sexual violations is that these images do not always reveal that the material is sexual abuse. The material looks like consensual sexual acts while in fact it is the opposite.

When examining these previously mentioned examples of non- consensual porn it becomes apparent that the central elements of these crimes are often (sexual) abuse and privacy violations. By sharing sexual images without consent the perpetrator violates the sexual autonomy and the victim's right to privacy. The consequences of these criminal acts are always that the right to privacy and sexual autonomy has been grossly violated. An increased focus on sexual autonomy<sup>9</sup> could result in a more progressive approach in criminalizing the violations of these rights online. A core interest of every person, the right to sexual autonomy deserves to stand at the center of attention, protected directly for its own sake.<sup>10</sup>

### **Recent cases prosecuted in Iceland**

While stories of revenge porn are well represented in media, the reality still seems to be that many of these reported stories are not reported to the police. This is at least the situation in Iceland, where victims are still reluctant to come forward. This is in accordance with reluctance to report sexual offences in general. One plausible expla-

---

<sup>9</sup> See further on sexual autonomy, Schulhofer, Stephen: *Unwanted sex. The Culture of Intimidation and the Failure of Law*, p. 99. Schulhofer has defined sexual autonomy as having two facets. The first is active, the right to decide on the kind of life one wishes to live and the kind of activities one wishes to pursue, including activities with others who are willing. The other facet of sexual autonomy is the reverse- the right to safeguard and exclude, the freedom to refuse to have sex with any person at any time, for any reason or for no reason at all.

<sup>10</sup> See Schulhofer, Stephen, p. 104.

nation might be as basic as that by reporting non- consensual pornography to the police the victim inevitably is subjected to having private sexual images that were only meant for two persons viewed by other people, such as police officers, prosecutors and judges. In small communities, like in the Nordic countries, this can be a real and obvious problem for the victims of these offences. The panic of discovering that sexual images are out there for others to see continues by reporting the offence. Another aspect, which is also in accordance to known feelings of victims of sexual violations, is the feeling of shame and self- blame.

A current problem regarding prosecutions of revenge porn is that this particular form of (online) abuse has not yet been defined in the criminal laws in the Nordic Countries. Most cases of non-consensual porn that have been prosecuted in Iceland are incidents of distribution of private sexual images on the internet without the consent of the person on these images. In most cases these sexual photos or videos were initially taken with the consent of the victim and even by the victims themselves. The images were made with a sexual but very private purpose. Furthermore, most of the cases have also involved former sexual partners, where the perpetrator is a man and the victim a woman.

1. In a very recent case before the District Court of Reykjanes<sup>11</sup> a man was sentenced to 15 months imprisonment, thereof 12 months conditionally suspended for 3 years, for various different offences against his ex-partner, such as assault during their relationship and harassment after the relationship had ended, as well as having sent a private sexual video of her to her co-workers after their relationship ended. The victim had consented to the video being made while they were together. The man was prosecuted for having violated the victim's sense of decency by sharing a sexual video of her with others and al-

---

<sup>11</sup> The judgment, from June 2015, will not be published on the District Court's webpage do to its private content. Therefore the case number is not revealed.



so for serious defamation against her.<sup>12</sup> The prosecution held that with his conduct the defendant violated the victim's sense of decency and her sexual autonomy as well as insulting and denigrating her. The court agreed with the prosecution and concluded that these acts constituted a breach of both provisions. The defendant has appealed the case to the Supreme Court of Iceland.

2. In a judgment of the District Court of Reykjanes<sup>13</sup> from 2012, a man was prosecuted for sending a letter to his former in-laws with private sexual photos of his ex-wife. On these photos his ex-wife was easily identified and was seen having sex with other people. In their marriage the couple had consensually participated in sexual activities with other people. The victim in this case had also consented to these specific photos of her being taken, but for the private use for her and her husband. In this case the defendant was only prosecuted for a breach of art. 233 b of the Icelandic penal Code, that is for serious defamation against his ex-wife. He was found guilty and the court stated that by sending these photographs to his former in-laws, specifically addressed to his former father in-law, it was obvious that the only purpose behind the act was for the victim's father to see these pictures. By doing so the defendant had insulted and denigrated his former wife. It can be argued that the prosecution should also have prosecuted the offender for a violation of art. 209 of the penal code in this particular case.
  
3. In a judgment of the Supreme Court of Iceland<sup>14</sup> from 2007 a man was prosecuted and convicted for a breach against the victim A's sense of decency for

---

<sup>12</sup> The man was prosecuted for a breach of art. 209 and 233 b of the Icelandic Penal Code no. 19 of 1940 which read as follow:

**Art. 209** Any person who, through lewd conduct, offends people's sense of decency or causes a public scandal, shall be imprisoned for up to 4 years, or [up to 6 months]<sup>1)</sup> or fined if the offence is minor.

**Art. 233 b** Anyone who insults or denigrates his or her spouse or ex-spouse, child or other closely-related person, the offence being considered as constituting serious defamation, shall be imprisoned for up to two years.<sup>2)</sup>

<sup>13</sup>District Court of Reykjanes, case no. S-199/2012 of June 8<sup>th</sup> 2012.

<sup>14</sup> Supreme Court case no. 242/2007 of October 18<sup>th</sup> 2007.

two specific violations against the victim in the case. First for having taken a photo with his mobile phone of A without her knowledge, while she was sleeping naked in his bed and also for having shown the picture to other men the following days. The victim stated that she had passed out after having consumed alcohol and therefore did not know that the photo had been taken until she heard about it some days later. The defendant testified that he had told the victim that he was taking a photo of her and that she had been aware of him doing so but that he had not specifically asked for her permission to do so. The Supreme Court held that it could not agree with the defendant's argument that the victim had given consent to the photo being taken. The Court came to the conclusion that both the act of taking the photo under these specific circumstances *and* the following display of the photo to other people was a violation of art. 209 of the penal code. Both acts therefore were considered a breach of the victim's sexual autonomy.

4. In a recent case before the District Court of Austurland<sup>15</sup> from 2015, a young man was prosecuted for posting nudes of his ex-girlfriend on Facebook following their break-up. The defendant and the victim had been in a relationship for about a year when the victim was 17 and the offender 18 years old. The victim had taken the pictures herself and sent to the defendant during their relationship. After they broke up the defendant posted five nudes of the victim on his Facebook wall and tagged the victim. Although he quickly regretted his own acts and deleted his post the harm was already done and irreversible as others had by then saved the images and reposted them on the Internet. So although he took these steps and efforts after having understood his own wrongdoings he was unable to repair the damage. The defendant was charged with a violation of articles 209 and 233 b of the penal code, and

---

<sup>15</sup> District Court of Austurland case no. S-36/2014 of March 27<sup>th</sup> 2015.

violations of the Children Protection Act because the victim was under 18 when the acts against her were committed. The court agreed with the prosecution that the act was a violation of article 209 of the penal code even though the defendant held that he had no sexual motive for the offence, and argued that he only wanted revenge because he was angry with his ex- girlfriend. The court held that the public display of the photos was objectively aimed at offending her decency. Furthermore, the Court held that the fact that the victim had taken these photos herself and willingly sent them to her ex-boyfriend did not change that fact. The court then cited the aforementioned case of the Supreme Court, discussed in point 3, and held that the conduct was in fact *lewd conduct* and the defendant's urges behind his acts could not change that. The court also found the defendant guilty of violation of the children protection act. However, the defendant was acquitted of violation of article 233 b as the court found that the relationship of the defendant and the victim was not covered by the provision although they had been in a relationship for a year. The court stated that they had never lived together, that they were very young and therefore the defendant had to be given the benefit of the doubt as to whether the provision covered the relationship. The defendant has appealed the case to the Supreme Court and it will be interesting to see if the Supreme Court agrees with this interpretation of what is needed for a relationship to fall under the auspice of the provision.

### **Legislative reform is needed**

In the last few years, awareness has increased about non-consensual pornography. The legislator has also woken up and more and more countries have specifically criminalized non-consensual pornography. In 2009 the Philippines became the first country to criminalize non-consensual porn with penalty up to 7 years imprison-

ment.<sup>16</sup> In 2014 Israel became the first country to define non-consensual porn as a sexual offence with a penalty up to five years imprisonment.<sup>17</sup> Recently, many other countries have criminalized these acts with specific articles defining the offence. In the United Kingdom, new laws were passed in April 2015, by criminalizing the disclosure of a "private sexual photograph or film" without the consent of the person depicted in the content, *and with the intent to cause them distress*.<sup>18</sup> In the penal codes of the Nordic countries there are no specific articles covering non-consensual porn though these offences have been investigated and prosecuted by using other provisions in the penal code. There is however a debate in all the Nordic countries on whether specific articles are necessary to cover these offences or whether current law is sufficient to investigate and prosecute these crimes.

While the focus here is on how these cases have been dealt with in Iceland, we did gather information informally from our colleagues in the Nordic countries. We learned that these offences are primarily investigated and prosecuted as defamation and privacy violations. These cases are not prosecuted as sexual offences. As mentioned above, in Iceland these cases have been investigated and prosecuted both as violations of defamation and as a specific sexual offense, for violations of articles 233 b and 209 of Iceland's penal code. If the victim is under 18 years defendants have also been prosecuted for violations of provisions of child pornography as well as for violations of specific provisions of the Children protection act<sup>19</sup>. Cases concerning non-consensual porn depicting children under the age of 18 would be/have been prosecuted as child pornography in all the Nordic countries.

Therefore, the standpoint in Iceland in these prosecutions is somewhat different than in the other Nordic countries. The reason for different approaches might be as sim-

---

<sup>16</sup> World Intellectual Property Organization, *Anti-Photo and Video Voyeurism Act of 2009* (Republic Act No. 9995), <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ph/ph137en.pdf>

<sup>17</sup> Franks, Mary Anne, 2014, p. 3.

<sup>18</sup> <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/2/section/33/enacted>

<sup>19</sup> Article 99, para. 3 of the Children Protection Act no. 80 of 2002 has mainly been used. It reads as follows: Any person who subjects a child to aggressive, abusive or indecent behavior or hurts or insults him/her is liable to fines or imprisonment for up to two years.

ple as different legislation in the Nordic countries, while the legislation is related and often similar. Current challenges when handling cases of non-consensual pornography in Iceland are that the chapter on privacy violations and defamation has turned out to be a weak tool in prosecutions. Public prosecution is only possible in cases where the perpetrator and victim are ex-partners or otherwise closely related. This of course narrows the possibility of options for prosecutors to use defamation and privacy violations somewhat, as proved to be the case in the judgment referred to in point 4 above.<sup>20</sup> If the violation occurs in cases where the victim and perpetrator are not in a relationship, former partners or “closely related” the victim has to go through private criminal proceedings.

In Iceland, the focus in prosecutions for non-consensual porn has been on the sexual nature of the offences, that is the violation of the victim’s sexual autonomy. Regardless of the motive behind the act the result of these acts are always a violation of sexual autonomy and privacy. The victims are humiliated in a sexual way, by a privacy violation when personal and sexual material is shared publically. Therefore it is a clear form of violation of sexual autonomy as well as a gross privacy violation. In other Nordic countries, the focus has been on privacy violations by defining the offence as defamation but less emphasis has been placed on the sexual aspect of these crimes. Current laws offer various possibilities in prosecuting these offences. However, in the case of Iceland the use of defamation as a tool in prosecution is limited in cases where the perpetrator and victim have not previously been involved in an intimate relationship. A specific article on non-consensual pornography would therefore better fit the task of targeting these specific violations for what they really are and regardless of previous ties between victim and perpetrator.

In order to define elements of a specific criminal act the focus point has to be on which acts should be prohibited by criminal law and what the substance of harm is. It

---

<sup>20</sup> District Court of Austurland case no. S-36/2014 of March 27<sup>th</sup> 2015.

is crucial that a new specific article protects victims and provides a clear definition of the offence. Some recent legislation requires that a perpetrator acts with the "intent to harm or harass" the victim, such as in the United Kingdom. As previously pointed out this does not apply to all cases. Furthermore, this specific intent of harming or harassing can be problematic to prove. In general, legislation protecting privacy protects people from the disclosure of sensitive personal information, such as medical and financial information etc. The central element of non-consensual porn is also the disclosure of sensitive private material, rather than the motive behind it. Non-consensual porn is in essence about violations of privacy and sexual autonomy. The substance of the harm is the violation of privacy and autonomy. Currently, the police and prosecution are investigating and prosecuting these privacy violations and violations of sexual autonomy by using articles that were not tailored to these specific acts. From the prosecutions point of view it can also be noted that a specific article with a clear definition of the core elements of these criminal acts, and with the purpose of protecting the rights behind it, would provide a strong practical tool to prosecute these violations for what they really are. A definition of the criminal offence would be an ideological tool which should lead to the appropriate response to non-consensual porn. It would also send a strong message from the legislator if these offences were specifically defined in the penal code. A signal of acknowledgement and recognition of these acts.

## References

Barnett, Hilaire: *Introduction to Feminist Jurisprudence*. Cavendish Publishing Limited. 1998.

Franks, Mary Anne: *Drafting an Effective "Revenge Porn" Law: A Guide for Legislators* [http://www.endrevengeporn.org/main\\_2013/wp-content/uploads/2014/08/Guide-for-Legislators\\_7-18-14.pdf](http://www.endrevengeporn.org/main_2013/wp-content/uploads/2014/08/Guide-for-Legislators_7-18-14.pdf) - published July 18, 2014.

Franks, Mary Anne: [http://www.huffingtonpost.com/mary-anne-franks/how-to-defeat-revenge-porn\\_b\\_7624900.html](http://www.huffingtonpost.com/mary-anne-franks/how-to-defeat-revenge-porn_b_7624900.html) – Published June 22, 2015.

Schulhofer, Stephen J: *Unwanted sex. The Culture of Intimidation and the Failure of Law*, 101 Harvard University Press, 1998.

Tsoulis-Reay, Alexa: A Brief History of Revenge Porn. A Brief History of Revenge Porn. New York Magazine. Published July 21, 2013

Revenge porn: What is it and how widespread is the problem? <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/what-is-revenge-porn-9580251.html>, Published July 2, 2014

What is the law on revenge porn? <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/law-and-order/11531954/What-is-the-law-on-revenge-porn.html> -birt 13. april 2015

The Icelandic Penal Code no. 19 of 1940.

District Court of Reykjanes, case no. S-199/2012 of June 8<sup>th</sup> 2012.

Supreme Court case no. 242/2007 of October 18<sup>th</sup> 2007.

District Court of Austurland case no. S-36/2014 of March 27<sup>th</sup> 2015.

## **What should become law and why? Definition of social problems and societal change in the public debate over the total reform of the Finnish Criminal Code 1960s–today.**

*Aura Kostiainen*

The report is based on a PhD research plan.

### **Background for the research**

The 1960s saw a vivid debate on criminal and control policy in Finland. According to Lahti (2013) a new political climate that emerged in the end of the 1960s was a prerequisite for reforming the criminal law. The primus motors behind the debate are seen to be the book *Pakkoauttajat* (roughly translated “Coercive helpers”) which criticized coercive treatment, the “November Movement” (in Finnish Marraskuun liike) that developed further the themes and theses of the book, the activism of jurists, criminologists and other specialists on criminal policy and also the closer Nordic cooperation in criminology as well as in other fields. According to Lappi-Seppälä (2013) the reform of the criminal justice system in Finland was a part of a larger Nordic societal reform. In this framework all institutions involving coercive treatment and institutionalization – including psychiatric institutions, prisons as well as social welfare institutions— became targets of scrutiny. The Finnish criminal system was criticized for being too severe. Especially prison rates were seen as too high and the treatment of prisoners too rigid and even unjust.

The debate was followed by a massive total reform of the Finnish criminal code. A committee was nominated in 1972 to prepare a comprehensive total reform of the criminal legislation, and also the system of criminal sanctions was remodeled in the 1970s. The committee gave a report in 1976. A project organization under the Ministry of Justice 1980–1999 drafted legislative “packages” divided according to different crime types. The reform is still partly in process: A formally new statute is yet to be passed. (Matikkala 2013)



## **Main research questions and concepts**

The long period gives a fruitful yet challenging offset to study the public debate over crime and criminal sanctions and changes in that debate. The research questions are:

1. How did the debate change over time from the point of view of social control?
2. How were the changes in the debate linked into larger changes in the society and how were they referred to in the debate?

The research approach is part of the research traditions of criminology and control policy as well as legal and political history. Social control is studied through the definition of social problems. Social problems in the study are seen as what people think they are, aka socially constructed problems. This view is based on Spector and Kitsuse's (1977/2009) theory on social problems. According to Spector and Kitsuse a conflict or debate on these problems is going on all the time in society. Bacchi's (2009) "What's the problem represented to be" analysis focuses on finding these problems, asking how they are defined and what presuppositions lie behind them.

Social control is generally seen as a mechanism or a process which aims at gaining conformity and compliance in society (this concept is also a target of debate e.g. Innes 2003, Cohen 1985). A central form of social control is controlling deviant individuals. Control is based on sanctions that the society imposes on individuals as a result of their behavior. Sanctions may be positive or negative, official or unofficial. (Laitinen 1978) Control may be inclusive, when deviant individuals are being tied into the institutions of the society, or exclusive when they are cut off from the rest of the society. (Kinnunen 2008) Deviance (in the form of crime in this case) is in this study seen as a social problem defined and debated by the actors taking part in the debate. Control policy may be seen as a part of official social control focusing on negative sanctions and coercive measures by public institutions. (Laitinen 1978)

## **Why societal change?**

According to e.g. Garland (2001) there has been a punitive turn in criminal policy from the 1970s onwards in the UK and the US. The popularity of the death penalty has been on the rise, public punishments have become more desired and the fear of crime has become part of everyday life for a growing number of people. According to Lappi-Seppälä (2013) the trend in Finland was the opposite until the 1990s: the Finnish criminal justice system developed from a severe and punitive one towards the Nordic model and the prisoner rates dropped to one third of the rates of the 60s by the beginning of the 1990s. During the same period the prisoner rates in many West European countries doubled or tripled.

The Finnish downward trend in prison rates took a turn upwards in the end of the 1990s. The turn manifested itself in the rhetoric and discourses of criminal policy, the emphases of reforms and the level of repression. (Lappi-Seppälä 2013) According to Lappi-Seppälä this punitive turn was temporary, but the prisoner rates per 100 000 inhabitants in Finland are still higher than those of the early 1990s. At the same time there has been significant pressure towards the Nordic welfare model and for example income differences have been on the rise.

In the study the changes in control policy are seen as linked to changes in social and welfare policies. According to e.g. Garland (2001) the social (welfare) and control systems are intertwined. According to Kekkonen (2013) "the changes in control policy are linked to the state of the society, more specifically to the birth, nature and changes of the welfare state" (translation by the Author). Even the starting point for the total reform of the criminal code was the assumption that social policy was the best criminal policy.

## Methods and data

The methods that will be used are Toulmin's argument structure (Toulmin 1958, on the use of the argument structure see e.g. Liakopoulos 2000), social problems definition analysis (Spector & Kitsuse 1977/2009, Bacchi 2009) and categorical distinctions analysis (Lévi-Strauss 1958, Jeffrey C. Alexander 1998).

Argumentation refers to activities consisting of series of statements aiming at justifying or refuting a certain opinion and persuading an audience. (Liakopoulos 2000). In this study Toulmin's argument structure will be used as a tool of analysis. According to Toulmin an argument consists of data, claim, warrant, rebuttals, qualifier and backing. Data is used to support the claim or conclusion. Warrant is in its turn supporting the validity of the data and justifying the step from data to claim. Backing in its turn is used to support the warrant. For Toulmin backing and warrant are both implicit premises while data is explicit but in this study warrant is seen a bit differently (see below). Qualifier implies to how strongly the argument is stated and rebuttal refers to conditions under which the warrant does not have authority. (Liakopoulos 2000, Summa 1996)

In this study an application of Toulmin's argument structure will be used. Definition of social problems is referred to as data and reform/legislative/action claims as claims or conclusions. Warrant in this study may not necessarily be implicit for it is seen as supporting the data aka the definition of the problem. In this study e.g. references to societal change or international (or Nordic) examples are referred to as warrants for they are used to support the data aka definition of social problems.

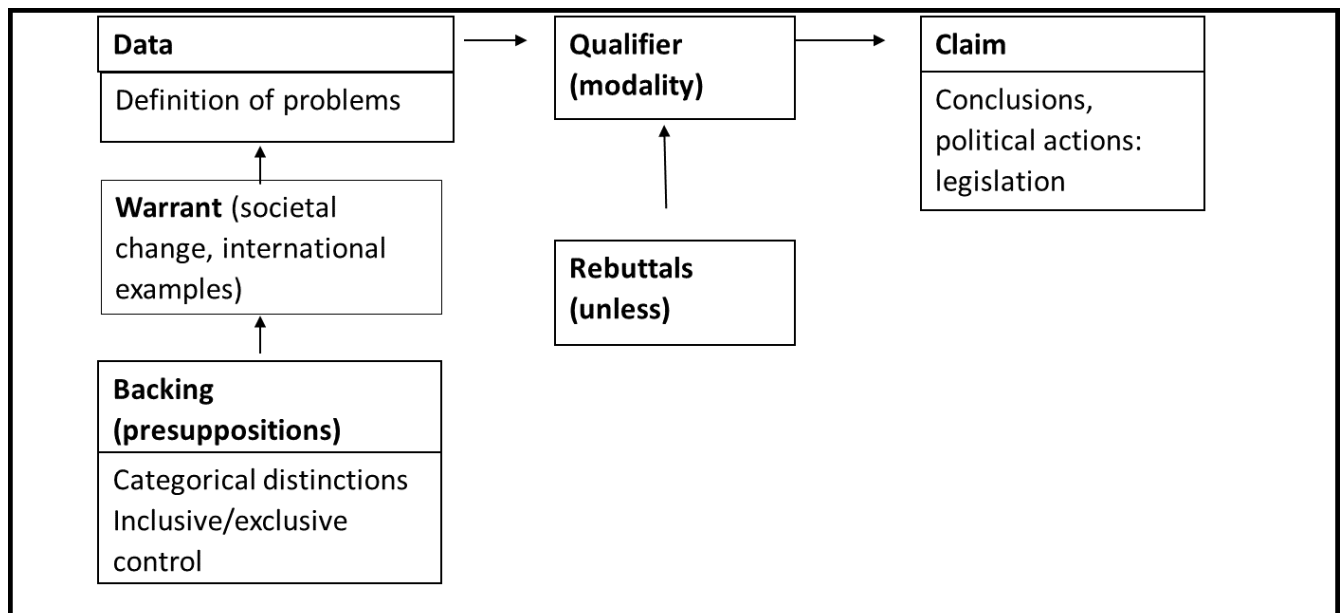
The analysis will be divided into two phases. In the first phase a rough reading will be done. The first phase will focus on finding the main arguments of the actors. The aim of this phase will be to examine what were defined as the social problems the reform should fix (data), which actions/legislative reforms were suggested as a solution (claim) and how the actors referred to social changes and international (Nordic

and other) examples (warrant). This phase will also focus on finding turning points for a second phase of close reading.

In the second phase, the close reading phase, the backings of the arguments will be studied more thoroughly in the earlier selected turning points. There are three specific goals in this phase. The first goal is to examine who was the “us”, that the criminal justice system should protect, and from whom, and additionally who was seen as responsible for crime. The method that will be used is categorical distinctions analysis. I will utilize Lévi-Strauss’ concept of binary oppositions such as good/evil, us/them, normal/deviant. The second objective is to find out whether the actors saw that crime should be responded to by inclusion or exclusion. Thirdly, these premises will be linked to the main arguments and also an attempt will be made to link the different arguments to different crime types.

The application of Toulmin’s argument structure used in this study is pictured below.

**Picture 1. Application of Toulmin’s argument structure**



As the study focuses on the public debate around the total reform also the research material is formulated according to the actors in the debate. The field of actors is preliminary outlined in the table below. As the reform has taken over 40 years the material is very extensive and some outlining will be necessary. One way to outline is the abovementioned division into two phases: rough reading and after that close reading in certain turning points. It will also be necessary to consider whether the study should focus on comparing argumentation only under certain specific crime types.

### 1. Preliminary look at the research material

Actor(s)	Material
Legislative committee and project, officials	Reports, minutes, records, legislative proposals etc
Members of parliament, ministers, parties, committees	Minutes, government bills, passed bills, statements, programs
Other authorities	Statements
NGOs	Statements, letters to the editor, articles
Newspapers, journalists	Editorials, articles, columns
Other jurists, researchers, specialists etc	Statements, letters to the editor, articles, papers
Others (e.g. citizens)	Letters to the editor, petitions

## References

Alasuutari, Pertti: *Laadullinen tutkimus*. Vastapaino, Tampere 1999.

Alexander, Jeffrey C.: *Citizen and Enemy as Symbolic Classification*. In *Real Civil Societies. Dilemmas of Institutionalization*, ed. Jeffrey C. Alexander. SAGE Publications Ltd 1998.

Anttila, Inkeri and Törnudd, Patrik: *Kriminologia ja kriminaalipolitiikka*. Finnish Lawyers' Association, publication no. 194. Porvoo 1983.

*Argumentti ja kritiikki. Lukemisen, keskustelun ja vakuuttamisen taidot*, ed. Marja-Liisa Kakkuri-Knuuttila. Gaudeamus, Helsinki 1998.

Bacchi, Carol: *Analysing Policy. What's the problem represented to be?* Pearson, Frenchs Forest N.S.W. 2009.

Christie, Nils: *Kohti vankileirien saaristoa? Rikollisuuden kontrolli teollisuutena länsimaisessa*. Hanki ja jää, Helsinki 1993.

Cohen, Stanley: *Visions of Social Control. Crime, Punishment and Classification*. Polity Press, Cambridge 1990 (1985).

Furedi, Frank: *Culture of Fear. Risk-taking and the Morality of Low Expectation*. Continuum, London 2002.

Garland, David: *The Culture of Control. Crime and Social Control in Contemporary Society*. Oxford University Press, Oxford 2001.

Heiskala, Risto: *Toiminta, tapa, rakenne. Kohti konstruktionistista synteesiä yhteiskuntateoriassa*. Gaudeamus, Helsinki 2000.

Honkala, Kaisa: *"YK:n ihmisoikeudet vankiloihin!" Marraskuun liikkeen suomalaisen kontrollipolitiikan kritiikki 1967–1972*. Master's thesis in political history. University of Helsinki 2010. Unpublished.

Innes, Martin: *Understanding Social Control: Deviance, Crime and Social Order*. Crime and Justice. Open University Press, Buckingham 2003.

Kekkonen, Jukka: *Kriisit, valta ja oikeus. Näkökulmia oikeushistoriaan*. The Association of Finnish Lawyers, Helsinki 1996.

Kekkonen, Jukka: *Aika, paikka ja kontrollipolitiikka – Ajatuksia kontrollipolitiikan muutosten selittämisestä*. In *Rikosoikeuden muutos 1960-luvulta 2010-luvulle. Pekka Koskisen (1943–2011) muistojulkaisu*, ed. Raimo Lahti. Faculty of Law in the University of Helsinki, Helsinki 2013.

Lahti, Raimo: *Pekka Koskinen in memoriam*. In *Rikosoikeuden muutos 1960-luvulta 2010-luvulle. Pekka Koskisen (1943–2011) muistojulkaisu*, ed. Raimo Lahti. Faculty of Law in the University of Helsinki, Helsinki 2013.

Lahti, Raimo: *Rikosoikeustiede ja rikosoikeuden yleiset opit – kehityssuuntia 1960-luvulta 2010-luvulle*. In *Rikosoikeuden muutos 1960-luvulta 2010-luvulle. Pekka Koskisen (1943–2011) muistojulkaisu*, ed. Raimo Lahti. Faculty of Law in the University of Helsinki, Helsinki 2013

Laitinen, Ahti: *Johdanto*. In *Kontrollipolitiikasta*, ed. Raimo Lahti and Ahti Laitinen. University of Turku, Turku 1978.

Lappi-Seppälä, Tapio: *Kriminaalipolitiikan muutostrendejä*. In *Rikosoikeuden muutos 1960-luvulta 2010-luvulle. Pekka Koskisen (1943–2011) muistojulkaisu*, ed. Raimo Lahti. Faculty of Law in the University of Helsinki, Helsinki 2013.

Lappi-Seppälä, Tapio: *Sentencing and Punishment in Finland: The Decline of the Repressive Ideal*, In *Sentencing and Sanctions in Western Countries*, ed. Michael Tonry and Richard S. Frase. Oxford University Press 2001.

Lévi-Strauss, Claude: *Antropologie Structurale*. Librairie Plon, Paris 1958.

Liakopoulos, Miltos: *Argumentation Analysis*. In *Qualitative Researching with Text, Image and Sound. A Practical Handbook*, ed. Martin W. Bauer and George Gaskell. Sage, Lontoo 2000.

Matikkala, Jussi: *Rikoslain kokonaisuudistuksesta*. In *Rikosoikeuden muutos 1960-luvulta 2010-luvulle. Pekka Koskisen (1943–2011) muistojulkaisu*, ed. Raimo Lahti. Faculty of Law in the University of Helsinki, Helsinki 2013.

Spector, Malcolm & Kitsuse, John I.: *Constructing Social Problems*. Cummings, Menlo Park, CA 1977. Transaction Publishers, New Brunswick & London [2001] 2009.

Toulmin, Stephen: *The Uses of Argument*. Cambridge University Press, Cambridge 1958.

Tuomi, Jouni and Sarajärvi, Anneli: *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi, Helsinki 2009.

Summa, Hilikka: *Kolme näkökulmaa uuteen retoriikkaan. Burke, Perelman, Toulmin ja retoriikan kunnianpalautus.* In *Pelkkää retoriikkaa*, ed. Kari Palonen and Hilikka Summa. Vastapaino, Tampere 1996.



## **Post-onset offending across a range of mental disorders**

*Hanne Stevens*

Præsentationen var baseret på en undersøgelse, som i april 2015 blev publiceret i *Psychological Medicine*. Hovedtrækkene præsenteres i det følgende, og der henvises til originalartiklen for yderligere informationer og resultater.

### **Baggrund**

Sammenhængen mellem psykotiske lidelser, herunder skizofreni, og en forhøjet risiko for vold og kriminalitet er velbeskrevet (Monahan 1992, Fazel et al. 2009), om end det er mindre klart om lidelserne også er forbundet med en øget risiko for ikke-voldelig kriminalitet (Tiihonen et al. 1997). Om end sammenhængen mellem psyko-ser og kriminalitet er studeret nøje, har mange studier undladt at forholde sig til den tidsmæssige karakter af sammenhængen mellem de to faktorer – enten fordi der er brugt tværsnitsdata eller fordi der er anvendt livstidsoplysninger i analyserne. Der er en begyndende litteratur, som understøtter hypotesen om at forskellige mekanismer er relevante afhængigt af hvorvidt kriminaliteten går forud for eller kommer efter onset af alvorlige psykiske sygdomme (Kooyman et al. 2012, Wallace et al. 2004).

Hovedparten af studierne af risiko for kriminalitet på dette område, har fokuseret på alvorlige psykiatriske lidelser, som fx skizofreni, mens der endnu kun er lille viden om risikoen hvad andre psykiske lidelser angår. Faren ved at fokusere snævert på en enkelt lidelse eller gruppe af lidelser er, at det kan give anledning til ubegrundede antagelser omkring den diagnostiske specificitet af sammenhængen, hvilket igen kan have betydning for hvilke underliggende mekanismer, der undersøges. Inden for de senere år er der fremkommet studier, som undersøger andre typer af lidelser, som fx

bipolar lidelse (Fazel et al. 2010) og misbrugslidelser (Grann & Fazel 2004). Det lille antal populationsbaserede studier, som har inkluderet et spektrum af psykiske lidelser (Arseneault et al. 2000, Hodgins et al. 1996) indikerer at sammenhængen mellem psykisk sygdom og risikoen for kriminalitet ikke er afgrænset til psykotiske lidelser. Forfatterens tidligere studie, som omhandler kriminalitet før onset af psykisk sygdom (Stevens et al. 2012), understøtter denne betragtning.

Formålet med indeværende studie var at estimere rate ratioen af straffelovsovertrædelser samt voldelig kriminalitet efter den første psykiatriske kontakt henover hele spektret af psykiatriske diagnoser sammenlignet med befolkningen som helhed. Resultaterne blev beregnet særskilt for mænd og kvinder, og der blev justeret for komorbiditet samt forældrenes psykiske sygdom og uddannelsesniveau.

## **Materialer og metoder**

### *Undersøgelsespopulation*

Studiet bestod af præcis 25 % af den danske befolkning, som blev udtrukket tilfældigt fra CPR registeret. Stikprøven blev herefter afgrænset til personer, som er født 1965 eller senere, og som boede i Danmark på deres 15 års fødselsdag (svarende til den kriminelle lavalder). CPR indeholder oplysninger om køn, fødested og -dato, løbende opdaterede informationer om civilstatus, cpr-numrene for forældre samt mange andre variable. Via det unikke cpr-nummer er det muligt at koble information mellem forskellige registre (Pedersen et al. 2006).

## *Kriminalitet*

Alle personer i studiet blev fulgt fra deres 15 års fødselsdag og frem til deres første strafferetlige afgørelse, død, emigration eller afslutning på studieperioden i 2010 – alt efter hvad der indtrådte først. Fra Kriminalregisteret, som er næsten 100 % komplet, hentede vi informationer om overtrædelser af straffeloven (Jensen et al. 2006), hvorudfra det var muligt at lave adskilte analyser for al hhv. voldelig kriminalitet. Kun fældende afgørelser (ubetingede og betingede straffe, tiltalefrafald, bøder og foranstaltningsdomme) blev inkluderet. Det var muligt at inkludere komplet information om personernes kriminelle historie fra det tidspunkt de nåede den kriminelle lavalder og frem til udgangen af 2010.

## *Psykisk sygdom*

Information om psykiske lidelser blev hentet fra det centrale psykiatriske forskningsregister (PCRR), som indeholder data vedrørende alle indlæggelser til psykiatriske hospitaler siden 1969 samt alle ambulante kontakter og skadestuebesøg siden 1995 (Mors et al. 2011). Diagnoserne følger klassifikationen i ICD-8 (WHO 1982) i perioden fra 1969 til 1993 og ICD-10 (WHO 1992) fra 1994 og frem. Udskrivningsdiagnoserne blev grupperet i 8 grupper (tabel 1), og datoen for personens første diagnose inden for hver gruppe blev noteret. Med udgangspunkt i den hierarkiske logik i ICD-10, lod vi personer, som havde flere psykiatriske kontakter, og hvor der var blevet givet diagnoser i forskellige grupper, skifte diagnose op i hierarkiet, men ikke ned, således at man fx kunne gå fra en affektiv til en psykotisk lidelse, men ikke fra en neurotisk lidelse til en personlighedsforstyrrelse. Tilstedeværelsen af et komorbid misbrug blev kodet separat ved brug af informationer om hoved- og bidiagnoser fra både PCRR og fra Landspatientregisteret, som dækker alle hospitalsindlæggelser siden 1977 og alle ambulante kontakter og skadestuebesøg siden 1995 (Andersen et al. 1999). Både psykiatriske diagnoser og misbrug blev kodet som tidsvarierende variable.

*Tabel 1: Diagnostiske kategorier*

Navn	ICD-10, Kapitel V	ICD-8, Kapitel V
Organiske lidelser	F0x.xx	290.09, 290.10, 290.11, 290.18, 290.19
Psykotiske lidelser	F2x.xx	295.xx, 297.xx, 298.39, 301.83
Affektive lidelser	F3x.xx	296.09, 296.19, 296.29, 296.39, 296.89, 296.99, 298.09, 298.19, 301.19, 300.49
Neurotiske lidelser	F4x.xx	300.09, 300.19, 300.29, 300.39, 300.59, 300.69, 300.79, 300.89, 300.99, 305.68, 305.x9, 307.99
Personlighedsforstyrrelser	F6x.xx	301.xx, 302.19, 302.29, 302.39, 302.49, 302.89, 302.99
Mental retardering	F7x.xx	311.xx, 312.xx, 313.xx, 314.xx, 315.xx
Udviklingsforstyrrelser	F84.xx	299.00, 299.01, 299.02, 299.03, 299.04, 299.05
Misbrugslidelser	F1x.xx	291.xx, 294.4x, 303.xx, 304.xx, 570.xx, 571.00, 571.10, 573.00, 573.01, 577.10, 979.xx, 980.xx
Andre psykiatriske lidelser	Alle andre koder	Alle andre koder

### *Forældres psykiske sygdom og uddannelsesniveau*

Eftersom tilstedeværelsen af psykisk sygdom hos forældrene er associeret med en forøget risiko for både kriminalitet og psykisk sygdom hos børnene (Dean et al. 2012, Dean et al. 2010), blev der i studiet taget højde for dette som en potentiel konfounder for en eventuel sammenhæng mellem psykisk sygdom og kriminalitet. Med data fra PCRR noterede vi tilstedeværelsen af alvorlig (F2 og F3 med tilsvarende ICD-8 diag-

noser) samt al anden (alle andre koder) psykisk sygdom hos moderen og faderen som tidsvarierende variable. Tilsvarende blev der taget højde for potentiel konfounding fra forældrenes socioøkonomiske status. Her brugte vi information vedrørende begge forældres højeste uddannelsesniveau på det tidspunkt hvor barnet fyldte 15 år. Dette blev kodet i følgende niveauer: Grundskole, erhvervsuddannelse, videregående uddannelse, ukendt uddannelsesstatus og ukendt forældre. Data blev hentet fra Integreret Database for Arbejdsmarkedsforskning, som indeholder information fra befolkningsundersøgelsen i 1970 sammen med årligt opdaterede oplysninger fra 1980 og frem (Danmarks Statistik 2007).

### *Statistisk analyse*

Data blev analyseret som et kohorte studie (Clayton & Hills 1993) ved brug af Poisson regression med GENMOD proceduren i SAS version 9.1.3. Der blev udregnet incidens rate af kriminalitet som antallet af første afgørelser pr. 1000 personår under risiko. Det primære outcome var incidens rate ratioer (IRR), hvor hver psykiatriske eksponeringsgruppe blev sammenlignet med referencegruppen bestående af personer uden nogen diagnosticeret psykiatrisk lidelse. IRR blev beregnet ved log-likelihood estimering, og de anvendte 95 % konfidensintervaller var Wald baserede. Basale modeller med justeringer for kalenderperiode og alder blev modelleret for hvert køn og hvert outcome (al hhv. voldelig kriminalitet), og tilsvarende blev analyser, hvor der herudover blev justeret for komorbidity misbrug, forældrenes psykiske sygdom og uddannelsesstatus samt ikke-dansk fødested.

### **Resultater**

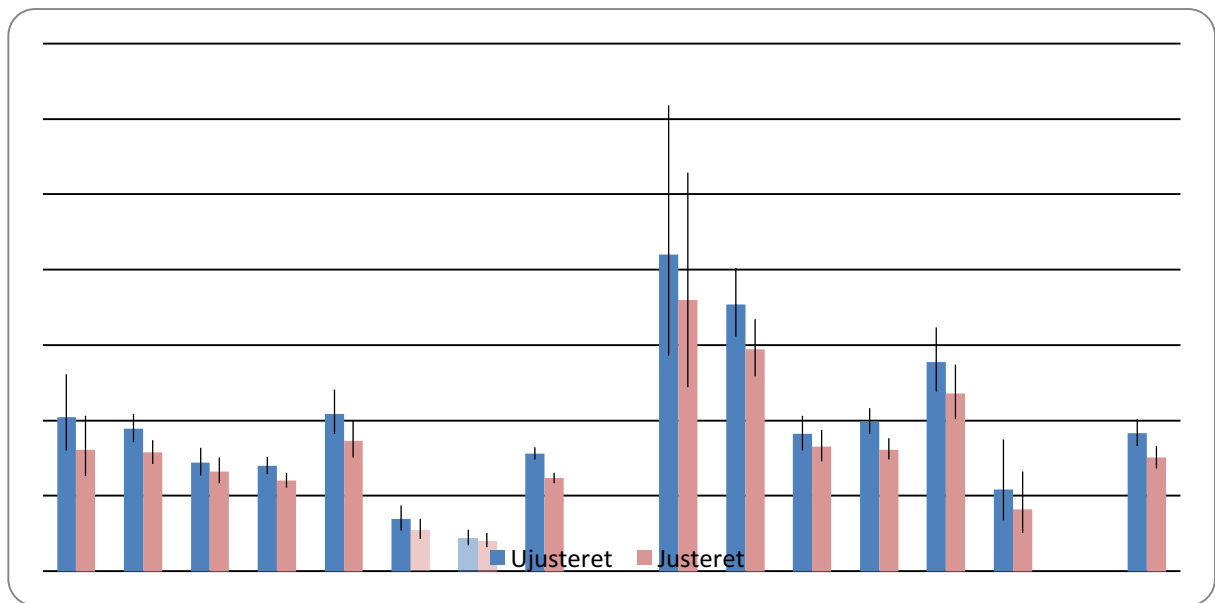
Kohorten indeholdt 521 340 personer, som var født mellem 1. januar 1965 og 31. december 1995, og som boede i Danmark på deres 15 års fødselsdag. Sammenlagt bidrog de med 7 455 866 personårs risikotid i analysen af al kriminalitet og 8 019 097

personår i analysen af voldelig kriminalitet. Under studieperioden fra 1980 til 2010 var der 57 390 (44 802 mænd og 12 588 kvinder) som blev dømt for mindst en straffelovsovertrædelse, og i 17 423 tilfælde (15 684 mænd og 1 739 kvinder) var denne af voldelig karakter.

### *Psykisk sygdom og kriminalitet*

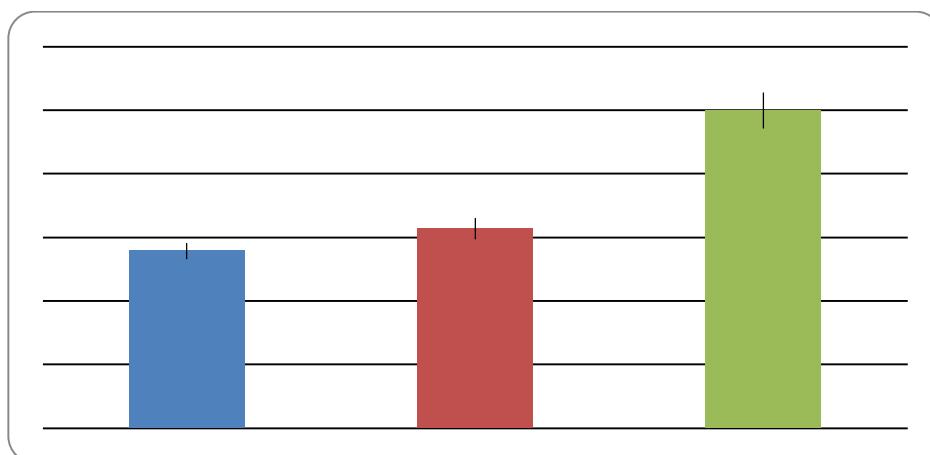
Mænd som nogen sinde havde haft en psykiatrisk kontakt havde en IRR på 2,91 (KI: 2,80-3,02) for al kriminalitet, og selvom estimerne varierede mellem de diagnostiske grupper (figur 1), var risikoen signifikant højere end for personer uden psykiatrisk kontakt, for alle grupper med undtagelse af udviklingsforstyrrelser. Den højeste risikoøgning blev fundet blandt personer med personlighedsforstyrrelser (IRR 4,18; KI: 3,64-4,81) efterfulgt af personer med organiske lidelser (IRR 4,09; KI: 3,20-5,23). Hvor kriminalitetsraterne var højere blandt mænd, var den relative betydning af psykisk sygdom for kriminalitetsrisikoen stærkere blandt kvinder. Her resulterede psykiatrisk kontakt i det hele taget i en IRR på 4,17 (KI: 3,95-4,40). Den højeste risikoforøgelse blandt kvinder blev fundet hos personer med organiske lidelser (IRR 8,41; KI: 5,71-12,36) og personer med psykotiske lidelser (IRR 7,08; KI: 6,23-8,05).

Figur 1: Risiko for kriminalitet fordelt på diagnostiske grupper



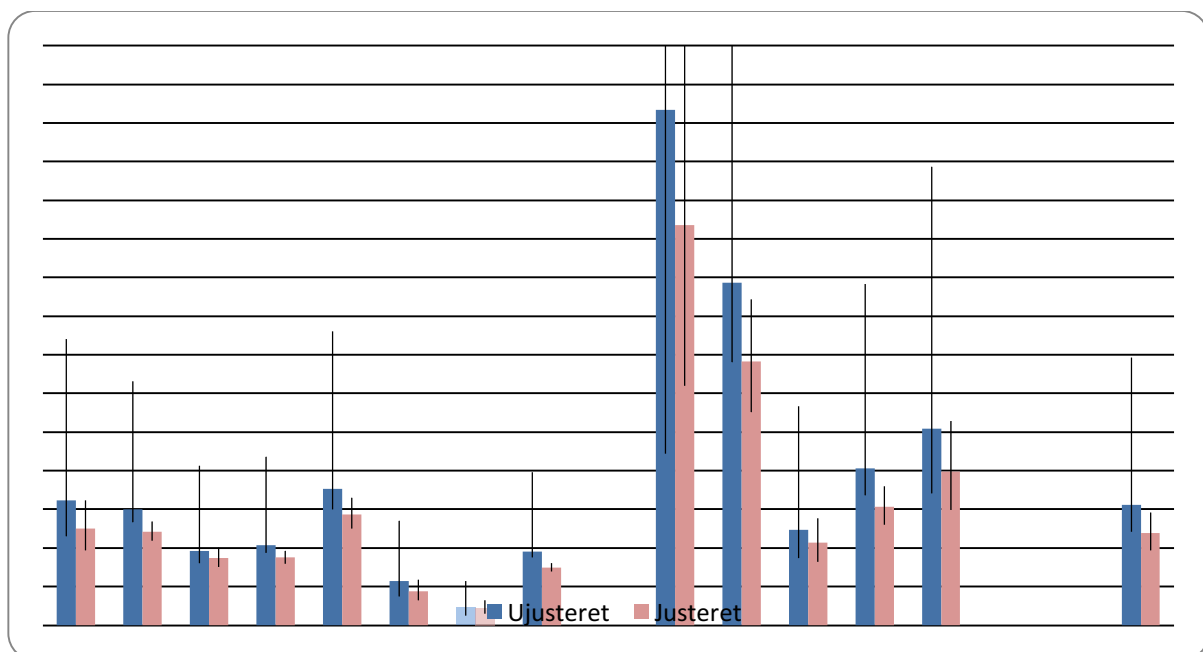
Der fandtes endvidere en dosis-respons sammenhæng mellem antal psykiatriske kontakter og risikoen for kriminalitet. Personer med en enkelt psykiatrisk kontakt havde en 2,79 (KI: 2,66-2,91) højere risiko for kriminalitet end dem uden nogen psykiatriske kontakter, 2-3 kontakter gav en risiko på 3,13 (KI: 2,97-3,30), mens fire eller flere kontakter resulterede i en risikoforøgelse på 4,99 (KI: 4,71-5,28) (figur 2).

Figur 2: Risiko for kriminalitet fordelt på antal psykiatriske kontakter



For begge køn var sammenhængen mellem psykisk sygdom og voldelig kriminalitet stærkere end for kriminalitet i det hele taget (figur 3). Mænd, der nogensinde havde haft en psykiatrisk kontakt, havde en IRR på 4,18 (KI: 3,99-4,38), mens det tilsvarende estimat for kvinder var 8,02 (KI: 7,20-8,94). Relative risici var konsistent højere for kvinder end for mænd, og for nogle diagnostiske grupper mærkbart højere. Dog var det ikke muligt at estimere IRR for mental retardering samt udviklingsforstyrrelser blandt kvinder, grundet et for lavt antal eksponerede cases.

Figur 3: Risiko for voldskriminalitet fordelt på diagnostiske grupper



### *Justerede modeller*

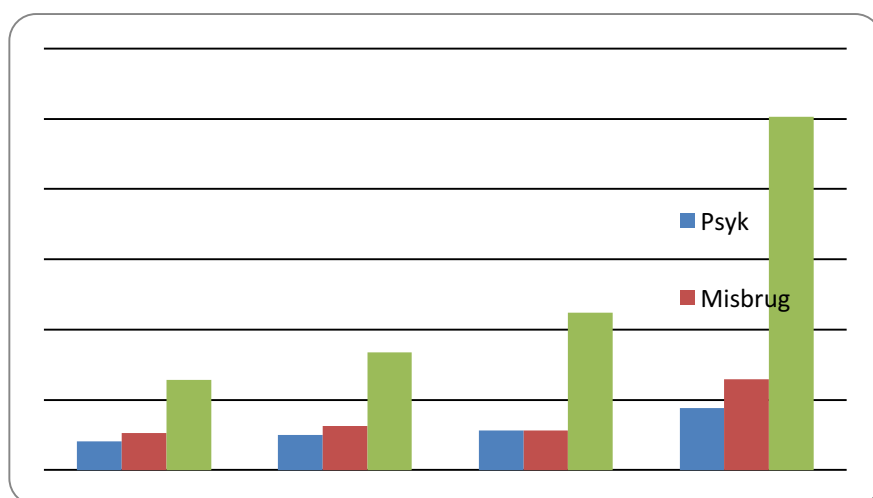
For alle diagnostiske grupper resulterede justeringen for forældres psykiske sygdom og uddannelsesstatus i lavere IRR'er, men kun til et punkt af manglende statistisk signifikans hos al kriminalitet blandt mænd med mental retardering. Reduktionen var større for voldskriminalitet end for al kriminalitet i begge køn, men sammenhængen mellem psykisk sygdom og voldskriminalitet forblev for alle grupper stærkere end sammenhængen til al kriminalitet.



Eftersom misbrug kan ansues enten som en konfounder eller som en medierende faktor (eller begge dele), blev der foretaget separate analyser for justering herfor. Dette resulterede yderligere reduktion af estimaterne, men alle de grupper, som var signifikante efter den første justering forblev signifikante med misbrug i modellen. Påvirkningen af resultaterne var større for volds- end for al kriminalitet og særligt udtalt blandt kvinder. Det bemærkes at i den fuldt justerede model for mænd ved al kriminalitet var IRR'erne af lignende størrelsesorden i alle diagnostiske grupper. Dette mønster var mindre udtalt blandt kvinder (begge outcomes) og for voldelig kriminalitet.

Ved at se på sammenhængen mellem kriminalitet og misbrug uden andre diagnosticerede lidelser og efter justering for familiære risikofaktorer, fandtes det at der var en signifikant højere risiko for voldskriminalitet i begge køn og for al kriminalitet i mænd sammenlignet med personer som havde en psykiatrisk diagnose men uden komorbide misbrug. De der havde komorbide misbrug og anden psykisk sygdom havde en overordentligt høj risiko, specielt for voldskriminalitet blandt kvinder (figur 4).

Figur 4: Risiko for kriminalitet fordelt på psykisk sygdom og misbrug



## Diskussion

Så vidt vides, er dette det første studie til systematisk at sammenligne sammenhængen mellem voldelig og ikke-voldelig kriminalitet og det fulde spektrum af psykiatriske diagnoser efter sygdoms onset i en stor populationsbaseret kohorte. Ved at undersøge 521 340 danske indbyggere fandtes det at næsten alle typer psykisk sygdom er forbundet med et øget risiko for kriminalitet. Styrket af sammenhængen var større for voldelig end anden kriminalitet og for kvinder i sammenligning med mænd. Der fandtes også en dosis-respons sammenhæng mellem antal psykiatriske kontakter og risikoen for kriminalitet, og en stærk kombineret effekt på kriminalitetsrisikoen – særligt blandt kvinder – når der var tale om diagnoser både for misbrug og for andre psykiske lidelser.

### *Forskelle mellem diagnostiske grupper og sammenligning med andre studier*

Den øgede risiko for både voldelig og anden kriminalitet fandtes for en række psykiatriske diagnoser og var ikke afgrænset til kun at omfatte alvorlige psykiske lidelser så som skizofreni, selv efter justeringer. Faktisk var styrken af sammenhængen for mænd med al kriminalitet signifikant for alle undtagen to diagnostiske grupper

og estimaterne var af en lignende størrelsesorden på tværs af diagnoser (fra 2,92 for organiske lidelser til 2,08 for neurotiske lidelser). For voldelig kriminalitet og for kriminalitet blandt kvinder fandtes der indikatorer på varierende effektstyrker på tværs af diagnoser. Det at kriminalitetsrisikoen tilsyneladende dækker et bredt spektrum af psykiatriske diagnoser – særligt for mænd ved al kriminalitet, hvor der ikke var den store forskel i estimaternes størrelse – implicerer en rolle for fælles nærmere end sygdomsspecifikke underliggende mekanismer. Veje til kriminalitet, som deles på tværs af diagnoser kan involvere aspekter relateret til sociale og socioøkonomiske sårbarheder, enten som en medierende faktor eller som en fælles årsag til både kriminalitet og psykisk sygdom. Foruden psykotiske lidelser vides kun meget lidt omkring sygdomsrelaterede risikofaktorer for antisocial adfærd, og udstrækningen af hvilken rolle sådanne risikofaktorer varierer for forskellige lidelser er ukendt. Diagnosespecifikke faktorer kan spille en større rolle hvad angår forklaringen af risikoøgningen for kvinder (hvor den stærkeste sammenhæng fandtes blandt personer med organiske og psykotiske lidelser) og for voldelig kriminalitet hos både mænd og kvinder (for mænd var risikoforøgelsen størst blandt personer med personlighedsforstyrrelser efterfulgt af dem med organiske og psykotiske lidelser, mens kvinder havde størst risiko i de to sidstnævnte diagnosegrupper).

Om end der er forskel på estimaternes størrelse, replicerer dette studie resultaterne af et tidligere dansk populations-baseret studie (Hodgins et al. 1996), som fandt en forøget risiko for kriminalitet blandt personer med en række psykiatriske lidelser. Dette tidligere studie var dog ikke afgrænset til førstegangsovertrædelser efter onset af psykisk sygdom. I sammenligning hermed er det lykkedes at inkludere en bredere række sygdomme eftersom det er blevet muligt at inkludere ambulante kontakter, ligesom der er taget højde for længden af eksponering. Resultaterne står dog i nogen grad i modsætning til resultater fundet i en række mindre ikke-danske studier. I Dunedin studiet (N=1037) fandtes en (ujusteret) risikoøgning for domfældelser for vol-

delig kriminalitet blandt personer med mani, skizofreni-spektrum diagnoser samt alkohol- og marihuanaafhængighed, men ikke ved depression, angstlidelser eller spiseforstyrrelser (Arseneault et al. 2000). Imidlertid var antallet af personer i hver diagnostiske kategori beskedent, hvorfor den statistiske styrke var begrænset. Et studie baseret i Camberwell, London (N=1076) fandt at kriminaliteten blandt kvinder med skizofreni var tre gange højere i sammenligning med kvinder med andre lidelser, mens risikoøgningen blandt mænd kun blev fundet for voldelig kriminalitet (dobbelte så høj som for andre psykiatriske lidelser) (Wessely et al. 1994). I tillæg til kriminalitetsrisiko, er også andre mål for antisocial adfærd, såsom selvrapporteret voldelighed, fundet at være forbundet med øget risiko i både psykotiske og andre psykiske lidelser (Swanson et al. 1990). I sammenligning med indeværende studie, har den tidsmæssige rækkefølge af kriminalitet og psykisk sygdom ikke altid været ekspliciteret i disse tidligere studier, og omfanget af undersøgte lidelser har ikke nødvendigvis omfattet det fulde diagnostiske spektrum. Herudover har stikprøvestørrelser også begrænset nogle af studierne evne til at afdække sammenhænge, særligt blandt kvinder. I indeværende studie blev der ikke fundet sammenhæng mellem mental retardering og risikoen for kriminalitet, hvilket i nogen grad står i modsætning til resultaterne fra Stockholm Metropolitan Study (Hodgins & Janson 2002), hvor kriminalitetsrisikoen blandt personer med mental retardering var omkring samme størrelse som for alvorlige sindslidelser (skizofreni, bipolar lidelse og svær depression). Det er sandsynligt at graden af mental retardering er sværere i dette studie (og dermed for nogle nedsætter evnen til at begå kriminalitet) end i Stockholmundersøgelsen, hvor mental retardering blev defineret i henhold til behovet for specialundervisning, og ikke udelukkende på baggrund af kontakt til psykiatrisk behandling.

### *Kønsforskelle*

Fremkomsten af en højere relativ risiko for kriminalitet blandt diagnosticerede kvinder i sammenligning med mænd replicerer tidligere studier vedrørende skizofreni (Fazel et al. 2009), alvorlige sindslidelser (Brennan et al. 2000) og nyligt udskrevne psykiatriske patienter (Robbins et al. 2003). Ved at sammenligne præ- og post-onset kriminalitet i psykotiske lidelser, fandt Kooyman et al. evidens til at støtte tesen om at kvinders kriminalitet er mere relateret til sygdomsfaktorer, mens præmorbidite faktorer har større betydning for mænds kriminalitet (Kooyman et al. 2012). I et studie af kriminalitet inden første psykiatriske kontakt i Danmark har vi tidligere fundet en risikoforøgelse på tværs af næsten alle psykiske lidelser samt at styrken af sammenhængen mellem kriminalitet og senere onsets af psykisk sygdom er af lignende størrelsesorden for mænd og kvinder (Stevens et al. 2012). Når dette fund sammenlignes med de risikoforskelle vi finder i dette studie, kan der nu argumenteres for at der er stigende evidens der indikerer at 1) karakteren af sammenhængen mellem psykisk sygdom og kriminalitet er forskellig for de to køn og 2) at hos kvinder kan kriminaliteten i højere grad forklares ved direkte effekter af sygdommen end fælles årsager og sårbarheder. Dette støttes også af, at for kvinder er styrken af sammenhængen forskellig på tværs af diagnoser, også når generel kriminalitet blev undersøgt. Risikovurderinger og forebyggende tiltag kan med fordel tage højde for disse potentielle kønsforskelle.

### *Betydningen af misbrug*

At misbrug er stærkt korreleret med kriminalitet i det hele taget (Grann & Fazel 2004) og som komorbiditet til andre psykiske sygdomme (Fazel et al. 2009) kan vanskeligt modsiges. Dog har der været ophedet debat om, hvorvidt psykisk sygdom er forbundet med en risikoøgning foruden den, som er forbundet med misbrug (Elbogen & Johnson 2009, van Dorn et al. 2012). Ved analyser af data fra MacArthur Risk Assessment Study har Steadman et al. fundet at nyligt udskrevne patienter uden

misbrugsproblemer ikke havde en højere risiko for voldelighed end nabolagskontroller (Steadman et al. 1998), om end misbrug var mere udbredt blandt tidligere patienter end blandt kontroller. Det kan argumenteres, at tilstedeværelsen af et komorbidity misbrug både konfounder og medierer sammenhængen mellem psykisk sygdom og kriminalitet, og på denne baggrund er der justeret særskilt herfor i analysen. Herved fandtes det at den primære sammenhæng mellem psykisk sygdom og kriminalitet fortsat var til stede efter justering, men det anerkendes at definitionen af misbrugsstatus udelukkende ved brug af diagnoser givet i sekundærsektoren kan resultere i residual konfounding (Hansen et al. 2000). Herudover fandt vi, at bortset fra ved al kriminalitet blandt kvinder, var der signifikant højere kriminalitetsrisiko forbundet med en misbrugsdiagnose alene i sammenligning med enhver anden psykiatrisk diagnose alene.

### *Styrker og svagheder*

Styrkerne ved dette studie omfatter at det er baseret på en meget stor stikprøve samt at selektions-, bortfalds- og informationsbias er minimalt, ligesom det fulde spektrum af psykiatriske diagnoser er taget i betragtning og der er klarhed omkring rækkefølgen af kriminalitet og sygdoms onset. Imidlertid har studiet også en række potentielle svagheder. Data i studiet er baseret på en tidsperiode, der dækker anvendelsen af både ICD-8 og ICD-10, hvilket har nødvendiggjort en oversættelse af diagnoser mellem de to systemer. Det var ikke muligt at estimere mulige sammenhænge mellem kriminalitet og børnepsykiatriske lidelser (så som fx ADHD), eftersom disse ikke var tilstrækkeligt præcist klassificeret forud for ICD-10 systemet. Det er ikke utænkeligt at den effekt, som fandtes i "andet" kategorien til dels kan tilskrives disse diagnoser.

Muligheden for at inkludere diagnostisk information fra ambulante kontakter såvel som egentlige indlæggelser var en central styrke ved studiet. En del lidelser (fx angst) behandles kun i begrænset omfang under indlæggelse, hvilket har begrænset tidligere registerbaserede studiers evne til at undersøge det fulde spektrum af psykiatriske lidelser. Ambulante kontakter er imidlertid kun registreret fra 1995 og frem, og vores resultater for disse lidelser er sandsynligvis konservative eftersom personer, som udelukkende har ambulante kontakter inden dette tidspunkt vil være misklassificerede.

At måle kriminalitet ved brug af afgørelsesdata har den åbenlyse konsekvens, at der ikke tages højde for ulovlige handlinger, som ikke resulterer i en straf – enten fordi det er mindre alvorlige forhold, eller fordi det ikke opdages/anmeldes/strafforfølges af en række grunde, som der ikke kan tages højde for i analysen. Herudover betyder brugen af afgørelsesdatoen (frem for gerningsdatoen) at der er en risiko for at nogle tilfælde af psykisk sygdom fejlagtigt regnes som værende opstået inden den kriminelle handling – nemlig hvis denne opstår efter gerningen men inden domfældelsen. Det forventes dog ikke at vedrøre mange personer. For analyser af første voldskriminalitet er der en fare for at risikotiden overestimeres, idet der ikke er taget højde for eventuel tidligere afsoning i forbindelse med domme for ikke-voldelig kriminalitet.

## *Konklusion*

I et stort populationsbaseret studie fandtes en øget risiko for kriminalitet på tværs af en række forskellige psykiatriske lidelser. Hvad angår al kriminalitet blandt mænd var effektstørrelsen sammenlignelig på tværs af diagnostiske grupper. For voldelig kriminalitet og for kriminalitet blandt kvinder var der større forskelle mellem de forskellige diagnosegrupper, hvilket indikerer at der kunne være mere diagnosespecifikke faktorer i spil. En særlig høj risiko blev fundet blandt personer med dobbeltdiagnoser, hvilket understreger den kliniske betydning af at adressere misbrugsproblemer samt for en bedre belysning af de komplekse mekanismer der er involveret på dette område.



## Litteratur

- Andersen TF, M Madsen, J Jørgensen, L Mellemkjær & JH Olsen (1999) "The Danish National Hospital Register. A valuable source of data for modern health sciences" i *Danish Medical Bulletin* 46(3): 263-68.
- Arseneault L, TE Moffitt, A Caspi, PJ Taylor & PA Silva (2000) "Mental Disorders and Violence in a Total Birth Cohort: Results from the Dunedin Study" i *Archives of General Psychiatry* 57(10): 979-86.
- Brennan Pa, SA Mednick & S Hodgins (2000) "Major mental disorders and criminal violence in a Danish birth cohort" i *Archives of General Psychiatry* 57(5): 494-500.
- Clayton D & M Hills (1993) *Statistical Models in Epidemiology*. Oxford: Oxford University Press.
- Danmarks Statistik (2007) *Integreret Database for Arbejdsmarkedsforskning (IDA)*. København: Danmarks Statistik.
- Dean K, H Stevens, PB Mortensen, RM Murray, E Walsh & CB Pedersen (2010) "Full spectrum of psychiatric outcomes among offspring with parental history of mental disorder" i *Archives of General Psychiatry* 67(8): 822-29.
- Dean K, PB Mortensen, H Stevens, RM Murray, E Walsh & E Agerbo (2012) "Criminal conviction among offspring with parental history of mental disorder" i *Psychological Medicine* 42(3): 571-81.
- Elbogen EB & SC Johnson (2009) "The Intricate Link Between Violence and Mental Disorder" i *Archives of General Psychiatry* 66(2): 152-61.
- Fazel S, N Langstrom, A Hjern, M Grann, P Lichtenstein & N Langstrom (2009) "Schizophrenia, substance abuse, and violent crime" i *JAMA* 301(19): 2016-23.

- Fazel S, G Gulati, L Linsell, JR Geddes & M Grann (2009) "Schizophrenia and violence: systematic review and meta-analysis" i *PloS Medicine* 6(8): 1549-1676.
- Fazel S, P Lichtenstein, M Grann, GM Goodwin & N Langstrom (2010) "Bipolar disorder and violent crime: new evidence from population-based longitudinal studies and systematic review" i *Archives of General Psychiatry* 67(9): 931-38.
- Grann M & S Fazel (2004) "Substance misuse and violent crime: Swedish population study" i *British Medical Journal* 328(7450):1233-34.
- Hansen SS, P Munk-Jørgensen, B Guldbaek et al. (2000) "Psychoactive substance use diagnoses among psychiatric in-patients" i *Acta psychiatrica Scandinavica* 102(6): 432-38.
- Hodgins S, SA Mednick, PA Brennan, F Schulsinger & M Engberg (1996) "Mental Disorder and Crime: Evidence from a Danish Birth Cohort" i *Archives of General Psychiatry* 53(6): 489-96.
- Hodgins S & C-G Janson (2002) *Criminality and Violence among the Mentally Disordered: The Stockholm Metropolitan Project*. West Nyack, NY: Cambridge University Press.
- Jensen MF, V Greve, G Høyer & M Spencer (2006) *The Principal Danish Criminal Acts, 3rd edition*. København: DJØFs Forlag.
- Kooyman I, E Walsh, H Stevens et al. (2012) "Criminal offending before and after the onset of psychosis: Examination of an offender typology" i *Schizophrenia Research* 140(1-3): 198-203.
- Monahan J (1992) "Mental disorder and violent behavior. Perceptions and evidence" i *The American Psychologist* 47(4): 511-21.
- Mors O, GP Perto & PB Mortensen (2011) "The Danish Psychiatric Central Research Register" i *Scandinavian Journal of Public Health* 39(7 suppl): 54-57.

- Pedersen CB, H Gotzsche, JO Moller & PB Mortensen (2006) "The Danish Civil Registration System. A cohort of eight million persons" i *Danish Medical Bulletin* 53(4): 441-49.
- Robbins PC, J Monahan & E Silver (2003) "Mental disorder, violence and gender" i *Law and Human Behavior* 27(6): 561-71.
- Steadman HJ, EP Mulvey, J Monahan et al. (1998) "Violence by people discharged from acute psychiatric inpatient facilities and by others in the same neighborhoods" i *Archives of Genral Psychiatry* 55(5): 393-401.
- Stevens H, E Agerbo, K Dean, M Nordentoft, PR Nielsen & PB Mortensen (2012) "Offending prior to first psychiatric contact: a population-based register study" i *Psychological Medicine* 42(12): 2673-84.
- Swanson JW, CE Holzer, VK Ganju & RT Jono (1990) "Violence and psychiatric disorder in the community: evidence from the Epidemiologic Catchment Area surveys" i *Hospital & community psychiatry* 41(7): 761-70.
- Tiihonen J, M Isohanni, P Räsänen, M Koiranen, J Moring & P Rasanen (1997) "Specific major mental disorders and criminality: a 26-year prospective study of the 1966 Northern Finland birth cohort" i *American Journal of Psychiatry* 154(6): 840-45.
- Van Dorn RA, J Volavka & N Johnson (2012) "Mental disorder and violence: is there a relationship beyond substance use?" i *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology* 47(3): 487-503.
- Wallace C, PE Mullen & P Burgess (2004) "Criminal offending in schizophrenia over a 25-year period marked by deinstitutionalization and increasing prevalence of comorbid substance use disorders" i *American Journal of Psychiatry* 161(4): 716-27.
- Wessely SC, D Castle, AJ Douglas & PJ Taylor (1994) "The criminal careers of incident cases of schizophrenia" i *Psychological Medicine* 24(2): 483-502.

WHO (1982) *Klassifikation af sygdomme, 8. revision*. København: Sundhedsstyrelsen.

WHO (1992) *The ICD-10 Classification of Mental and Behavioural Disorders. Clinical Descriptions and Diagnostic Guidelines*. Geneva: World Health Organization.

**Studiet i sin fulde længde:**

Stevens H, TM Laursen, PB Mortensen, E Agerbo & K Dean (2015) "Post-illness-onset risk of offending across the full spectrum of psychiatric disorders" i *Psychological Medicine* First online: DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/S0033291715000458>

## FÆNGSELSPOLITIK OG "FANGESYN"

### Normalisering i nordiske fængsler og anstalter

*Hans Jørgen Engbo*

Begrebet normalisering ses ofte anvendt i sammenhæng med straffuldbyrdelse i de nordiske lande. Vi hylder normaliseringsprincippet eller (oftest i Norge kaldet) normalitetsprincippet. Normalitet betegner en tilstand, medens normalisering betegner den proces, som fører frem til normaliteten. I dette oplæg vil begge betegnelser blive brugt lidt i flæng, men ud fra min udlægning af begrebet finder jeg det principielt mest korrekt at bruge betegnelsen *normalitet*.

Normalisering/normalitet er i denne sammenhæng langt fra noget entydigt begreb. Jeg vil i mit oplæg forsøge at analysere og klargøre begrebet og vil bl.a. behandle følgende spørgsmål:

Hvad er det, som skal være normalt?

Hvem definerer normaliteten?

Hvordan er forholdet mellem normalit og fængselsikkerhed

Min analyse vil tage et juridisk udgangspunkt, idet jeg vil indlede med at undersøge, hvad lovgivningen i de nordiske lande (Finland, Grønland, Danmark, Sverige, Færøerne og Norge) siger om normalisering. Min behandling af emnet, herunder min tolkning af retsregler mv., vil være påvirket af min praktiske erfaring gennem godt 40 års tjeneste i dansk kriminalforsorg, heraf næsten 30 år som fængselschef, og min aktuelle position som direktør for Kriminalforsorgen i Grønland. Sideløbende hermed har jeg arbejdet teoretisk med fængselsretlige emner, bl.a. gennem min ansættelse i en årrække som ekstern lektor i straffuldbyrdelsesret ved Københavns Uni-

versitets juridiske fakultet. På dette samlede grundlag vil jeg forsøge at bidrage til en klargøring af begrebet.

## Hvad siger loven?

*Europarådets Ministerkomité*

Europarådets Ministerkomité har i the European Prison Rules givet følgende anbefaling angående god praksis:

“Life in prison shall approximate as closely as possible the positive aspects of life in the community.”<sup>21</sup>

Denne anbefaling kan ses som en positiv (aktiv) formulering af et normalitetsprincip. Hermed menes, at loven *påbyder* myndighederne at foretage handlinger, som kan føre til en bestemt tilstand eller til bestemte forhold i fængslerne.

De Europæiske Fængselsregler indeholder imidlertid også nogle negativt (passivt) formulerede krav om normalitet, hvormed menes, at de – direkte eller indirekte – *forbyder* myndighederne at foretage handlinger, som indebærer unødige begrænsninger eller indgreb over for de indsatte:

“Persons deprived of their liberty retain all rights that are not lawfully taken away by the decision sentencing them or remanding them in custody.”<sup>22</sup>

Imprisonment is by the deprivation of liberty a punishment in itself and therefore the regime for sentenced prisoners shall not aggravate the suffering inherent in imprisonment.”<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Rule 5.

<sup>22</sup> Rule 2.

<sup>23</sup> Rule 102.2.

De Europæiske Fængselsregler indeholder alene anbefalinger, men eftersom de deltagende lande har været med til at skrive dem og har tilkendegivet vilje til at efterleve dem, må de trods alt kunne tillægges en vis (sekundær) rolle som retskildefaktor.

Forskellen på et positivt og et negativt formuleret normalitetskrav er mere teoretisk end praktisk. Begge krav spiller sammen. Fængselsmyndighederne er forpligtet til aktivt at skabe rammer, som muliggør et normaliseret liv, og må ikke gribe unødigt ind i den indsattes (lovlige) livsførelse.

### *Finland*

Finland er det eneste land i Norden, som har formuleret normalitetstanken positivt:

”Förhållandena i fängelserna skall ordnas så att de i så hög grad som möjligt motsvarar de förhållanden som råder i samhället.”<sup>24</sup>

Den finske fængselslov indeholder imidlertid også en negativ (passiv) formulering af normalitetsprincippet:

”Verkställighet av fängelse får inte medföra andra begränsningar i fångarnas rättigheter och förhållanden än de som bestäms i lag eller som nödvändigtvis följer av själva straffet.”<sup>25</sup>

Medens det i De Europæiske Fængselsregler er henholdsvis livet i fængslet og alle rettigheder, som er genstand for normalitetskravet, er det i Finland de indsattes rettigheder og forhold, som skal være normale.

### *Grønland og Danmark*

Den grønlandske kriminallov formulerer normalitetskravet negativt således:

---

<sup>24</sup> Fängelselag 23.9.2005/767, 1 kap. 3 §.

<sup>25</sup> Fängelselag 23.9.2005/767, 1 kap. 3 §.

”Der må ikke under fuldbyrdelsen af en foranstaltning pålægges en person andre begrænsninger i tilværelsen end sådanne, der er fastsat ved lov eller er en følge af selve foranstaltningen.”<sup>26</sup>

Kriminalforsorgen i Grønland har i sit virksomhedsgrundlag bl.a. skrevet følgende:

”Vi skal indrette forholdene i anstalterne efter et ”normalitetsprincip”. Det betyder, at rammerne for tilværelsen i anstalterne så langt som muligt skal nærme sig rammerne for tilværelsen andre steder i samfundet.”

Formuleringen i den danske straffuldbyrdelseslov er identisk med formuleringen i den grønlandske kriminallov med den ene forskel, at der i Danmark tales om straf, medens der i Grønlands tales om foranstaltning.<sup>27</sup>

I Grønland og Danmark er det således *tilværelsen*, som er normaliseringens genstand.

### *Sverige*

I Sverige gælder følgende:

”Verkställigheten får inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av denna lag eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.”<sup>28</sup>

Den svenske formulering fokuserer således på normalisering af den indsattes frihed.

### *Færøerne*

På Færøerne gælder den formulering, som var gældende i Danmark før straffuldbyrdelseslovens ikrafttræden i 2001:

---

<sup>26</sup> Kriminallov for Grønland § 172.

<sup>27</sup> Lov om fuldbyrdelse af straf § 4. Den grønlandske kriminallov er traditionelt langt mere individualpræventivt orienteret end de øvrige nordiske straffelove. Begreber som straf og fængsel forekommer ikke. I stedet taler man i Grønland om foranstaltninger og om anstalter for domfældte.

<sup>28</sup> Fängelselag 10.06.2010, 1 kap. 6 §.



”De indsatte har adgang til at udøve deres almindelige borgerlige rettigheder i det omfang, frihedsberøvelsen ikke i sig selv afskærer dem herfra.”<sup>29</sup>

Bestemmelsen forbyder myndighederne at gøre indgreb i de indsattes borgerlige rettigheder, med mindre det sker som nødvendigt led i selve frihedsberøvelsen.

### *Island*

Den islandske straffuldbyrdelseslov indeholder ingen generel bestemmelse om normalisering. Når det gælder sundhedsydelse, siger loven klart, at målet er normalisering:

”While in prison, prisoners shall enjoy health services comparable to those generally available ...”<sup>30</sup>

### *Norge*

Heller ikke den norske straffegjennomføringslov indeholder bestemmelser, som direkte eller indirekte udtrykker normalitetstanken. I lovens § 2 hedder det:

”Straffen skal gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger, som er betryggende for samfunnet og som innenfor disse rammene sikrer de innsatte tilfredsstillende forhold.”

Men hvad betyder ”tilfredsstillende forhold”? Det nærmeste, man kommer en besvarelse af dette spørgsmål, finder man i § 1-2 i forskrift til lov om straffegjennomføring:

”Så langt det er forenlig med hensynet til samfunnets sikkerhet og den alminnelige rettsoppfatning, skal forholdene legges til rette for at den straffedømte gis mulighet til å endre livsførsel og hindre tilbakefall.”

---

<sup>29</sup> Bekendtgørelse om fuldbyrdelse af frihedsstraf (21.06.1973) § 19.

<sup>30</sup> Execution of Sentences Act No. 49/2005, Article 22.

Tilfredsstillende forhold synes således at være forhold, som giver den indsatte mulighed for at ændre livsstil og hindre tilbagefald. Man må umiddelbart anstrenge sig for at finde et strejf af normalisering i denne formulering. Der synes at være samfundsnyttens frem for den indsattes rettigheder og forhold, som loven har sat fokus på.

Ser man på loven med norske briller, kan der alligevel ses en forbindelse til normalitetstanken, idet man i Norge ved siden af den forståelse, som de andre nordiske lande har lagt i normalietsbegrebet, også taler om at normalisere en person.<sup>31</sup>

Hammerlin (2008:565) tydeliggør den tvedelte norske forståelse af begrebet:

”Normalisering i norsk kriminalomsorg kan forstås i to betydninger:

1. Den ene betydningen er relatert til å skape soningsbetingelser og tiltakskjeder som er mest mulig lik utenverden. (...) Fangene skal ha samme rettigheter som andre borgere blant annet i forhold til skoletilbud, helsetiltak og annet.
2. Den andre betydningen knyttes til individnivå der ulike metoder aktualiseres for å ”normalisere” en person som er betraktet som avvikende eller er definert som å ha en avvikende konstitusjon. ”

Man kan naturligvis godt vælge at tale om normalisering i den sidstnævnte norske betydning, men det er en betydning, som er væsensforskellig fra den forståelse, som man har lagt i begrebet i de andre nordiske lande, og i Danmark har man ikke sjældent fundet anledning til at præcisere, at det i fængselsammenhæng er en eklatant misforståelse af begrebet normalisering at sætte det i relation til individer. Ordet normalisering i denne forståelse synes med andre nordiske øjne at være tilnærmelsesvis synonym med ord som rehabilitering og resocialisering. Denne særlige norske

---

<sup>31</sup> Denne forståelse af begrebet ”normalisering” blev udtrykt af Marianne Vollan, direktør for Kriminalomsorgen i Norge, på Kriminalforsorgens temadag om normalisering i København den 19. april 2013. Se [http://ebladet.kriminalforsorgen.dk/default.aspx?ID=2312&ProductID=PROD161.\(25.06.2015\)](http://ebladet.kriminalforsorgen.dk/default.aspx?ID=2312&ProductID=PROD161.(25.06.2015)) Se også Bronebakk (2012:48): ”Kriminalomsorgen slipper (...) ikke unna en diskusjon om normalisering av mennesker.”

forståelse af begrebet normalisering ligger klart uden for de(n) forståelse(r), som behandles i dette oplæg.

Stortingsmelding nr. 37 (2007-98) nævner normalitetsprincippet på denne måde:

”Det er krevende å legge til rette for rehabilitering under frihetsberøvelsen. Overgangen fra fengsel til frihet er lettere jo mindre forskjellen til livet utenfor fengselet er. Normalitetsprinsippet er derfor et bærende prinsipp for straffegienomføringspolitikken. (...)”

Med ordet ”derfor” understreges det, at normalitet er et middel til rehabilitering. Det er ikke beskrevet som en rettighed for den indsatte eller et mål i sig selv for myndighederne.

Selv om Norge således udmærker sig i forhold til de øvrige nordiske lande ved at manøvrere uden om normalisering i lovgivningen, er normalitetstanken i høj grad levende i både teori og praksis i Norge.

Den tidligere chef for den norske kriminalforsorg, Kristin Bølgen Bronebakk,<sup>32</sup> har således betegnet normalitetsprincippet som ”en av de grunnleggende pilarene for kriminalomsorgen”.<sup>33</sup> Bronebakk har skrevet følgende om normalisering:

”Normalitetsprinsippet innebærer at fanger beholder alle rettigheter som ikke nødvendigvis må bortfalle på grunn av fengslingen.

Jo mer grunnleggende de menneskelige rettigheter man vil begrense er, jo større krav må man stille til holdbarheten av argumentene.

Normalitetsprinsippet er ikke uttrykk for et konformitetspress rettet mot fangene, men heller det motsatte: å gi de samme rammer for personlig utvikling som borgere har utenfor fengselet.”<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Fra 2003 til 2009 ekspedisjonssjef i kriminalomsorgsavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet. Arbejdede frem til sin død i 2012 på en ph.d.afhandling om *The Principle of Normalisation in Norwegian Prisons*.

<sup>33</sup> Bronebakk 2012:47.

<sup>34</sup> Bronebakk 2012:48.

Samtidig fastslår stortingsmeldingen dette:

”Å styrke normalitets-prinsippet innebærer å organisere for en fengselshverdag som i størst mulig grad gjenspeiler sainsfunnet ute.”

Måske er normalitetstanken (i den fællesnordiske forstand) så grundfæstet i norsk tankegang, at man har fundet det overflødig at indskrive den i loven.

### *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention*

Konventionen beskytter en række rettigheder, bl.a. retten til respekt for privatliv og familieliv (artikel 8), retten til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed (artikel 9), ytringsfriheden (artikel 10) og forsamlings- og foreningsfriheden (artikel 11). De enkelte artikler legitimerer lovfæstede og nødvendige indgreb i disse rettigheder ud fra nærmere bestemte hensyn (fx hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige tryghed samt hensynet til at forebygge uro eller forbrydelse). Tidligere anså man, at konventionens rettigheder skulle forstås med visse yderligere begrænsninger (implied limitations) gældende for visse befolkningsgrupper, bl.a. indsatte i fængslerne. Denne tanke om de underforståede begrænsninger blev underkendt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i 1975 med ordene;

“The restrictive formulation used at [art. 8] paragraph 2 (···) leaves no room for the concept of implied limitations.”<sup>35</sup>

Sagen vedrørte indgreb i retten til familieliv, privatliv og korrespondance, men Domstolens udtalelse anses for gældende også for andre konventionsrettigheder (artikel 8-11). Domstolen har i adskillige senere domme henvist til Golder-dommen med denne fyndige sætning: “Justice cannot stop at the prison gate”<sup>36</sup>

For at fjerne enhver tvivl har Domstolen i de senere år flere gange fastslået følgende:

---

<sup>35</sup> Golder v. the United Kingdom (dom 21.02.1975) § 44.

<sup>36</sup> Se fx Campbell and Fell v. the United Kingdom (dom 28.06.1984) § 69.

“Prisoners in general continue to enjoy all the fundamental rights and freedoms guaranteed under the Convention save for the right to liberty.”<sup>37</sup>

Med disse klare tilkendegivelser har Menneskerettighedsdomstolen fastslået, at de indsattes retsposition i forhold til de konventionsbeskyttede rettigheder er blevet normaliseret.

### **Hvad er det, som skal normaliseres?**

Ser man på, hvad de enkelte landes lovgivning og internationale standarder peger på som genstand for normalisering (venstre kolonne i figur 1), kan man sammenfatte formuleringerne under tre overskrifter:

Forholdene og hverdagen i fængslet

Rammer for livsudfoldelse og personlig udvikling

Menneskerettigheder.

Hvis det hele skal sammenfattes under én samlet hovedoverskrift, kunne denne lunde: “Livsrammer og borgerlige rettigheder”.

---

<sup>37</sup> Se fx *Hirst v. the United Kingdom* (dom 08.10.2005) § 69.

Figur 1: Hvad skal normaliseres?

Forholdene	Forholdene og regimet i fængslet	Livsrammer og borgerlige rettigheder
Tilværelsen		
Fængselshverdagen		
Livet i fængslet	Rammer for livsudfoldelse og personlig udvikling	
Rammer for personlig udvikling		
Rettigheder	Borgerlige rettigheder	
Frihed		
Menneskerettigheder		

Jeg har tidligere slået fast, at det efter den generelle forståelse i de nordiske lande (med Norge som undtagelse) ikke er mennesker, som skal normaliseres. Jeg ved ikke, hvordan et statsautoriseret "normalmenneske" skulle se ud, og jeg ser nogle svære etiske og demokratiske problemer ved selve denne tanke om normalisering.

Det hedder i grønlandsk og dansk lovgivning, at det er *tilværelsen* for de indsatte, som skal normaliseres. Denne udtryksmåde kan dog føre til den misforståelse, at myndighederne skal etablere en bestemt form for normaltilværelse, som de indsatte skal presses ind i. Som jeg senere vil understrege, er det ikke op til myndighederne således at autorisere en bestemt tilværelsesform. Normalitet betyder, at de indsatte, ganske som borgerne i det frie samfund, selv skal kunne forme sin tilværelse – skabe sin egen individuelle tilværelsesnormalitet.

At der i praksis i fængsler og anstalter skabes muligheder for at leve et varieret og "normaliseret" liv under afsoningen, kan der nævnes utallige eksempler på.

Pølsevognen, som var inviteret inden for muren på en sommerdag, gav de indsatte nogle timers normalitetsoplevelse ud over det sædvanlige. På billedet optræder både indsatte og medarbejdere efter en fodboldkamp mellem personalet og de indsatte.

*Figur 2: Pølsevogn på besøg i Herstedvester*



Figur 2 viser et meget dansk hverdagsindslag – en pølsevogn – på besøg i Anstalten ved Herstedvester, som er et lukket fængsel for indsatte, typisk dømt til tidsubestemt forvaring eller meget lange fængselsstraffe for drab, grov vold og/eller grove seksualforbrydelser.

I figur 3 ses grønlandske indsatte på rensdyrjagt fra Anstalten for Domfældte i Sisi-miut. Jagt og fiskeri er i Grønland aktiviteter, som har til formål at skaffe føde. Det er ikke, som mange andre steder, en luksusport.

*Figur 3: Grønlandske indsatte på rensdyrjagt*



Rensdyrjagten indtager en fremtrædende position i den grønlandske kultur. I august og september drager grønlænderne til fjelds for (gratis) at skaffe kød til dybfryserne. Det er derfor helt normalt, at også indsatte i anstalterne kan drage på rensdyrjagt under ledelse af anstaltspersonale.

Billedet stammer fra en fem dages fjeldtur i efteråret 2014 for fire indsatte og to anstaltsbetjente. Resultatet blev 14 nedlagte rensdyr. Noget af kødet blev sendt til grønlanderafdeling i Anstalten ved Herstedvester i Danmark.

### **Normalitet og fængselssikkerhed**

Ud fra en moderne forståelse af fængselssikkerhed er der ingen modsætninger mellem sikkerhed og et normaliseret anstaltsregime. Fundamentet for sikkerheden i institutionen ligger i den grundlæggende institutionskultur med alt, hvad dertil hører, herunder en normaliseret hverdag.

”Jo stærkere den indsatte oplever fængselssystemet som sin modstander, des større er risikoen for ordensbrud, herunder undvigelse.

Man kan ganske vist hævde, at det fængselssystem, som med magt berøver den indsatte friheden, nærmest pr. definition er hans modstander. Men en mod-



stander kan godt optræde fair og ufjendsk. Hvis fængslet overholder spillereglerne, vil det ikke fremstå alene som en vogter af ufriheden, men også som en instans, der bestræber sig på at forsvare den indsattes menneskerettigheder, personlige integritet og normale livsvilkår under straffuldbyrdelsen. (...)

Den konstruktive sikkerhed opnås (...) navnlig indirekte via serviceydelser, der har som selvstændige mål at skabe *normalisering* i fængselstilværelsen.”<sup>38</sup>

Selve frihedsberøvelsen udgør naturligvis en yderst mærkbar barriere for en normal tilværelse, men eftersom der netop er taget forbehold for de indgreb i normaliteten, som frihedsberøvelsen rummer, er der ikke nogen konflikt mellem sikkerhed og normalitet. Eksempelvis beskriver den færøske regel, at de indsatte har adgang til at udøve deres almindelige borgerlige rettigheder *i det omfang, frihedsberøvelsen ikke i sig selv afskærer dem herfra.*

### **Normalitet som princip?**

Man taler ofte om *princippet* om normalisering eller normalitet. I Danmark har Kriminalforsorgen i et principprogram fra 1993 opstillet følgende principper for arbejdet:

Normalisering

Åbenhed

Ansvarlighed

Sikkerhed

Mindst mulig indgriben

Optimal ressourceanvendelse

Normaliseringsprincippet beskrives i programmet som ”et grundlæggende og meget bredt princip, som på sin vis kunne siges at omfatte flere af de [øvrige] principper”.

---

<sup>38</sup> Engbo 1996:258 ff.

Således kan principperne om åbenhed, ansvarlighed og mindst mulig indgriben betragtes som vigtige varianter af normaliseringsprincippet.

William Rentzmann,<sup>39</sup> som er hovedforfatter til principprogrammet, har senere sagt om normaliseringsprincippet:

”[H]ver gang vi skal løse et problem i et fængsel, eller hver gang vi skal lave en regel, så skal vores første tanke være: Hvordan ville man have gjort det ude i samfundet? Og først derefter skal vi tænke: Er der nogen særlig grund til at gøre det anderledes, fordi det drejer sig om et fængsel?”<sup>40</sup>

Den netbaserede encyklopædi Wikipedia definerer et princip som ”en ufravigelig grundsætning eller leveregel”. Det er det ufravigelige, som giver princippet værdi. Det er i marginale situationer, et princip skal stå sin afgørende prøve. Normaliseringsprincippet har ingen betydning i situationer, hvor normaliteten giver sig selv. Derimod har princippet betydning som løsningsfaktor i (tvivls)tilfælde, hvor normalisering ikke er umiddelbart indlysende – eller måske ligefrem kan forekomme uforståelig eller forargelig.

Når ledelsen i et norsk fængsel i oktober 2004 stoppede en optrædende stripper, kunne man spekulere på, om normalitetsprincippet var inde i overvejelserne. Strip-tease er jo en fuldt lovlig og normal virksomhed ude i det frie samfund, og hvorfor skulle det ikke være det i fængslet? Sikkerheden blev næppe krænket, så det kunne ligne en moralistisk censur, som ikke harmonerer med normalitetsprincippet.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Daværende vicedirektør, senere direktør for Kriminalforsorgen i Danmark 1998 – 2013.

<sup>40</sup> Rentzmann 2011:110.

<sup>41</sup> [www.dagbladet.no/nyheter/2004/10/21/412032.html](http://www.dagbladet.no/nyheter/2004/10/21/412032.html). 21.10.2004 kl. 13:10, opdateret kl. 22:42.

## Normalisering som middel eller strategi

Normalisering ses ikke sjældent nævnt som et middel eller en strategi – typisk med sigte på at bidrage til de indsattes rehabilitering. Se fx følgende passus fra Kriminalforsorgens Principprogram (Danmark):

”Ved at indrette forholdene således, at de mindst muligt afviger fra dagligdagen uden for fængslerne, vil der være mindre grundlag for aggression, mindre apati og i det hele taget ske en begrænsning af de negative sider af fængselsopholdet og dermed også blive bedre grobund for en behandlingsmæssig indsats i bred forstand.”<sup>42</sup>

Bronebakk har givet udtryk for, at normalitetsprincippet ”gir det beste grunnlaget for en god tilbakeføring til samfunnet,”<sup>43</sup>

Det er meget sandsynligt, at normaliserede rammer for fængselslivet kan være en god grobund for en behandlingsmæssig indsats og et godt grundlag for en tilbageføring til samfundet. Det er imidlertid vigtigt at understrege, at disse virkninger skal ses som sidevirkninger. Det er ikke i nogen af de refererede lovbestemmelser mv. om normalisering stillet som betingelse eller som mål, at normaliseringen skal virke som middel eller redskab for rehabilitering.

Subramanian & Shames giver i en beskrivelse af fængselsforholdene i Tyskland udtryk for denne forståelse af normalisering:

”The rationale of normalization is to mitigate the negative effects of incarceration on prisoners and increase chances for successful offender rehabilitation and reintegration.”<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Kriminalforsorgens Principprogram 1993, s. 10.

<sup>43</sup> [www.kriminalomsorgen.no/etikk-straaff-og-fremtidens-kriminalomsorg.3127443-237613.html](http://www.kriminalomsorgen.no/etikk-straaff-og-fremtidens-kriminalomsorg.3127443-237613.html), 04.12.2007.

<sup>44</sup> Ram Subramanian & Alison Shames: *Sentencing and Prison Practices in Germany and the Netherlands: Implications for the United States*. VERA Institute of Justice. October 2013.

Dette stemmer ikke med den nordiske forståelse. At mindske frihedsberøvelsens negative virkninger og at styrke rehabilitering er ikke normaliseringens rationale, men antagelig – og forhåbentlig – dens nyttige sideeffekter, og det er noget ganske andet.

### **Normalitet som mål**

Normalitet skal først og fremmest ses som et mål i sig selv for fængslerne. Normalitet skal, som det kan udledes af formuleringerne i love og andre retskilder og anbefalinger, præge de indsattes borgerlige rettighedsposition og rammerne for livet i fængslet. Vi kan vende det hele om og understrege, at det ikke er legitimt at skabe unormale rammer, bortset fra de (mærkbare) rammer, som selve frihedsberøvelsen implicerer, og derfor er det en forpligtelse – et mål – for fængslet at skabe eller at værne om et regime, som er præget af gode rammer for normal livsførelse.

Selv om kriminologiske undersøgelser skulle nå frem til den konklusion, at normalisering ikke fører til mindre recidivprocenter, ville det være ganske uden betydning for vigtigheden af at fastholde idealet om normalitet. Straffen består alene i berøvelsen af (bevægelses)friheden, og dette er i sig selv den bedste begrundelse for at fastholde normalitet på alle andre områder. Normaliteten skal være der. Den skal ikke "virke".

### **Hvem definerer normalitet?**

Fængselsmyndighederne skal medvirke til at skabe normalitet ved at respektere de indsattes borgerlige rettigheder og ved at opstille rammer og muligheder, for at den enkelte indsatte så langt som muligt kan skabe et liv i fængslet, som for ham/hende er så normalt som muligt under de (i øvrigt unormale) betingelser, som frihedsberøvelsen byder på.

Fængslet skal således

minimere begrænsninger i forhold til det frie samfunds muligheder

facilitere den enkelte indsatte stræben efter (sin) normalitet i fængselstilværelsen

motivere ("reklamere") for tilbud om uddannelse, behandling, fritidsaktiviteter mv.

som kan være nyttige for de indsatte i udviklingsmæssigt og rekreativt perspektiv, på samme måde som der i det frie samfund reklameres for nyttige tilbud til borgerne.

Fængslet skal derimod ikke bestemme, hvad der for den enkelte indsatte er normalt (eller nyttigt). Det falder klart uden for fængslets opgave at optræde som formynder og trække en statsautoriseret normalitet ned over hovedet på de indsatte. Jeg mindes med skræk, at jeg i 1970'erne besøgte et svensk fængsel med speciale i misbrugsbehandling, hvor man målrettet arbejdede på at gøre den enkelte indsatte til en "medelsvensson"<sup>45</sup> ved at kortklippe hans hår, ikklæde ham fløjlshabit, påtvinge ham svensktopsmusik i stedet for såkaldt syremusik og lære ham om velsignelserne ved et almindeligt svensk familieliv med "Volvo, villa och vovve" – og en rödfärgat stuga på landet.

Det er den enkelte indsatte, som skal have frihed til at definere sin egen normale (lovlige) livsførelse, og som skal sikres optimale rammer herfor. I god tråd hermed må de indsatte valgte talsmænd være medbestemmende med hensyn prioriteringen af fængslets tilbud til de indsatte.

### **Hvor langt rækker normaliseringen i praksis?**

Betragter man fængselspraksis i dag i danske fængsler, må man konstatere, at der på adskillige områder er langt til en fuldt ud normaliseret hverdag for de indsatte. Enkelte eksempler skal nævnes, idet jeg tager udgangspunkt i Rentzmanns spørgsmål:

Hvordan ville man have gjort det ude i samfundet?

---

<sup>45</sup> Betegnelse for en gennemsnitsborger i Sverige.

Er der nogen særlig grund til at gøre det anderledes, fordi det drejer sig om et fængsel?

### *Narkotikabekæmpelse*

Bekæmper man i fængslerne narkotika efter samme politik og med samme intensitet, som man gør det i det frie samfund? Nej, det gør man ikke. Man kræver fra politisk side en langt skrapper narkotikakontrol i fængslerne end ude i det frie samfund. Der visiteres i fængslerne med betydelig større intensitet og med skrapper metoder, end det sker ude i samfundet. Hvis politiet skulle bekæmpe narkotikakriminalitet og -brug ude i samfundet over for tilfældige borgere med fængslernes metoder – fx massevis af urinprøver og stikprøvevise kropsvistationer med fuld afklædning – og hvis grænsekontrollen skulle svare til adgangskontrollen i fængslerne, ville samfundsordenen sikkert af mange blive betragtet som et totalitært helvede. Er der – med Rentzmanns ord – nogen særlig grund til at gøre det (så meget) anderledes end ude i samfundet, fordi det drejer sig om et fængsel? Det er svært at se. Fængslernes narkotikakontrol er et eksempel på unormalisering i sammenligning med forholdene i det frie samfund.

Medierne beretter jævnligt om, at "narkoen flyder" i fængslerne. Og politikerne kopierer retorikken.

Men narkoen flourer jo også ude i samfundet, utvivlsomt i langt rigere mål end i fængslerne. Hvorfor er mediernes og politikernes tærskel, for hvornår narkoen "flyder", så meget lavere, når det gælder fængslerne, end når det gælder det frie samfund? Der er tale om unormalitet i tolerancetærsklen i fængslerne.

*Figur 2: DR's TV-avisen om hash i Anstalten ved Herstedvester (03.04.2012)<sup>46</sup>*



### *Den digitale hverdag*

Mobiltelefoni og internetadgang er blevet centrale redskaber for enhver – undtagen for de indsatte i fængslerne. Ganske vist er der i de seneste år i Danmark åbnet for visse begrænsede muligheder for brug af disse digitale midler for indsatte i åbne fængsler, og indsatte i lukkede fængsler har i forbindelse med undervisning fået adgang til at besøge et yderst begrænset antal hjemmesider på internettet, men digital kommunikation via e-post, sociale medier, sms mv. er der ingen muligheder for. I denne henseende er der meget langt til normaliserede forhold for de indsatte. For hver dag der går, øges borgernes brug af digitale midler, og i takt hermed øges kløften mellem forholdene i det frie samfund og forholdene i fængslerne. Unormaliseringen tager til i styrke.

Er der nogen særlig grund til at fastholde – og gradvis øge – denne unormalitet?

Ja, der kan for enkelte indsatte anføres visse sikkerhedsmæssige risici. Det kan eksempelvis være problematisk at tillade fri internetadgang til indsatte, som er dømt for at downloade børnepornografiske billeder. Men jo stærkere et indgreb er, des stærkere begrundelse må der kræves for indgrebet, og det er svært at finde gode ar-

---

<sup>46</sup> Se om indslaget Pressenævnets kendelse (26/11/2012): [www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=144218](http://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=144218).

gumenter for generelt at begrænse langt de fleste indsatte i at udnytte de digitale midler.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol behandler for tiden en klage fra en litauisk borger, der som indsat i et fængsel fik forbud mod at bruge internettet i uddannelsesøjemed.<sup>47</sup> Dommen imødeses med spænding, fordi den ventes at give svar på det uafklarede spørgsmål, om adgangen til internettet er en menneskeret, der er beskyttet af konventionens artikel 10.

### *Den almene retsfølelse*

Den danske straffuldbyrdslov indeholder i flere henseender hjemmel til at begrænse de indsattes muligheder og rettigheder ud fra hensynet til den almene retsfølelse.<sup>48</sup> Det gælder eksempelvis indgreb i de indsattes ytringsfrihed, som begrænses via fængselsledelsens forhåndscensur, som bl.a. har til formål, at vurdere, om indsat-tes udtalelser til medierne indebærer en åbenbar risiko for krænkelse af retsfølelsen, og i givet fald at forbyde den indsatte at udtale sig.<sup>49</sup>

Kan man ude i det frie samfund gribe ind i borgernes rettigheder ud fra et så diffust kriterium som den almene retsfølelse – eller andre følelser? Nej, det kendes der næppe ikke eksempler på. For ytringsfrihedens vedkommende er al forhåndscensur forbudt efter grundloven. På dette punkt indfortolker man i Danmark – modsat i Norge – en "implied limitation" for bl.a. indsatte i fængslerne.

Er der gode, saglige grunde til at skabe eller fastholde unormalitet ud fra følelses-mæssige hensyn? Kan hensynet til følelser i det hele taget legitimere indgreb i menneskers rettigheder? Det er svært at se, at hensynet til selve frihedsberøvelsen skal kunne begrunde indgreb i ytringsfriheden.

---

<sup>47</sup> Jankovskis v. Lithuania, App. no. 21575/08.

<sup>48</sup> I nogle sammenhænge betegnet "retshåndhævelsen".

<sup>49</sup> Straffuldbyrdslovens § 59.



Netop ytringsfriheden har i de senere år været til diskussion i forbindelse med de såkaldte Mohammed-tegninger. Der har fra alle sider været enighed om, at ytringsfriheden også omfatter retten til at krænke menneskers følelser – i dette tilfælde religiøse følelser. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastslået, at konventionens artikel 10 beskytter ytringer, der kan krænke, chockere eller forstyrre (offend, shock or disturb).<sup>50</sup>

Det er tydeligt, at krænkelsetærsklen i danske fængsler endnu ikke er normaliseret og bragt på niveau med tærsklen i det frie samfund? I de fleste øvrige nordiske lande står normaliseringen i relation til ytringsfriheden betydelig stærkere end i Danmark, og i Norge er den total:

”Innsatte har rett til å la seg intervjuje og fotografere. Kriminalomsorgen skal legge forholdene til rette for en praktisk gjennomføring av denne retten. Kriminalomsorgen kan bestemme tid og sted for intervjuet av hensyn til ro, orden og sikkerhet i fengslet.”<sup>51</sup>

Der kan stilles vilkår om den praktiske gennemførelse af et interview, men ikke om indholdet, og forhåndscensur er ikke mulig.

### **Normalitetstanken er gammel**

Tanken om normalisering i fængslerne betragtes normalt som fremkommet i årene efter den anden verdenskrig. Der findes imidlertid ældre eksempler herpå. Som kuriosum kan nævnes, at direktoratet for fængselsvæsenet i Danmark i 1921 forsøgsvis indførte adgang til i Horsens og Christianshavns straffeanstalter at erstatte morgendrikken ½ liter øl med ½ liter te med den begrundelse, at man derved ”ville bringe

---

<sup>50</sup> Se fx *Handyside v. the United Kingdom*, dom 07.12.1976, § 49, og *Yankov v. Bulgaria*, dom 11.12.2003, § 129 (i).

<sup>51</sup> Straffegjennomføringslovens § 24.

Fangernes Forplejning mere i Overensstemmelse med Levevisen hos den frie Befolkning".<sup>52</sup>

Tankegangen har levet længe, men er i praksis endnu ikke ført til ende.

---

<sup>52</sup> Direktoratet for fængselsvæsenets skrivelse af 9.02.1921. Refereret i Erik Kampmann: Meddelelser om dansk Fængselsvæsen 1921, i: *Nordisk Tidsskrift for Strafferet*, 1922, s. 130 f.

## Litteratur

- Bronebakk, K. (2012): Hvis det var mitt barn. I: Hammerlin, Y. & Johnsen, B. (red.): *Festskrift til Inger Marie Friedhof*. Oslo: Kriminalomsorgens utdanningssenter KRUS.
- Engbo, H.J. (1996) Defensiv og konstruktiv fængselssikkerhed. I: *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvirksomhed*.nr. 4.
- Hammerlin, Y. (2008): Om fangebehandling, fange- og menneskesyn i norsk kriminalomsorg i anstalt 1970-2007. Universitetet i Oslo, Det juridiske Fakultet.
- Rentzmann, W. (2011): *"Sku' det være en anden gang?"* København: Nyt Nordisk Forlag.

## **Brugerundersøgelsen i den danske Kriminalforsorg**

*Jonas Markus Lindstad*

**Generel tilfredshed præger de danske fængsler og arresthus, når man spørger de indsatte, men samtidig er bestemte forhold, der betyder mere for tilfredsheden end andre.**

I 2014 gennemførte Kriminalforsorgen i Danmark for andet år i træk en spørgeskemaundersøgelse blandt indsatte i samtlige fængsler og arresthuse – som en del af den såkaldte Brugerundersøgelse. Formålet med Brugerundersøgelsen er at få viden om de indsattes oplevelse af afsoningsmiljøet i Kriminalforsorgens institutioner. Brugerundersøgelsen er desuden blevet gennemført i efteråret 2013 og 2015, så det er muligt at sammenligne over tid, og beskrive udviklingen i de indsattes svar på de enkelte institutioner.

Der er i 2014 ligeledes gennemført brugerundersøgelser blandt klienter i tilsyn og beboere på Kriminalforsorgens pensioner. Denne artikel vil dog kun omhandle Brugerundersøgelsen blandt indsatte i fængsler og arresthuse.

2.417 indsatte i fængsler og arresthuse har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen. Det svarer til, at mere end 64 procent af de indsatte har givet deres mening til kende.

### **Hvorfor vil vi vide, om de indsatte er tilfredse med forholdene?**

I Kriminalforsorgens strategi er et af målene følgende ”Der er i 2016 en oplevelse af tilfredshed med Kriminalforsorgen blandt indsatte, beboere og klienter”. Kriminalforsorgen antager, at en oplevelse af tilfredshed er med til at forbedre mulighederne for at yde en resocialiserende indsats over for de indsatte. Dertil kommer, at en oplevelse af tilfredshed mindsker risikoen for konflikter mellem indsatte og personale,

samt de indsatte imellem. Og derudover kan det tænkes, at tilfredse indsatte er mindre tilbøjelige til at undvige fra fængsler og arresthuse.

Brugerundersøgelsen blandt indsatte er først og fremmest tænkt som et værktøj for Kriminalforsorgen, hvor de indsatte kan komme til orde. Det er herigennem, at de indsatte samlet set kan være med til at sætte fokus på de områder, hvor de mener, at der kan ske forbedringer. Navnlig kan de indsatte, der måske ikke råber så højt i hverdagen, blive hørt. Og med den relativt høje svarprocent (64 pct. i 2014 og 60 pct. i 2013) har de indsatte valgt aktivt at give deres mening til kende over for Kriminalforsorgen.

Undersøgelsens resultater er afrapporteret i én samlet rapport og 19 delrapporter fordelt på 13 fængsler og Københavns Fængsler, arresthusene alt hvilket af de fire kriminalforsorgsområder, de er organiseret under samt en rapport for Arresthuset i Torshavn. Rapporterne blev offentliggjort i september 2015.

Brugerundersøgelsens 19 delrapporter skal anvendes til at forbedre forholdene lokalt i de enkelte institutioner. På baggrund af resultaterne fra brugerundersøgelserne skal hver institution udarbejde en handlingsplan, hvor der udpeges indsatsområder, som der skal arbejdes videre med i 2015.

Med Brugerundersøgelsen i hånden har der været gode erfaringer med at samle grupper af indsatte og diskutere udvalgte emner på baggrund af Brugerundersøgelsens lokale resultater. Har der for eksempel været utilfredshed med besøgsforholdene, er det muligt at komme et spadestik dybere ved få sat nogle ord på tallene fra delrapporterne og høre de indsattes forslag til forbedringer.

### **Hvad er tilfredshed et udtryk for?**

Det er vigtigt at understrege, at der er tale om en undersøgelse af de indsattes oplevelser samt deres egne holdninger og vurderinger. Der er altså tale om en undersø-

gelse af *subjektive* forhold. Er der blandt de indsatte f.eks. utilfredshed med personalet, er det ikke ensbetydende med, at personalet udfører sit arbejde dårligt.

I det hele taget bør man være varsom med at forklare forskelle institutioner og afdelinger imellem. Eventuelle forskelle er ikke nødvendigvis udtryk for, at personale og ledelse løser deres opgaver vidt forskelligt. Sammensætningen af indsatte på de enkelte afdelinger og fra institution til institution kan ligeledes tænkes at bidrage til at forklare, hvorfor de indsatte svarer, som de gør. Der kan f.eks. på de særligt sikrede afdelinger – hvor rockere og bandemedlemmer afsoner – konstateres en større utilfredshed sammenlignet med eksempelvis fællesskabsafdelinger og behandlingsafdelinger.

### **Hvad er de indsatte blevet spurgt om?**

Det spørgeskema, de indsatte fik udleveret i 2014, mindede i det store hele om det spørgeskema, der blev anvendt i 2013. Foruden spørgsmål om de indsattes baggrund (køn, alder, etnicitet, uddannelsesniveau, forældreskab etc.) var der også spørgsmål om domstype/sigtelsestype, indsættelsestid, hvorvidt de har været indsat før, hvorvidt de er udvisningsdømte etc. Dertil kom selve holdningsspørgsmålene om de indsattes oplevelse af en række forhold knyttet til deres aktuelle indsættelse. Holdningsspørgsmålene var fokuseret på emner som modtagelse og den første tid som indsat, muligheder for beskæftigelse og fritid, mad og indkøb, pårørendekontakt, kontakt til offentlige myndigheder, forholdet til medindsatte og personalet, tryghed samt oplevelsen af rettigheder og inddragelse.

Det er tanken, at spørgeskemaet i Brugerundersøgelsen hvert år vil indeholde en række faste spørgsmål om holdninger til bestemte forhold omkring afsoningsmiljøet. De faste spørgsmål vil være suppleret med spørgsmål, som Kriminalforsorgen ønsker belyst det pågældende år. I 2014 var der eksempelvis suppleret med spørgsmål om de børneansvarlige blandt personalet; en ordning hvor indsatte forældre kan få

støtte og vejledning i forhold til deres børn. I 2015 er der fokuseret på de indsattes oplevelse af sammenhæng i deres indsættelsesforløb.

Endelig indeholder spørgeskemaet en række spørgsmål om udsathed for mobning, trusler og overgreb fra medindsatte. I 2014 blev spørgsmålene om udsathed udvidet til også at handle om udsathed fra personalet og anmeldelsestilbøjelighed. Endelig var der en række hypotetiske spørgsmål, om hvorledes de indsatte forestiller sig at handle i bestemte situationer med trusler og overgreb.

### **Hvad viser undersøgelsen?**

Generelt tegner brugerundersøgelsen 2014 et overvejende positivt billede af forholdene i Kriminalforsorgens fængsler og arresthuse. 62 procent af de indsatte i fængsler og arresthuse er enten tilfredse eller meget tilfredse med forholdene alt i alt – *den generelle tilfredshed*, som det fremgår af tabel 1. Sammenlignet med de indsattes svar fra Brugerundersøgelsen 2013 er der ikke skete mærkbare ændringer, hvor andelen af tilfredse indsatte udgjorde 63 procent. Det er tværtimod værd at bemærke, hvor ens resultaterne i de to undersøgelser er.

Som det fremgår af tabel 1, er der forskelle på de indsattes oplevelse af tilfredshed, når de indsattes svar opdeles efter om de sidder i et lukket fængsel, et åbent fængsel eller i et arresthus. Blandt indsatte i åbent regime udgør andelen af tilfredse indsatte 71 procent. Til sammenligning udgør den tilsvarende andel blandt indsatte i lukket regime 50 procent og 62 procent blandt indsatte i arresthuse og på arrestafdelinger i fængsler.

Tabel 1. Indsattes generelle tilfredshed. Fordelt på årstal og regime (pct.)

<i>Hvor tilfreds er du alt i alt med forholdene i dette fængsel eller arresthus?</i>	<b>Meget tilfreds</b>	<b>Tilfreds</b>	<b>Utilfreds</b>	<b>Meget utilfreds</b>	<b>Ved ikke/ikke relevant</b>	<b>I alt</b>
2014 Lukket regime	12 %	38 %	21 %	24 %	5 %	100 %
Åbent regime	14 %	57 %	18 %	8 %	2 %	100 %
Arrest	18 %	44 %	20 %	13 %	5 %	100 %
Kriminalforsorgen i alt (pct.)	15 %	47 %	20 %	14 %	4 %	100 %
Kriminalforsorgen i alt (antal)	351	1.073	452	325	92	2.293
2013 <i>Kriminalforsorgen i alt (pct.)</i>	15 %	48 %	20 %	14 %	3 %	100 %
<i>Kriminalforsorgen i alt (antal)</i>	346	1.130	460	338	75	2.349

Andre positive resultater er, at flertallet af de indsatte svarer, at de generelt føler sig trygge. Det langt overvejende flertal af de indsatte (81 pct.) giver udtryk for, at de generelt er trygge (i høj grad eller i nogen grad). Blot otte procent af de indsatte føler sig dog "slet ikke" trygge.

Det overordnede billede af forholdet mellem indsatte og ansatte er positivt. F.eks. svarer 75 procent af de indsatte, at de i høj grad eller i nogen grad har god kontakt til fængselsbetjentene.



Mere end halvdelen af de indsatte synes, at det, de beskæftiger sig med, er meningsfuldt (arbejde, uddannelse, misbrugsbehandling mv.)

Endelig vurderer de indsatte forhold omkring rettigheder og inddragelse positivt. Der er dog en relativ stor andel af de indsatte, der angiver, at de kun i ringe grad eller slet ikke inddrages i handleplansarbejdet eller i andre vigtige beslutninger, der træffes.

En mere beskrivende gennemgang af resultaterne fra Brugerundersøgelsen, fremgår af de rapporter, der findes på [www.kriminalforsorgen.dk](http://www.kriminalforsorgen.dk)

### **Er der forhold, der betyder mere for tilfredsheden end andre?**

Med Brugerundersøgelsen er det også muligt at undersøge, hvorvidt der er forhold i afsoningsmiljøet, der er af særlig betydning for de indsattes generelle tilfredshed. Umiddelbart viser det sig, at forhold som de indsattes køn, alder og etniske baggrund hænger sammen med den generelle tilfredshed. Derudover er der en sammenhæng mellem de indsatte oplevelse af trygheden, forholdet til personalet og forholdet med indsatte (for blot at nævne nogle) og om de indsatte er generelt tilfredse med forholdene.

Nogle af disse sammenhænge kan dog ved nærmere analyse være betinget af andre forhold.

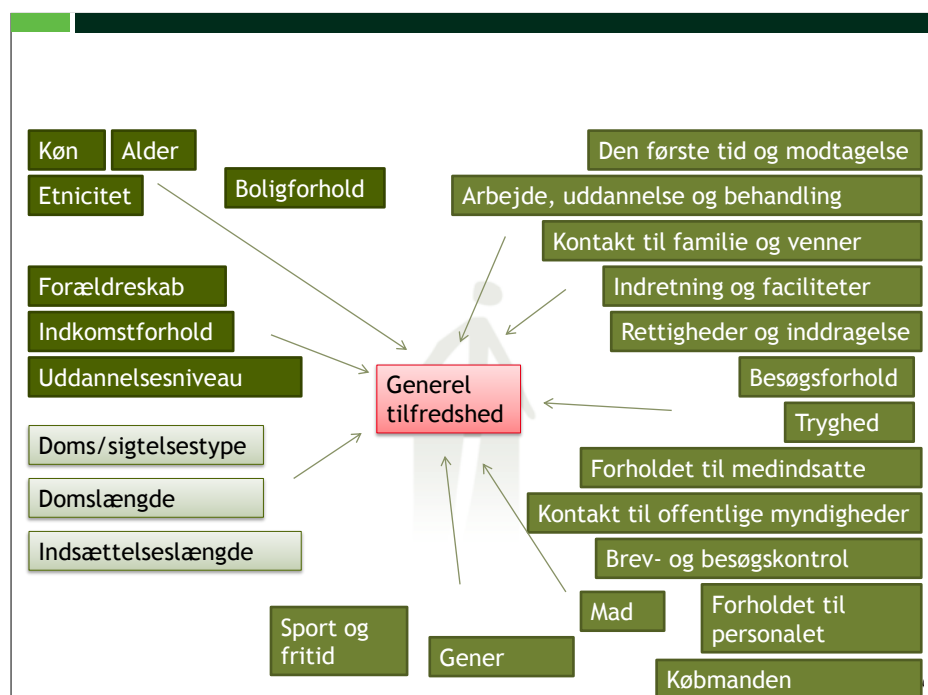
Den type sammenhæng kan indfanges i en regressionsanalyse. En sådan analyse viser, hvilke forhold, der har betydning, når der samtidig tages hensyn til eller kontrolleres for øvrige forhold. Dermed kan regressionsanalysen pege på, hvilke af de undersøgte forhold, der må antages at være selvstændigt forbundet med de indsattes generelle tilfredshed. Disse forhold vil i det følgende blive omtalt som de *særlige* forhold af betydning for oplevelsen af tilfredshed.

Der er i første omgang foretaget en faktoranalyse for at se på om nogle af de specifikke forhold måler eller vedrører nogenlunde samme fænomen. Faktoranalysen hjælper således med at afdække strukturer i datamaterialet ved at undersøge svarenes indbyrdes sammenhænge. For eksempel kan det tænkes, at to forhold som de indsattes *tilfredshed med måden fængselsbetjentene taler på*, og de indsattes *tilfredshed med at kunne få hjælp fra fængselsbetjentene, når de indsatte har brug for det*, at være forbundne. Og at begge forhold overordnet set er udtryk for et positivt forhold mellem indsatte og betjente.

Med inspiration fra faktoranalysens grupperinger af variable er der således dannet nye variable, som samler flere forhold. Omkodningerne er dog kun gennemført såfremt det teoretisk giver mening. Endvidere er reduktionen af antallet af variabler hovedsageligt sket ved at udvælge en surrogat-variabel til at repræsentere to eller flere variabler.

De variabler, der er dannet i forlængelse af faktoranalysen og de variabler, der repræsenterer de indsattes baggrunds- og indsættelsesforhold er forenklet illustreret i figur 1. På den baggrund er der foretaget én regressionsanalyse for hvert af de tre regimer, hvis resultater vil blive omtalt i det følgende. Metoden er logistisk regressionsanalyse, hvor der først og fremmest er foretaget en modelsøgning ved at inkludere relevante variable i det, der kaldes *startmodellen*.

Figur 1. Variabler til brug for regressionsanalyser konstrueret på baggrund af de indsatte angivelser.



Der er foretaget en baglæns modelsøgning ved hver regressionsanalyse, hvor den mest insignifikante variabel er blevet ekskluderet fra modellen for hver regression. De tilbageværende signifikante variabler indgår i den såkaldte *slutmodel*. De tre slutmodeller vil i det følgende blive præsenteret som tre figurer. I modellen er hovedsageligt anvendt variabler, med tre svarkategorier, f.eks.: *tilfredshed med værkmeester / utilfredshed med værkmeester / ikke holdning eller ikke besvaret*. Kategorien, der vælges til referencekategori, har ingen betydning for signifikansen, men er afgørende for odds ratio-værdien ( $\text{Exp}(B)$ ), da den fortæller noget om retningen på sammenhængen: Øges eller mindskes sandsynligheden for, at de indsatte er generelt tilfredse med forholdene, hvis de indsatte er karakteriseret ved et bestemt forhold, er tilfredse med eller oplever tilstedeværelsen af et specifikt forhold?

De tre logistiske regressionsanalyser vedrører således forskellene mellem indsatte, der er generelt tilfredse (eller meget tilfredse) med forholdene og indsatte, der er

generelt utilfredse (eller meget utilfredse) med forholdene. Som det allerede er fremgået i det foregående, giver det mening at inddele de indsatte efter regime. Den første af de tre regressionsanalyser ser udelukkende på indsatte i lukket regime. Den anden regressionsanalyse ser kun på de indsatte i åbent regime, men den tredje handler om indsatte i arresthuse og arrestafdelinger i fængsler.

I det følgende vil der være en gennemgang af de tre regressionsanalyser. Selve beregningerne er udeladt, og der vil kun være knyttet kommentarer til udvalgte resultater.

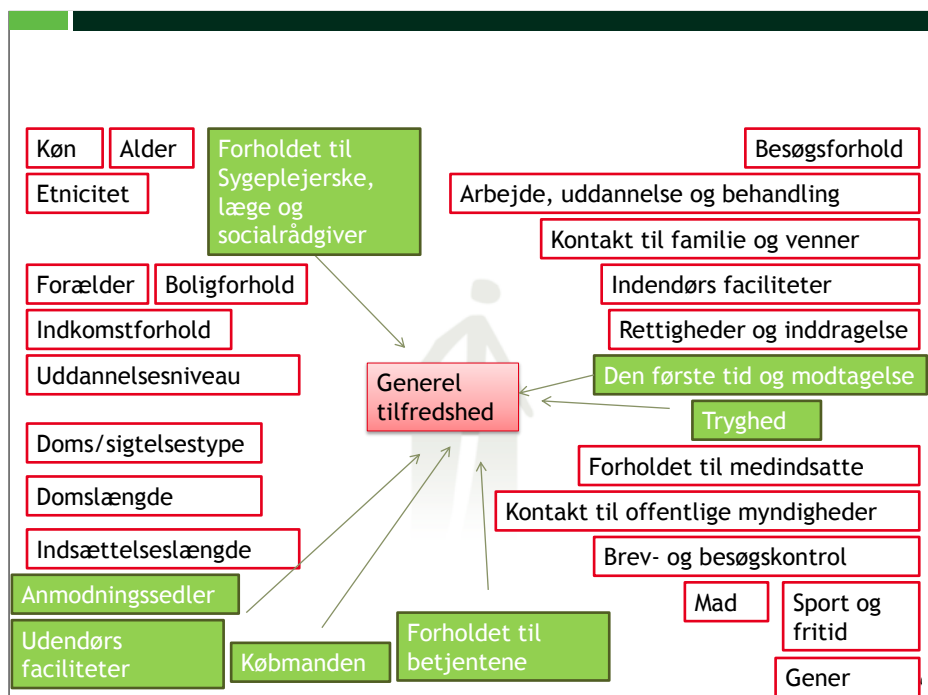
### **Hvad betyder noget for tilfredsheden i lukket regime?**

Den første regressionsanalyse, som er illustreret ved figur 2, viser, at der er syv forhold, der øger sandsynligheden for, at de indsatte i lukket regime er generelt tilfredse med forholdene. Disse syv særlige forhold er i figuren repræsenteret ved farvelagte tekstfelter.

Tilstedeværelsen af et eller flere af disse forhold er således med til at øge sandsynligheden for, at de indsatte er generelt tilfredse med forholdene.

Andre forhold (de ikke-farvelagte bokse i figuren), som ikke har en selvstændig betydning, handler først og fremmest om de indsattes baggrundsforhold (køn, alder etnisk baggrund etc.). Derudover ser det ikke ud til, at hvad de indsatte er dømt for, længden af deres dom, eller hvor lang tid, de aktuelt har været indsat, har særlig betydning for tilfredsheden.

Figur 2. Regressionsanalyse. Forhold af særlig betydning for tilfredshed. Indsatte i lukket regime.



### Hvad betyder noget for tilfredsheden i åbent regime?

Den anden regressionsanalyse gælder indsatte i åbent regime. Som det er illustreret i figur 3, indeholder slutmodellen fra denne regressionsanalyse nogle af de samme forhold som for indsatte i lukket regime dog ikke i alle tilfælde.

Interessant er det, at to baggrundsforhold (de indsattes uddannelsesmæssige baggrund) og typen af dom har selvstændig betydning for tilfredsheden. Indsatte i åbent regime med en erhvervsuddannelse har således øget sandsynlighed for at være generelt tilfreds med forholdene. De samme gør sig gældende for indsatte med en narkotikadom. Hvorfor lige netop disse grupper af indsatte er mere tilfredse end andre, kan sandsynligvis skyldes andre bagvedliggende forhold, der ikke kommer frem gennem Brugerundersøgelsen, men som med fordel kan belyses gennem andre undersøgelser.

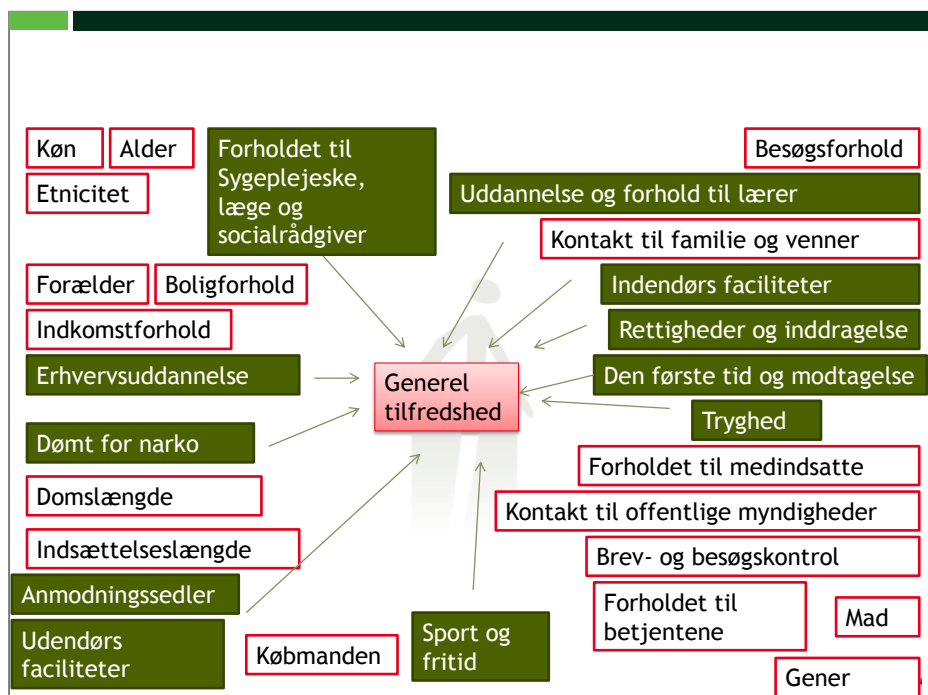
Ligesom blandt indsatte i lukket regime er forholdet til det socialt- og sundhedsfaglige personale af betydning for tilfredsheden, ventetiden i forhold til svar på anmodninger, de udendørs faciliteter, modtagelse og den første tid som indsat samt oplevelsen af tryghed generelt.

Derudover viser det sig, at mulighederne for uddannelse og tilfredshed med læreren er med til at øge sandsynligheden for, at indsatte i åbent regime er generelt tilfredse med forholdene.

Samtidig ses det, at de indendørs faciliteter (indretning af cellen, bade- og toiletforhold samt fælles opholdsrum) får en selvstændig betydning for tilfredsheden. Som det fremgår, er tilfredshed med mulighederne for at træne og dyrke sport og kunne aktivere sig i fritiden ligeledes et særligt forhold af betydning for tilfredsheden uafhængigt af et forhold som tilfredshed med indendørs- og de udendørsaktiviteter.

Rettigheder og inddragelse er en relativt bredt dækkende variabel som ligeledes indgår i slutmodellen. Oplever de indsatte i åbent regime at være inddraget i handlingsplanarbejdet, inddraget omkring vigtige beslutninger, informeret, lyttet til af personalet, tilfreds med talsmandsordningen etc. er det således med til at øge deres generelle tilfredshed.

Figur 3. Regressionsanalyse. Forhold af særlig betydning for tilfredshed. Indsatte i åbent regime.



### Hvad betyder noget for tilfredsheden i arrestregime?

Nogle af de forhold, som er af særlig betydning for den generelle tilfredshed hos de indsatte i lukket og åbent regime er også af særlig betydning for indsatte i arrestregime (se figur 4).

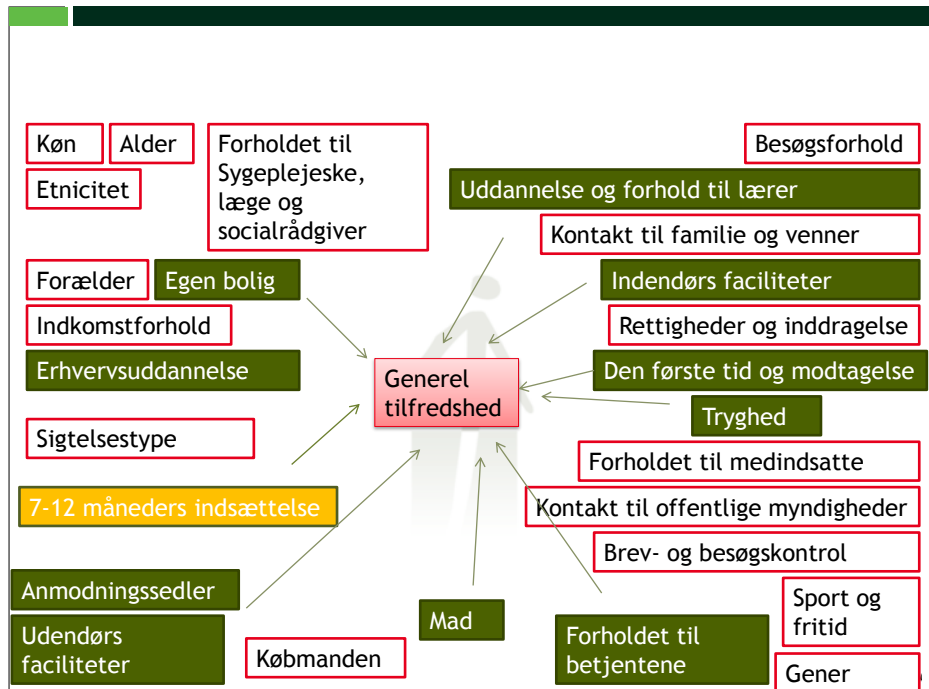
Det er imidlertid interessant, at den indsatte opholdstid i det aktuelle arresthus påvirker sandsynligheden for den indsatte generelle tilfredshed. Som det fremgår af slutmodellen for indsatte i arrestregime (illustreret ved figur 4), falder tilfredsheden blandt indsatte, der har været indsat i 7-12 måneder. Kortere indsættelsestid eller i få tilfælde længere indsættelsestid end de 7-12 måneder er således ikke forhold, der mindsker eller øger sandsynlighed for, at de indsatte er tilfredse.

Maden (dvs. størrelsen og kvaliteterne af portionerne) er desuden af særlig betydning for tilfredsheden blandt indsatte i arrestregime, hvor navnlig mulighederne for selvforplejning er begrænset.

Regressionsanalysen for indsatte i arrestregime viser desuden, at indsatte med erhvervsuddannelse og indsatte, der havde egen bolig inden indsættelse har øget sandsynlighed for at være tilfredse.

Fælles for de tre regressionsanalyser er, at forholdet til en eller flere personalegrupper viser sig at være af betydning for tilfredsheden, om end det ikke er alle personalegrupper, der går igen i alle tre modeller. Og for indsatte i arrestregime er forholdet af betjentene og forholdet til lærer af særlig betydning for tilfredsheden.

Figur 4. Regressionsanalyse. Forhold af særlig betydning for tilfredshed. Indsatte i arrestregime.





## Hvordan kommer Kriminalforsorgen videre?

Fælles for de tre regressionsanalyser er, at de udpeger tilfredshed med brugen af anmodningssedler, tilfredshed med modtagelse og den første tid, tilfredshed med den del af de fysiske rammer, der handle om de udendørs faciliteter samt oplevelsen af generel tryghed som gennemgående forhold af særlig betydning for den generelle tilfredshed.

Dertil kommer, at forholdet til en række personalegrupper ligeledes er af betydning for den generelle tilfredshed.

Derudover er der en række forhold, der får en særligbetydning for tilfredsheden, afhængig af hvilket regime, der er tale om.

Endelig er det mindst lige så interessant, at der er række forhold, der ikke viser sig at være selvstændigt forbundet med den generelle tilfreds. Her tænkes først og fremmest på de oplagte baggrundsforhold som køn, alder og etnisk baggrund. Om de indsatte for eksempel er kvinder, unge eller er indvandrere er forhold, der spiller en mindre rolle, fordi andre forhold skinner igennem, når alt kommer til alt. Det er ligeledes interessant, at tilstedeværelsen af kun et enkelt af baggrundsforholdene mindsker sandsynligheden for, at de indsatte er tilfredse. Bortset fra indsatte i arresthuse eller arrestafdelinger med en indsættelsestid på 7-12 måneder, er der således ikke bestemte grupper af indsatte, der er mindre tilfredse, når der tages højde for, hvordan de indsatte ellers oplever de forhold, der vedrører deres dagligdag.

Det bør bemærkes, at forholdet til medindsatte og oplevelsen af gener fra tobaksrøg, andres brug af rusmidler og andres adfærd ikke får en fremtrædende rolle i forhold til tilfredsheden, så længe de indsatte bl.a. er trygge, at deres anmodninger bliver taget seriøst, at forholdet til personalet er positivt etc.

Der er således bestemte forhold, der giver bedst mening at fokusere på, hvis man ønsker øget tilfredshed blandt de indsatte. Sat på spidsen giver det mindre mening

at fokusere på for eksempel besøgsforholdene, hvis de indsatte går rundt og utrygge i hverdagen.

Brugerundersøgelsen er med til at underbygge, at tiden og kompetencerne til relationsarbejdet fra personalets side og ikke mindst i forhold til tryghedsaspektet i det hele taget er værd at satse på, når Kriminalforsorgen ønsker tilfredse indsatte. Samtidig må Brugerundersøgelsens resultater gerne åbne for en diskussion af, hvad Kriminalforsorgen bør arbejde med, når de indsatte og deres talsmænd inddrages: er det toiletter og købmandens priser, som vi kan tage og føle på eller er det relationerne til personalet, trygheden og den gode modtagelse?

Afslutningsvist skal det nævnes, at Kriminalforsorgen fortsætter arbejdet med Brugerundersøgelsen i 2015. Direktoratet for Kriminalforsorgen udpeger med udgangspunkt i Brugerundersøgelsen tre områder, der skal sættes fokus på. På baggrund af Brugerundersøgelsen 2013 bestemte Direktoratet for Kriminalforsorgen, at alle fængsler og arresthuse skulle arbejde med tryghed, modtagelse og indsættelse samt forhold omkring pårørendekontakt.

Derudover udpeger de enkelte institutioner selv tre områder under hensyn til sikkerhed, ressourcer og lokale forhold, der vil blive arbejdet yderligere med. I Statsfængslet Midtjylland blev der for eksempel valgt at arbejde videre med responstid på anmodningssedler og forklaringer på afslag, mulighederne for selv at indrette sin celle og udendørs arealer i det lukkede afsnit samt vold og trusler blandt de indsatte i lukket afsnit. Disse tre områder blev udvalgt af ledelsen fordi, der var tale om områder, hvor tilfredsheden var meget lav, men hvor det samtidig var realistisk at øge tilfredsheden. Endelig blev områderne valgt, fordi de skønnes at være afgørende for god trivsel blandt både indsatte og ansatte. På den baggrund blev der nedsat tre projektgrupper bestående af medarbejdere fra betjentgruppen, socialrådgivergruppen, værkmastergruppen og sygeplejen. Ledelsen var kun repræsenteret i én gruppe ved en overvagtimester. Ledelsen udarbejdede for et kommissorium for hver gruppe,

som skulle udarbejde anbefalinger, som kunne øge tilfredsheden. Det var desuden en grundlæggende betingelse, at de indsatte skulle inddrages i arbejdet.

Foruden indsatte i fængsler og arresthuse, klienter i tilsyn og beboere på pensionerne, udvides Brugerundersøgelsen i 2015 til også at omfatte afsonere med fodlænke. Brugerundersøgelsen sætter desuden særligt fokus på de indsattes oplevelse af sammenhæng i klientforløb. Resultaterne forventes offentliggjort i 2016.

## IMAGES OF CONTROL

### **Dialog eller konfrontasjon? - Politistategier overfor bikers.**

*Paul Larsson*

Denne artikkel vil ta for seg ulike tilnærminger fra politiet og norske myndigheter, til grupper som omtales som bikere eller 1% klubber. Artikkelen vil ikke gå dypere inn i beskrivelsen av gruppenes historikk eller utvikling. Den vil ta opp valg av politimetoder og samfunnets måte å reagere på utpekte onder. Den vil belyse skiftet i strategi i 2011, noen ord om hvorfor det skjedde og konsekvensene av dette.

Med bikere eller 1% klubber, betegnelser som brukes om hverandre av både medlemmer av gruppene og myndighetene, siktes det til en unik kultur og livsstil forbundet med Harley Davidson motorsykler. Outlaws er et annet begrep som brukes (Rørhus 1999). I media og blant myndigheter omtales de også, for sikkerhetskyld, som kriminelle MC-gjenger eller bander. Denne ordbruken stammer fra Danmark.

Kripos har beskrevet 1% MC, en definisjon som med små modifikasjoner benyttes i Politiets strategi for bekjempelse av «kriminelle MC-gjenger» (Politidirektoratet 2012), på denne måten:

«Med 1 % MC-gjenger menes i denne sammenheng klubber som selv hevder at de tilhører den delen av MC-miljøet som har brutt med det etablerte samfunnet, og som lever etter sine egne «lover og regler».

Tar man denne definisjonen på ordet så kan en hevde at det ikke eksisterer 1% klubber i Norge i dag. De fleste understreker i dag at de er en del av samfunnet. De har

sine egne regler, men samtidig er det få som ikke vil være enige i at samfunnet trenger politi og rettsvesen<sup>53</sup>.

Bikerklubber er et utpreget amerikansk etterkrigstidsfenomen. Det er ikke noe særegent, men bør i stedet ses i lys av utviklingen innen velstand og motoriseringen i perioden. Lignende kulturer finnes også innen bilverdenen hvor unge menn begynte å lage hot-rods. Det oppstod en kultur hvor man bygde om, lakket og gav bilene egne uttrykk. Det samme skjedde blant motorsyklister som choppet og stylet gamle Harley Davidsons. En ikke ubetydelig andel av disse kom fra armeens overskuddslager.

Mange av de gruppene som oppstod etter andre verdenskrig bestod av hjemvendte unge menn som opplevde tilpasningsproblemer til samfunnet (Dulaney 2005). Vesentlige sider ved kulturen er preget av dette. Det er utpregede hierarkiske mannssamfunn. Klubber som Hells Angels ble først etablert i California 1948 og Bandidos i Texas i 1966 og hadde i liten grad denne bakgrunnen. De beskrives i stedet som tøffinger med arbeiderklassebakgrunn (Barker 2007). I så måte ligner de mye på beskrivelser av ungdomsgjenger i amerikanske gjengstudier fra 40 og 50 tallet hvor unge gutter med arbeiderklassebakgrunn står i opposisjon til grunnleggende middelklasseverdier (Hauge 1968). I lang tid var bikergrupper et kulturelt randfenomen. Det var først fra midten av 1960-tallet at miljøene fikk større oppmerksomhet.

I de Nordiske land så man de første tegn på grupper med en biker-identitet på slutten av 1960-tallet (Lagergren 1998). Klubbene synes langt på vei å være direkte påvirket av filmer som Hells Angels (1967) og Easy Rider (1969). Det var først utover på 1970-tallet at man fikk mer dedikerte klubber. I Norge var det MC Trondheim som i 1978 ble til Rowdies som senere ble den første Hells Angels klubben i Norge

---

<sup>53</sup>«Definisjonen av énprosentbegrepet er opp gjennom årene gjentatt og bekreftet bl.a. gjennom flere rettssaker og høringer. En såkalt «ed» eller troserklæring har blitt utviklet i dette miljøet, som lyder: «A one percenter is the one percent of a hundred of us who have given up on society and the politicians one-way-law. This is why we look repulsive. We are saying we don't want to be like you or look like you. So stay out of our face.» (Politidirektoratet 2014 s. 13 - 14)

(Leliönhof og Jenssen 2014). En rekke andre klubber dukket opp fra sent 70- tallet og utover 80-tallet som Customizers, Rabies, Screwdrivers, Hydra, Shabby Ones og Gladiators – mange av disse klubbene ble senere knyttet til HA eller Bandidos.

Danmark fikk den første HA klubben i 1980 /81, i Norge skjedde det i 1992 og Sverige 1993. Forholdet klubbene imellom har periodevis vært preget av konflikter, særlig i Danmark. På 1980 tallet var det mellom Bullshit MC og Hells Angels. I perioden 1995 – 97 var det en feide mellom Bandidos og Hells Angels som resulterte i 11 drepte. Feiden<sup>54</sup> hadde sitt utspring i Danmark og spredte seg til de nordiske landene, med unntak av Island (Høyer 1999). Etter 2004 oppstod det atter konflikter mellom Hells Angels og flere gjenger og grupperinger. Denne volden forklares av politiets aksjoner mot cannabisomsetningen i Christiania som spredte markedet og aktørene, det skapte uro og konflikter (Møller og Hesse 2013).

### **To ulike verdener?**

Et problem med å beskrive bikerne er at de i meget stor grad er myteomspunnet. Å skille eventyr fra virkelighet er ingen enkel oppgave for hverken media, politiet, forskere eller medlemmene av gruppene. Mytene har fulgt gruppene siden Hollister 1947, «The Wild One» med Marlon Brando i 1954, via Easy Rider og Altamontdrapet i 69 frem til dagens populærkultur med Sons of Anarchy. Bikerne fremstår som en ren velsignelse for media med fargesterke personligheter, det er fryktinngytende gubber som i tidvis skryter åpenlyst av egne «bragder». For mange innen politiet legemliggjør de kriminalitet, åpenlys forakt for rettsvesenet og kjøreregler, en internasjonal trussel bevæpnet til tennene som ikke tar stort for å true vitner eller politiet selv. Klubbenes uniformering, vester med en rekke emblemer, fremstår som en ren provokasjon og vies betydelig oppmerksomhet i Kripos publikasjoner. På den annen

---

<sup>54</sup> Bay (1998) betegner stridighetene som feider. Med det siktes det til gjengjeldelser som skjer mellom lukkede fraterniteter. Betegnelsen krig er misvisende og vanligvis skapt av media.

side både skrytes det av å stå uten- eller overfor loven, mens de samtidig bedyrer å være langt bedre enn sitt rykte.

Kort fortalt kan det sies at det finnes to oppfatninger som ofte står mot hverandre. Den ene representert ved politiets beskrivelser og ofte i media, den andre fra bikerne selv og i en del tilfeller fra forskere med tilknytning til miljøene.

Politiet vektlegger, stort sett, de negative sidene, at gruppene består av kriminelt belastede personer og at det utgjør en betydelig samfunnstrussel. Følgende stod i Norsk Politi, utgitt av Politidirektoratet i 2012 viet bikergruppene. «De kriminelle énprosent-klubbene er blant nettverkene som representerer den største trusselen innen organisert kriminalitet i dagens Norge.» (Fra forsiden Norsk Politi nr. 2, 2012).

Lenger ned kan en lese:

«Dette er énprosent-klubbene:

- Dette er klubber som selv definerer seg utenfor det norske samfunnet, og har sine egne lover og regler. De anser seg som et brorskap, og 2/3 av medlemmene er straffedømt.
- Av de 115 som var medlemmer av HA i perioden 2010–2012, var 71 prosent domfelt. Av medlemmene i Bandidos var 62 prosent domfelt. I Coffin Cheaters var 56 prosent domfelt.
- Ifølge POD er medlemmene i énprosent-klubbene ofte involvert i grov kriminalitet, særlig innførsel og salg av narkotika, torpedovirksomhet og vold.» (Norsk Politi nr 2, 2012, s. 9)

Bildet som gis er entydig negativt. Samtidig gis det heller ingen klar definisjon av begrepet 1% -klubb.

Fremstillingen klubbene selv gir er et ganske annet. Først og fremst fremheves at de er MC-entusiaster på sin hals. Harley Davidson motorsykkelen fremheves som sym-

bol på frihet og er grunnleggende innen kulturen (Leliënhof og Jenssen 2014, Wolfe 1991). De fleste i klubbene oppfatter disse som eliten i MC miljøet, noe som ikke alltid tas like positivt imot av andre motorsyklister. For mange er det en stolthet ved å være medlem i klubber som Hells Angels og Bandidos. Brødreskapet som understrekes av medlemmene er blant annet relatert til at ikke alle tas opp, kun de man stoler på (Bay 1998). Opptaket er en ofte langvarig prosess som former en til å bli en del av gruppen. At identitet og tilhørighet er den avgjørende grunnen til at man ønsker å bli medlem er stort sett forskere enige om. Det er ikke drømmen om å drive stort med kriminalitet, selv om flere av medlemmene har et flekket rulleblad. På mange vis vil det å bli medlem av noen av de mest overvåkede og kontrollerte grupper i samfunnet være en hemske for kriminell aktivitet<sup>55</sup>.

Rørhus (1999) tar opp skillet i sin fremstilling. Han påpeker at politi og media ofte står på den ene siden, mens forskere med knytninger til gruppene vanligvis har et mer positivt syn. Et slikt tvesyn finnes også innen beskrivelsen av andre samfunnsfenomen, et eksempel er de høyst ulike beskrivelsene av organisert kriminalitet, Mafia og narkotikaproblematikken som forskere og politi vil gi (Hobbs 2013). Noe av dette kan beskrives som bias. Politiet har en helt annen oppgave enn forskere, de er opptatt av det negative, å forebygge eller etterforske kriminalitet. Politiblikket er selektivt. Man ser i langt større grad vrangsidene, noe som innen forskningslitteraturen beskrives som politikynisme (Reiner 2010). Forskingen er noe delt, men den kvalitative, er opptatt av å komme nær fenomenene, fange deres kompleksitet og beskrive hvorfor og hvordan ting skjer. Dette vil nødvendigvis gi et annet bilde som ikke kun fanger det negative.

---

<sup>55</sup> Spørsmålet om kriminalitet i og av disse gruppene skal ikke drøftes videre her, det ligger utenfor rammen av denne artikkelen. Men for å gi et hint om hvordan jeg oppfatter dette så mener jeg at Matza (1965) sine beskrivelser av prosessene som åpne opp for rasjonalisering og omfortolkning av handlinger i gjenger synes som et godt utgangspunkt for å forstå det forhold klubbene har til lovbrudd blant sine medlemmer. Mer om dette senere.



## Politimetoder

«... det er to leire i etaten (politiet). De som er enige i Kripos sitt syn på MC som en nasjonal fiende nummer én, og de som baserer seg mer på fakta og mindre på lettvinne fiendebilder. I Oslo politidistrikt rangeres MC-kriminalitet som nummer åtte på lista over utfordringer for hovedstaden. Lista har ti punkter. Det betyr at vi har en grei oversikt over miljøet, vi vet at mange av dem er kriminelle, men vi vet også at de ikke er de største aktørene på narkotikamarkedet, og de produserer færre straffesaker i Oslo enn andre kriminelle gjenger.» (Jensen, 2015 s. 121)

Politimannen Eirik Jensen summerer opp det bildet som ofte gis av politiets forhold til bikere. At det finnes to ulike tilnærminger. Det kan muligens stemme i Oslo, men synes noe mer sammensatt om man ser Norge under ett. Det finnes klare lokale variasjoner i tilnærming til bikermiljøene, selv om presset i retning av å følge en nasjonal strategi som ligger tett opp mot hva Jensen beskriver som Kripos sin siden 2011 har vært tydelig.

For enkelthets skyld kan man likevel beskrive det som to ganske ulike tilnærminger. De kan kalles dialog og konfrontasjonsmodellen. Disse tilnærmingene er ikke unike for hverken norsk politi eller for MC. Høyer (1999) beskriver fra slutten av 1990-tallet det samme skillet i Danmark. Københavnspolitiets strategi lignet mer på dialogmodellen, mens politiet i Hillerød og på nasjonalt nivå hadde en konfronterende tilnærming. Etter 2011 har norsk politi og kommunene vært på studiebesøk for å lære av dansk politis konfronterende innsats.

Begge tilnærminger er trygt forankret i tradisjonelt politiarbeid, men har noe ulik historie og bakgrunn. Dialogmodellen hviler på idealer om proporsjonalitet, smidig-

het og minst mulig bruk av makt, nedfelt i Politilovens paragraf 6<sup>56</sup>. Bakgrunnen for den mer konfronterende tilnærmingen ligger både i import av tankegods fra amerikansk politi sin bruk av nulltoleranse (Lundgaard 2011) og fra metoder brukt i uroaktivitet på narkotikafeltet (Larsson 2014).

### **Dialog:**

«Blant politiets verktøy har dialog alltid hatt en fremtredende og spesiell posisjon. Historisk har politirollen vært sterkt knyttet til det å kunne kommunisere med befolkningen, i by eller bygd. ... Dialog er ikke bare politiets mest brukte verktøy, men den aller viktigste. Politiets primærøppgave er å skape trygghet. For å sikre trygghet kreves det relasjon, forståelse og respekt for alle individer og grupper. Oslo har valgt å ha en utstrakt dialog med hele befolkningen, uavhengig av alder, kjønn, legning, etnisk opprinnelse, tro, politisk ståsted, sosiale status eller kriminell tilhørighet. Dialogen er en metode som benyttes i de fleste forhandlings – og forsoningssituasjoner innenfor store deler av politivirksomheten i Oslo.» (Politiet 2011, s. 4)

---

<sup>56</sup> § 6. *Alminnelige regler om hvordan polititjenesten skal utføres*

Tjenesteoppdragets mål skal søkes nådd gjennom opplysning, råd, pålegg eller advarsel eller ved iverksettelse av regulerende eller forebyggende tiltak.

Politiet skal ikke ta i bruk sterkere midler uten at svakere midler må antas utilstrekkelige eller uhensiktsmessige, eller uten at slike forgjeves har vært forsøkt. De midler som anvendes, må være nødvendige og stå i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene for øvrig.

Politiet skal opptre saklig og upartisk og med omtanke for personers integritet, slik at den som er gjenstand for inngrep fra politiet, ikke utsettes for offentlig eksponering i større grad enn gjennomføringen av tjenestehandlingen krever.

Politiet kan anvende makt under tjenesteutførelsen i den utstrekning det er nødvendig og forsvarlig.

Dialog har vært brukt som metode ved demonstrasjoner, gjenger og andre problemer i alle fall siden 80- tallet. I Sverige har man utviklet en egen dialogpolis som særlig benyttes ved større demonstrasjoner (Holgersson 2008).

Det grunnleggende ved metoden er at politiet har jevnlig kontakt med representanter for miljøene. Møtene skal hvile på tillit og forståelse. Det betyr selvsagt ikke at politiet skal se bort fra kriminalitet eller la seg trakassere. Målet med dialogen er å forebygge kriminalitet og problemer. Metoden anses som særlig viktig når det gjelder informasjonsutveksling, ikke bare fra MC gruppene, men også fra politiet til gruppene. En av de største problemene med MC gruppene har vært rivalisering mellom ulike grupper. Dette har vært særlig tydelig i Oslo hvor man tidlig fikk etablering av både Bandidos og Hells Angels innen et begrenset område. Det vanlige ellers har vært at enkelte grupper har dominert sitt område. Etablering av nye grupper eller større forandringer inne gruppene innen et lite område kan, som man så i konfliktperioden 1995-97, resultere i ubalanse som igjen i verste fall ender i en voldsspiral. I praksis skal det ofte svært lite til før gnisten til en konflikt tennes, barslagsmål er klassisk!

Det er viktig at de som har kontakt med gruppene forstår kulturen, kan en del om motorsykler, kjenner miljøet, personene og deres historier. Dette handler ikke bare om å gi økt forståelse, men også om å opparbeide respekt i dialogen.

Mange av kritikerne fremstiller tilnærmingen som «blåøyd» og at man lar seg styre av kriminelle. Det beskrives som en myk metode, noe som ikke er like populært hos alle. «For de fagmiljøene som mener at konflikt og repressive tiltak er den eneste løsningen, vil dialog bli oppfattet som naivt og sende et uheldig signal. Det finnes sterke krefter som åpent forfekter et slikt syn i politiet.» (Politiet 2011 s. 27) Det kritikken ikke får med seg er at metoden ikke benyttes alene. Miljøene overvåkes og utradisjonelle etterforskningsmetoder, som kommunikasjonskontroll, informanter og spaning benyttes. Dialogen hviler på noen klare forutsetninger. Politiet har i sin

rolle betydelig makt og det er helt vanlig at det settes klare vilkår gruppene må overholde, eksempelvis for å få tillatelse til å arrangere et treff.

Dialogmodellen deles ofte i tre ulike nivåer:

Det er den langsiktige strategiske dialogen. Det handler eksempelvis om etablering av klubber og det langsiktige arbeidet med å begrense lovbrudd og rekruttering til miljøene. Her har man en dialog gående over lengre tid og det er ofte dedikerte personer innen politiet med faste kontakter i miljøene.

Den taktiske som mer handler om hendinger her og nå. I denne dialogen tas oppdukkende problemer eller utfordringer opp. Et eksempel er i forbindelse med større treff, noe Hells Angels eksempelvis har hatt i Oslo, hvor det ble gitt kjøreregler fra politiets side.

Den operative som dekker politiets daglige innsats. Dette er vanlige polititjenestemenns møter med gjengmedlemmer i sitt daglige virke. Det understrekes at de skal oppføre seg korrekt overfor gjengmedlemmer og ikke gi dem negativ særbehandling. Kontakt med medlemmer vil kunne gi viktig informasjon om bevegelser i miljøene, enkeltpersoner og annet.

### **Konfrontasjon:**

«Kriminelle snakker man kun med i rettssalen. All annen kontakt gir de status.» Kim Kliver, dansk politiinspektør i møte med norske myndigheter (KS) mars 2011.

«MC-gjengene er blitt bildet på en «god fiende» i politiet. Det er nesten religiøst, og det er ingen andre miljøer som vekker så sterke følelser blant politifolk som MC-miljøet.» (Jensen 2015, s. 122)

Norsk politi utvikler handlingsplaner innen ulike felter. Det kom ny handlingsplan i 2012 som dekker perioden 2011 – 2015 for «Kriminelle MC-gjenger». Følgende strategiske mål for politiets arbeid er:

- 1) å redusere antall eksisterende kriminelle MC-gjenger
- 2) å hindre rekruttering
- 3) å hindre etablering av nye kriminelle MC-gjenger.» (POD 2012, s. 21)

Disse målene skal oppnås ved innsats mot klubbene og medlemmene. Ved å benytte kommunalt regelverk angående skjenkebevilling og ellers følge opp ulike forskrifter i minste detalj. Dette kalles ofte forebyggende og proaktiv aktivitet.

«Imidlertid er tiltak som rammer livsstilen, idealene og motivasjonen for å begå kriminalitet effektive. For MC-gjengene vil konsekvenser for klubben og livsstilen være sterkt uønsket. Øverst på listen av effektive tiltak er de som rammer nettverket, for eksempel ansvarliggjøring av klubben eller avdelingen som sådan eller av medlemmene fordi de er medlemmer. Eksempler på slike tiltak kan være inndragning av «klubbens» midler og skjenkebevilling eller pålegg om flytting, demontering av gjerder, videokameraer osv.

Nest øverst på listen over effektive tiltak som politiet kan anvende, er de som retter seg mot medlemmets klubbmedlemskap, for eksempel inndragning av «colors» og førerkort, oppholdsforbud ved klubblokaler eller liknende.» (Politidirektoratet 2012, s. 22)

Dette kan kanskje fremstå som en «skånsom måte» å regulere på, men er i praksis relativt inngripende. I mange tilfeller benytter politiet seg av aksjoner og stressing med væpnede styrker. Ved fester eller treff settes det ofte inn betydelige ressurser for å stikke kjepper i hjulene til klubbene og å forhindre gjester adgang.

Innsatsen fremstår som ensidig. Det er ikke rom for forhandlinger eller noen form for forståelse. Handlingsplanen fastslår at man skal arbeide med informasjon mot kommunene og media. «Politiet må derfor ha et strategisk forhold til media og bidra til at publikum får god og korrekt informasjon om MC-kriminaliteten.» (Politidirektoratet 2012, s. 22) Informasjon er bra, men når siktemålet i utgangspunktet er å gi informasjon om *MC-kriminaliteten* så blir man kanskje ikke overrasket av at denne er negativ. Eksempelvis hadde man ved seminarene som politiet og KS arrangerte i 2011 – 2012 ingen uavhengige forskere eller kilder<sup>57</sup>. I stedet var en av hovedforedragsholderne den svenske journalisten Lasse Wierup som snakket om MC ut fra sin bestselger *Svensk mafia og eksperter fra Kripas og etterforskning*.

I utgangspunktet synes politiets strategiplan relativt åpen når det gjelder tilnærming til feltet og metoder. Men at Oslopolitiets innsats eller dialog ikke nevnes er bemerkelsesverdig.

I praksis skjedde en betydelig opptrapping av bruk av skarpe metoder. I løpet av 2011 – 2012 var det en rekke aksjoner mot klubbhus. De kom særlig til å rette seg mot supporterklubber og klubber som ble definert i 1% sfæren av Kripas. Tankegrunnlaget bak metodebruken stammer fra stressing av miljøene, nulltoleranse samt ulike situasjonelle forebyggende tiltak.

Ved å skape hinder og å gjøre medlemskap vanskelig og ubehagelig er tanken at dette vil avskrekke fra rekruttering og å bidra til at medlemmer etter hvert søker seg vekk fra klubbene. Dette er samme tankegang som har ligget bak mye av aktiviteten mot bruk av narkotika. Å skape uro i miljøene.

At dette samtidig har medført en negativ særbehandling og økt stigmatisering av deler av MC miljøene synes tydelig. Tilnærmingen er i sin ytterste konsekvens det motsatte av hva dialogmodellen legger opp til. Den vil kunne ha negative conse-

---

<sup>57</sup> Man hadde faktisk ingen forskere i det hele tatt.

kvenser som i liten grad problematiseres. Forskning på effektene av slike tiltak er mangelvare. Man skal ikke se bort fra at noen i randsonen til gruppene vil skremmes bort. Men de negative konsekvensene burde også være tydelige. De vil lukke miljøene, medføre antagonisme ikke bare mellom bikere og politi, men også opp mot andre MC grupper. I verste tilfelle medføre økt kriminalisering av miljøene og krig mellom klubbene. Konsekvensene for MC klubber som oppfatter seg som utenfor outlaw eller bikergruppene er også følbare. Mange motorsyklister med ryggmerker oppfatter at innsatsen mot 1% klubbene får negative konsekvenser for dem<sup>58</sup>. Man bør også stille spørsmål ved det etisk forsvarlige i negativ særbehandling av denne art. Det strider langt på vei mot grunnleggende regler som beskriver hvordan polititjenesten skal utføres hvor smidighet, proporsjonalitet og minst mulig bruk av makt er knesatt.

### **Hva skjedde i 2011?**

Med den nye strategiplanen fra 2011 skjedde det en dreining henimot en opptrapping av innsatsen fra både fra politi, myndigheter og kommuner. Det ble gitt en tydelig retning på arbeidet på nasjonalt nivå. Budskapet var klart, dialog som metode ble ikke nevnt, mens språkbruken er tydelig på at det er snakk om *bekjempelse*, gruppene er hardbarkede kriminelle og utgjør en betydelig samfunnstrussel. Tonen ble skjerpet. Dette også på det politiske nivået hvor særlig Høyre ved flere anledninger ønsket økt innsats.

Det ble igangsatt en rekke aksjoner mot klubbhus hos 1% grupper og supportergrupper over store deler av landet, fra Tromsø til Østfold. Disse ble utført med stort

---

<sup>58</sup> «Denne restriktive linjen fra myndighetene har ført til enkelte problemer for gatemotorsyklister. For å få lov til å gjennomføre tradisjonelle arrangementer som Motorsykkelen Dag og MC-treff har det enkelte steder blitt stilt krav om at gatemotorsyklister "må sørge for" at 1% klubber ikke deltar i arrangementet.» Notat fra Norges Motorsykkelunion 2013.  
<http://nmcu.org/files/nmcu%20og%201%20klubbene%202013.pdf>

oppbud av væpnede politifolk og til og med helikopter i tilfeller<sup>59</sup>. Samtidig igangsatte kommunene forebyggende tiltak, som å kjøpe opp hus, følge opp bygningsloven, alkoholloven, serveringsloven og brann og eksplosjonsloven på en nitidig måte for å holde klubber ute. I 2014 ble det utgitt en egen håndbok av politiet og KS sammen: «Forebygge og bekjempe kriminalitet fra énprosentmiljøet og kriminelle MC-gjenger. Håndbok for politi og kommunale myndigheter.» (Politidirektoratet 2014) I denne er det også bemerkelsesverdig at hverken dialogmodellen eller Oslopolitiet nevnes.

Bakgrunnen som nevnes for at MC ble oppgradert som samfunnstrussel var etableringen av en rekke MC klubber som Kripas knyttet opp mot 1% klubbene. Dette skjedde enten ved at gamle klubber byttet jakkemerke eller ved nyetablering. De fleste av disse, som Coffin Cheaters, Mongols, Gladiators, Gypsy Jokers og Devils Choice ble assosiert til internasjonale klubber som enten sognet til Hells Angels eller Bandidos<sup>60</sup>. Medlemmene i klubbene var jevnt over godt voksne. Det var ofte menn i 40 årene og mange av dem ble ikke beskrevet som «kjenninger av politiet». Ser man bort fra dette så hadde situasjonen innen MC gruppene i Norge vært rolig siden 1997.

Uansett om man hevder at bikere utgjør et betydelig problem eller ei så bør ikke dette være utslagsgivende for metodebruken. Dialog som metode er ikke en tilnærming forbeholdt mindre alvorlig kriminalitet. Den benyttes eksempelvis opp mot rekruttering og forebygging av terrorisme og har vært sentral innen innsatsen mot gjengkriminalitet i Oslo.

---

<sup>59</sup> <http://www.glomdalen.no/nyheter/to-personer-siktet-etter-mc-razzia/s/1-57-7238660>

<sup>60</sup> Systemet med supporterklubber av ulike slag ble særlig utviklet etter freden i 1997. Etableringen av ulike Red & White Crew og X-team beskrives som en måte å omgå kjøreregler angående nyetableringer. Det er viktig å skille mellom ulike former for supportere. Noen av crewene og teamene synes å ha et ganske annet preg enn moderklubbene. De beskrives ofte som mer belastede og i mange tilfeller uten motorsykler. På den annen side er flere av de gruppene som nevnes med navn og jakkemerke i en annen stilling, dette er MC klubber hvor ofte medlemmene ikke er spesielt belastede som ønsker knytning til Hells Angels eller Bandidos. I en del tilfeller har uheldigvis også politiet regnet med klubber som står utenfor og er selvstendige blant supportergruppene.



Valg av politimetoder handler om mer dyptgående forskjeller innad i politiet, men også innen kriminalpolitikken. Det reflekterer prosesser innen politiet som kan gå helt opp til ledelsesnivå. Innen politiforskningen har det blitt påpekt at det finnes noen ulike roller eller stiler innen politiet (Reiner 2010 og Granér 2014).

Man kan hevde at dialog i større grad passer på «the bobby», det vil si idealer som fremheves i tradisjonelt politiarbeid (se ovenfor), som å snakke med folk, benytte skjønn eller sundt bondevett som mange vil si for å løse problemer. Konfrontasjon ligger betydelig nærmere «the enforcer» eller kriminalitetsbekjemperen (Reiner 2010). Idealet for denne er å rydde opp, bruke makt, men også forholde seg tettere til de rent legalistiske kjørereglene. Kanskje er Granérs (2014) skille mellom den autonome og den legalistiske tilnærmingen det som best belyser de to tilnærmingene. Et interessant poeng er at dialogmodellen kan knyttes til en enhet, Spesielle Operasjoner, som benyttet metoder betegnet som «tøffe» med bruk av informanter, overvåking og ekstraordinære politimetoder. Dialogen ble kjent innen innsatsen mot gjenger og ble betegnet som en kreativ og velfungerende tilnærming (Stubberud 2015). Utviklingen av dialogmodellen synes å være preget av at man tar det som synes å virke, bruker skjønn og fleksibilitet, at målet er viktigere enn midlene. Samtidig understrekes betydningen av nærhet, å snakke med folk, kjenne problemene personlig (Jensen 2015). Den autonome politimannen kan være både kriminalitetsbekjemperen som utviser betydelig kreativitet i sitt daglige virke og den tradisjonelle lensmannen og nærpolitiet. Det åpner for en del interessante spørsmål når man finner både kriminalitetsbekjemperen og nærpolitimannen i samme person og rolle<sup>61</sup>.

Opptappingen handler også om politikk. MC ble før 2011 sjelden bragt på banen innen kriminalpolitikken. Etter den tid har det blitt tatt opp ved høyst ulike anledninger, særlig av Høyres Anders Werp, sist i forbindelse med en utstilling opp mot Grunnlovsjubileet i 2014 (Jacobsen 2014). I politiet har man i en årrekke hatt repre-

---

<sup>61</sup> Jensen (2015) understreker at søkere til stillinger innen hans enheter med erfaring som lensmannsbetjenter ble foretrukket fordi de hadde kvaliteter han søkte.

sentanter for både dialog og konfrontasjon. Det kan synes som koblingen mellom medlemmer av Justiskomiteen og representanter fra Kripos har hatt en viss effekt.

Det hevdes fra flere hold at interne forhold særlig i Kripos og Politidirektoratet har vært avgjørende for at strategiplanen fikk det preg den fikk. De går klart i retning av at MC ble utpekt som «den gode fiende». Det finnes flere versjoner av denne påstanden, en – som sirkulerer i MC miljøet – er at Kripos trengte et nytt satsningsfelt og at MC passet godt. Det er opplagt at det har vært noen interne prosesser innad i ledelsen av norsk politi, men hva som skjedde og hvorfor en retning vant frem på det tidspunktet er et spørsmål som så langt ikke er belyst forskningsmessig.

Spørsmålet om i hvilken grad strategiene virker står åpent å besvare. Det har ikke vært gjort forskning på metodene. I forbindelse med innsatsen i 2011 ble det foretatt studieturer til Danmark for å lære av dansk politi. At dansk politi velges var neppe tilfeldig. De har lengst erfaring med MC problematikken. De er kjent for å ha kjørt en linje med stressing og nulltoleranse siden 1980-tallet. Lite tyder på at dette har funnet konfliktdepende eller redusert problemene assosiert med klubbene<sup>62</sup>. Blant forkjemperne for dialoglinjen understrekes det faktum at man har hatt en rolig situasjon i Oslo med både Bandidos og Hells Angels tilstede siden 1997 og at man har opparbeidet en fungerende dialog med klubbene. Om freden primært kan tilskrives dialogen eller andre faktorer kan ikke besvares uten forskning. De siste årene har dialoglinjen langt på vei strandet også i Oslo etter flere politiaksjoner særlig mot klubblokalet til Hells Angels. Hva dette vil føre til er for tidlig å si.

I et kriminologisk perspektiv er det en rekke interessante forhold. Forebygging er ikke det samme som myke metoder. Målene i strategiplanen handler, selv om ordet bekjempelse som er utpreget reaktivt benyttes, utpreget proaktive. Man ønsker å forebygge en uønsket tilstand. I det godes navn aksjonerer det med til dels inn gri-

---

<sup>62</sup> I stedet fremheves det, særlig av klubbene selv, at metodene har økt konfliktnivået.

pende metoder. Disse proaktive metoder ble utbredt innen narkotikafeltet<sup>63</sup> innen det sivile politi, men har spredd seg til andre former for organisert kriminalitet og etter hvert ut over det (Larsson 2015). Grensene mellom reaktiv innsats, etterforskning og forebyggende proaktive metoder har i praksis har blitt porøse ikke bare ved den konfronterende tilnærmingen, men også innen dialogen. Dialogen har flere uttalte siktemål, et av det viktigste er som kommunikasjonskanal og for å få bedre informasjon (etterretning). Ved dialog er det politiet som besitter mest makt, så det er ikke en samtale på like vilkår. Klubbene synes å respektere politiet, så lenge de behandles «fair» og de fleste foretrekker dialog fremfor en situasjon med «krig». En grunn til det er at misforståelser kan ryddes av veien og situasjoner som holder på å eskalere kan dempes. Få, om noen, av de som fortsatt husker det, ønsker situasjonen med frykt, mistenksomhet og hevnaksjoner som rådet i perioden 1995 – 97. Mange av de forebyggende metodene som benyttes innen konfrontasjonslinjen oppleves som integritetskrenkende. Stressing av miljøene og overvåkning koster, men det er også meningen. I møte med Hells Angels i Bergen hvor politiet har aksjonert tett uttalte en politisjef: «Jeg skjønner at noen aksjoner kan ha virket voldsomme, men de er gjennomført for å forebygge kriminalitet.» (BA 01.10 2013). Dette er en sondering mange i klubbene har vanskelig for å se, de oppfatter det på en ganske annen måte.

Nulltoleranse har gitt grønt lys for ytterst inngripende politimetoder. Teorien gir et skinn av vitenskapelighet og metodene benyttes i det godes navn, fordi det hevdes at de fungerer kriminalitetsforebyggende (Lundgaard 2011). At man vitenskapelig har problemer med å dokumentere dette er en annen sak. Den kritikken som har blitt reist mot de negative konsekvensene av metoden, at den har medført at politiet særbehandler etniske grupper eller andre som betegnes som farlige eller problematiske nevnes sjelden (Reiner 2010, Young 2007). Metodebruken hadde vanskelig latt seg forsvare om ikke det ble malt opp et bilde av klubbene som farlige, annerledes og

---

<sup>63</sup> Metodebruken kommer opprinnelig fra det militære og ble først brukt av politiet innen politisk overvåkning for å være helt korrekt (Brodeur 2010).

truende. Kanskje har Jensen rett i at MC har blitt den «gode fiende»? Har man i Norge kommet så langt at man kan snakke om en moralsk panikk (Cohen 2011)? Man ser trekk av den gode fiende i 1% klubbene<sup>64</sup>. De er egnet som fiender fordi de er lukkede, relativt udefinerbare, har en retorikk som sier de er annerledes, ser truende og annerledes ut, fremstår som asosiale, åpent forsværer maskuline normer og verdier som ellers synes i utakt med tiden. De er en drøm for media. De har alt: *sex, drugs, rock and roll & violence*. Vi har likevel ikke kommet til en tilstand av moralsk panikk, men et stykke på vei. Deler av media har sluppet til andre stemmer og oppfatninger. Kriminalpolitisk har det, trass i iherdige forsøk, ikke helt tatt av som samfunnsonde. Det som har skjedd kan best beskrives med terminologien *othering* – som på norsk betyr noe slikt som *å gjøre til den annen*. Jock Young (2007) beskriver de prosesser hvorved deler eller grupper av befolkningen fremstilles som grunnleggende annerledes enn «folk flest». I et samfunn som ellers vektlegger integrasjon og deltakelse så finnes det grupper som defineres ut. Det er muslimer, stoffbrukere, pedofile og medlemmer av 1% klubber. Bandidos slogan, at de er den slags folk som dine foreldre advarte deg mot, vitner om betydelig innsikt i egen situasjon. Prosessen med *othering* skjer ved å beskrive «de andre» som grunnleggende annerledes og å tillegge dem ulike egenskaper. Det er en måte å sette sosial avstand i system. Politiets vektlegging av informasjon har siden 2011 vært ensidig. Strategidokumenter og håndbøker viser kun til kilder, ofte journalistiske, som fokuserer på de negative aspektene ved klubbene. Det samme med informasjon til media og opp mot kommunene. Det heter seg at innsatsen skal være kunnskapsstyrt, men den bygger ikke på akademisk eller forskningsbasert kunnskap om denne skulle gi et mer nyansert bilde av klubbene

---

<sup>64</sup> Betegnelsen «den gode fiende» stammer fra boken med samme navn av Christie og Bruun fra 1985. Narkotika er den gode fiende sier de. Med dette sikter de til at narkotika har noen trekk som gjør at den passer godt til å samles rundt for kamp. De nevner syv trekk. De er blant annet at fienden må være vanskelig å definere, at den må være så vag at man ikke vet om det blir bedre eller verre av innsatsen, at de ikke truer personer i sentrale posisjoner (om den bekjempes), den må kunne fremstilles som diabolsk, umenneskelig, det onde må stå i opposisjon til sentrale verdier i samfunnet, samtidig må den også ha et snev av sannhet, den kan ikke være direkte oppkonstruert. MC fyller en rekke av disse kriteriene på en ypperlig måte!

eller vise til negative sider ved innsatsen<sup>65</sup>. Språkbruken er i seg selv stemplende. Før kunne man snakke om MC klubber eller 1% klubber, kanskje bikers, i dag synes terminologien importert fra Danmark, MC-kriminelle gjenger å råde både i politiet og media uten at det stilles spørsmål ved en slik stigmatiserende ordbruk. Man har også langt på vei fulgt det danske rådet om å ikke stille opp sammen med disse gruppene til debatter eller å snakke med dem. På dette vis er man med på å sementere et bilde av gruppene som skremmende og farlige. Dette er en strategi, som blant annet medfører at mange innen politiet selv frykter miljøene. Frykt er ikke et godt utgangspunkt for smidig politiarbeid. Det vil lett medføre at politiet blir opptatt av egensikkerhet og bevæpning.

---

<sup>65</sup> I dag benyttes de journalistiske bestselgende bøkene til Wierup og Larsson «Svensk Mafia» som kilder, eksempelvis i håndboken. De brukes som forelesere ved ulike arrangementer uten at det stilles spørsmål ved dette. Tidligere var journalisten Yves Lavignes sensasjonelle bøker ofte referert til. Bruk av uavhengig forskning er mangelvare. At eksempelvis forskeren Joi Bay, som kanskje er den som kjenner feltet best i Norden, ikke refereres er kun et eksempel på hvordan informasjon siles.

## References

Barker, Thomas (2007): *Biker gangs and Organized Crime*, Matthew Bender & Company.

Bay, Joi (1998): "Konflikter mellom mc-klubbar", I Sernhede (red): *Olja. Krom och manlig gemenskap. En antologi om bikerkulturen*, Daidalos förlag, Göteborg.

Bergens Arbeiderblad (2013): «Her sitter politiet og Hells Angels side om side.» <http://www.ba.no/nyheter/her-sitter-politiet-og-hells-angels-side-om-side/s/1-41-6894514>

Brodeur, Jean Paul (2010): *The Policing Web*. Oxford University Press.

Christie, Nils og Kjetil Bruun (1985): *Den gode fiende: Narkotikapolitikk i Norden* Universitetsforlaget, Oslo.

Cohen, Stanley (2011): *Folk devils and moral panics*, Routledge Classics.

Dulaney, William L (2005): "A brief history of «Outlaw» Motorcycle Clubs", i *International Journal of Motorcycle Studies*, November.

Glåmdalen 19/3 – 2014 "To personer siktet etter MC-razzia" Granér, Rolf (2014): «Selvstendige sheriffer eller lojale byråkrater – om patruljerende politis yrkeskultur», i Larsson, Gudnhus og Granér (red): *Innføring i politivitenskap*, Cappelen Damm, Oslo.

Hauge, Ragnar (1968): *Gjengkriminalitet og ungdomskulturer*, Universitetsforlaget, Oslo.

Hobbs, Dick (2013): *Lush Life. Constructing Organized Crime in the UK*. Clarendon studies in Criminology, Oxford.

Holgerson, Stefan (2008): *Dialogpolis. Erfarenheter, iakttagelser och möjligheter*. Växjö University Studies in Policing nr. 2.

Høyer, Thorkild (1999): *Den store nordiske rockerkrig*, Gyldendal, København.

Jakobsen, Siw E. (2014): «En utstilling om frihet ble en kamp om frihet», i *Forskningsetikk*, nr. 4, 14 årgang.

Jensen, Eirik (2015): *På innsiden. Historien om mitt politiliv*, Kagge forlag, Oslo.

Lagergren, Lars (1998): «Några nedslag i den svenska motorcykelkulturens utveckling under efterkrigstiden», i Sernhede (red): *Olja. Krom och manlig gemenskap. En antologi om bikerkulturen*, Daidalos förlag, Göteborg.

Larsson, Paul (2014): "Normaliseringen av det unormale", i Nordisk Politiforskning nr.1.

[https://www.idunn.no/nordisk\\_politiforskning/2014/01/normaliseringen\\_av\\_detunormale\\_-\\_utvidelsen\\_i\\_bruk\\_av\\_uttra](https://www.idunn.no/nordisk_politiforskning/2014/01/normaliseringen_av_detunormale_-_utvidelsen_i_bruk_av_uttra)

Larsson, Paul (2015): "Politistrategier mot narkotika", i NSfK Working Group Report DRUGS: WHAT IS THE PROBLEM AND HOW DO WE PERCEIVE IT? POLICIES ON DRUGS IN NORDIC COUNTRIES.

Leliënhof, Marcel og Hugo Lauritz Jensen (2014): *Helvetets engler*, Font forlag, Oslo.

Lundgaard, Jenny (2011): *Nulltoleranse på norsk*, Unipub, Oslo.

Matza, David (1964): *Delinquency and Drift*, John Wiley and Sons.

Møller, Kim & Morten Hesse (2013) *Drug market disruption and systemic violence: Cannabis markets in Copenhagen*. I *European Journal of Criminology*, 2013.

Norges Motorsykkelunion (2013): *Gatemotorsyklisterne og 1% klubbene*. Notat. <http://nmcu.org/files/nmcu%20og%201%20klubbene%202013.pdf>

Norsk politi nr. 2 – 2012.

Politidirektoratet (2012): *Politiets bekjempelse av kriminelle MC-gjenger i perioden 2011 – 2015*, Oslo. [https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg\\_1706.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_1706.pdf)

Politidirektoratet (2014): *Forebygge og bekjempe kriminalitet fra énprosentmiljøet og kriminelle MC-gjenger. Håndbok for politi og kommunale myndigheter*. Oslo. [https://www.politi.no/vedlegg/lokale\\_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg\\_2456.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_2456.pdf)

Politiet (2011): *Alt starter og avsluttes med et håndtrykk. Dialog med gjengstrukturer, erfaringer, resultat og råd*. Oslo Politidistrikt.

Reiner, Robert (2010): *The Politics of the Police*, Sage Publications.

Rørhus, Kåre (1999): *Ride to live –live to ride. En oversikt over sentral forskning om outlawbikerkulturen.*, PHS forskning nr. 4, Oslo.

Stubberud, Roger (2015): «Dialog som kriminalitetsforebyggende metode overfor kriminelle nettverk og gjenger.» I Korsell, Larsson og Christophersen (2015): *Ekstraordnære tider. Festskrift til Per Ole Johansens 70 års dag*. Nouvs forlag, Oslo (i trykk).

Wolf, Daniel R. (1991): *The Rebels. A Botherhood of Outlaw Bikers*. Toronto University Press.

Young, Jock (2008): *Vertigo of late modernity*, Sage Publications. London.



# **Human traffickers as «ideal offenders»? The involvement and dynamics of organized crime in human trafficking**

*Minna Viuhko*

## **Introduction**

Although human trafficking has been extensively discussed, studied and debated during the past 10-15 years, there still exist plenty of misleading images and stereotypes concerning trafficking, its victims and perpetrators. Public debate and international instruments stress that there are strong links between human trafficking and organised crime. For example, the United Nations Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons supplements the UN Convention against Transnational Organized Crime. Thus, the emphasis is on transnational trafficking operations organised by international criminal groups. Oude Breuil et al. (2011) have noted that the UN Trafficking Protocol does not reflect the actual knowledge on the diversity of trafficking phenomenon and the variety of types of networks involved in trafficking, varying from highly organized, international organisations to small, flexible, and even local networks. E.g. in Finland trafficking operations are often “small-scale” and organised by people who are not career criminals or members of criminal groups (see e.g. Jokinen & Viuhko 2013, Viuhko & Jokinen 2009).

In this paper, I reflect on Nils Christie’s (1986) concept of “ideal offender”. Elsewhere I have applied (see Viuhko 2013, Viuhko 2012) Nils Christie’s (1986) concept of ideal victim to victims of human trafficking, and analysed the agency of trafficking victims. I concluded that often real victims and images of (ideal) victims do not correspond. In this paper, I apply Christie’s concept of ideal offender to perpetrators of human trafficking. The aim of the paper is to problematize 1) the stereotypical images of perpetrators and 2) the involvement of organised crime in human trafficking.

The paper is based on my ongoing PhD study on human trafficking, its victims and perpetrators and particularly on a sub-study on traffickers and the involvement of organised crime in trafficking. The main data of the sub-study consists of trafficking related court cases (judgements) that have been dealt with in the courts in Finland.

This paper outlines some of the theoretical starting points of the sub-study, as well as some preliminary findings of the study. The paper includes discussion on Nils Christie's (1986) concept of ideal victim and ideal offender and on stereotypes and misunderstandings related to trafficking phenomenon.

### **Ideal victims and ideal offenders**

Nils Christie (1986, 18) defines the concept of ideal victim as "a person or a category of individuals who – when hit by a crime – most readily are given the complete and legitimate status of being a victim". Christie (ibid., 25) writes that "(i)deal victims need – and create – ideal offenders. The two are interdependent." According to Christie (ibid., 19) an ideal victim is weak (e.g. a sick and/or old or a very young person), innocent and s/he is not doing anything "morally questionable". An offender is big and bad, unknown and in no personal relationship to the victim. The more ideal the offender, the more ideal the victim, and vice versa. (Ibid.) Heber (2014) has noted that ideal offender is an antithesis of an ideal victim.

Christie (1986) notes that real victims do not have much to do with ideal ones, and most real victims are not ideal victims. In addition, the majority of offenders are not extremely dangerous.

On the contrary, according to Christie, the majority of the offenders are "like us". Christie describes and gives examples also of not-so-ideal offenders. He writes, for example, that "(m)ost violent offenders are in reality not so ideal either. Most are

known by the victim, many are intimately close to him or her.” (Ibid, 25.) He continues that “(t)he ideal offender differs from the victim. He is a dangerous man coming from far away. He is a human being close to not being one. Not surprisingly, this is to a large extent also the public image of the offender.” (Ibid., 26.)

Christie (ibid., 28-29) goes on by writing that “(t)he ideal offender is a distant being. The more foreign, the better. The less humane, also the better. Again a person, or rather a non-person, who creates anxiety.” (...) Christie summarises that the picture of the ideal offender is oversimplified. “There are too few monsters around. Most offenders are non-ideal. They are in most of their relationships and in most of their attributes like other people.” (Ibid., 29.)

### **Not-so-ideal offenders**

Why to analyse the notion of ideal offender in the context of trafficking in human beings? Although Christie (1986) notes that most offenders are not ideal offenders, for example traffickers are often portrayed as “ideal-kind-of-offenders” in the media, in anti-trafficking campaigns and so on. Traffickers are seen as “big and bad” and they are oftentimes portrayed as hardened criminals who are members of organised crime groups.

Human trafficking is framed as a problem of organised crime (see e.g. Stoyanova 2015, 68, 72) and as transnational crime. However, trafficking operations may be domestic and involve only nationals of a country where the exploitation takes place. Trafficking operations are not always organised by members of organised criminal groups. Furthermore, trafficking phenomenon is often muddled up with human smuggling or prostitution although both are separate phenomena, albeit may be related to trafficking. For example, in Finland, victims of trafficking are often legally in

the country, i.e they have a residence or work permit, a tourist visa or they are Finnish nationals. Also, different forms of trafficking may be ignored and for a long time trafficking was seen mainly as a crime related to sexual exploitation and prostitution and as a crime in which the victims are only women. In reality, the victims – as well as the perpetrators – are both men and women and the exploitation takes place in different contexts.

False or misleading images of certain crime, its victims and perpetrators may hamper the identification of crimes and related exploitation, and thus it does matter how trafficking as a phenomenon, as well as traffickers and victims of trafficking are portrayed and perceived.

## References

Christie, Nils (1986): *The Ideal Victim*. In Fattah, Ezzat A. (ed.): *From Crime Policy to Victim Policy. Reorienting the Justice System*. Basingstoke: MacMillan.

Heber, Anita (2014): *Good versus bad? Victims, offenders and victim-offenders in Swedish crime policy*. *European Journal of Criminology* 11(4), 410-428.

Jokinen, Anniina & Viuhko, Minna (2013): *The extent of organised crime involvement in Finnish human trafficking cases*. In Töttel, Ursula, Bulanova-Hristova, Gergana & Büchler, Heinz (eds.): *Research Conferences on Organised Crime at the Bundeskriminalamt in Germany (Vol II). Organised Crime – Research and Practice in Western and Northern Europe 2011–2012*. Köln: Wolters Kluwer Deutschland GmbH, Luchterhand.

Oude Breuil, Brenda Carina, Siegel, Dina, van Reenan, Piet, Beijer, Annemarieke, Roos, Linda (2011): *Human trafficking revisited: legal, enforcement and ethnographic narratives on sex trafficking to Western Europe*. *Trends in Organised Crime* 14: 30-46.

Stoyanova, Vladislava (2015): *Human Trafficking and Slavery Reconsidered. Conceptual Limits and States' Positive Obligations*. Lund University.

Viuhko, Minna (2013): *Aktiivisia toimijoita vai passiivisia ideaaliuhreja? Ihmiskaupan uhrien rajoitettu toimijuus. [Active agents or passive ideal victims? – Restricted agency of human trafficking victims]* *Oikeus* 42(4): 385-404.

Viuhko, Minna (2012): *Trafficked persons – ideal or not-so-ideal victims?* Scandinavian Research Council for Criminology, Research Seminar Report. Reykjavik: Nordisk Samarbejdsråd for Kriminologi.

Viuhko, Minna & Jokinen, Anniina (2009): *Human trafficking and organised crime. Trafficking for sexual exploitation and organised procuring in Finland*. Helsinki: HEUNI Publication Series No. 62.

## **“Det eneste en politimann er redd for, er å gjøre feil»**

*Tatanya Ducran Valland har indleveret en artikkel til tidsskriftet "xxx" , som er baseret på præsentionen på Forskerseminaret. Etter aftale bringes derfor udelukkende et abstract her.*

Ledelse, kultur og holdninger er satt på dagsordenen i blant annet Gjørv-kommisjonens rapport omhandlende hendelsene 22/7-2011. Personalomsorg, kontroll- og sikkerhetstenkning tematiseres derfor paperet med utgangspunkt i at det er lett å gjøre feil i politiprofesjonen. Hvilken betydning for det for lederne i politiorganisasjonen at deres ansatte er redde for å gjøre feil?

Basert på en feltstudie i det norske politiet drøftes spørsmål knyttet til det å gjøre feilvurderinger, hvem som har ansvaret og å jobbe under begrensningene av det formelle rammeverk som eksisterer. Feil ble omtalt som både tjenestehandlinger som medførte uønskede konsekvenser for person eller materiell (eksempelvis sykdom i arresten eller skader i forbindelse med trafikkuhell) og brudd på instruksverket (uttalelser i media, manglende etterforskingsskritt i initialfasen av etterforskning, håndtering av beslag). En mulig konsekvens av frykt for å gjøre feil er handlingslammelse eller den nært beslektede beslutningsvegringen. I operative situasjoner kan manglende beslutningstaking eller feilvurdering i verste tilfelle være fatalt. Dette kan innebære å ikke følge opp varslinger om personer som ikke er i stand til å ta vare på seg selv, går ruset i veibanen, eller ved ikke å være sikker før en sender redningspersonell inn i et område med eksplosjonsfare før området er evakuert.

En undersøkelse av fenomenet kan bidra både til å forstå de ulike og sprikende forventningene lederne møter og må håndtere, samt at det etablerer en konsensus om grensene for den profesjonell standarden.

## KONSTRUKSION AF FORBRYDERE

### **Når arkene aldri bliver blanke: Hvilke utilsiktede konsekvenser får administrative rutiner i norsk politi for ungdom, straff & tilbakeføring?**

*Elisabeth Fransson, Siv Gaarder og Trond Martinsen*

#### **Ingress**

I denne presentasjonen vil vi løfte fram og synliggjøre kunnskap utviklet i skjæringspunktet mellom to ulike prosjekter. Det ene er utviklingsprosjektet «*Ung Ut*». Det andre er forskningsprosjektet «*Ungdom, straff og veien videre*». Begge prosjektene har ungdom, straff og tilbakeføring som sitt sentrale omdreiningspunkt og skriver seg inn i Kriminalomsorgen/KRUS sin forskningsstrategi om å utvikle kriminalomsorgskunnskap. Det er den genererte kunnskapen som er framkommet gjennom dette ad – hoc prosjektet vi her ønsker å presentere. Vi vil starte med en kort introduksjon av de to prosjektene, før vi sier noe om hvordan vi metodisk har jobbet. Videre vil vi løfte frem kunnskap generert gjennom ad – hoc prosjektet og til slutt peke på noen konkrete tiltak som vi tenker kan bøte på utilsiktede konsekvenser av administrative rutiner i politiet og betydningen disse rutinene får for ungdoms straffgjennomføring og deres tilbakeføring til samfunnet.

#### **En kort presentasjon av de to prosjektene som ligger til grunn for ad – hoc samarbeidet**

*Ung ut* er et forvaltnings- og utviklingsprosjekt som startet opp i 2013, og som er planlagt å gå ut 2016. Det er et samarbeidsprosjekt finansiert av ni statlige velferdsdirektorater/aktører:

- Arbeids og velferdsdirektoratet
- Barne- ungdom og familiedirektoratet
- Utlendingsdirektoratet
- Integrerings og mangfoldsdirektoratet
- Politidirektoratet
- Helsedirektoratet
- Husbanken
- Fylkesmannen i Hordaland
- Kriminalomsorgsdirektoratet

Målet med utviklingsprosjektet er å oppdage muligheter og identifisere utfordringer og problemer i forvaltningssamarbeidet mellom de ulike aktørene, og gjennom dette arbeide for å forbedre arbeidet med ungdoms tilbakeføringer til samfunnet (St. melding 37). Utviklingsprosjektets målgrupper er *unge innsatte, utlandske innsatte og varetektsinnsatte*. Ung Ut har hatt et tett og systematisk samarbeid med en spesifikk bydel i Oslo. Deltakere her er lokalt forebyggende politi, barnevern, Nav (den kommunale arbeids- og velferdsforvaltningen) og ulike bydelstjenester. Ung Ut fanger opp kandidater ved daglig å gå gjennom fengselets lister over nye innsatte. Prosjektet innhenter samtykke fra ungdommene og kobler på de kontaktpersonene den innsatte har fra hjelpeapparatet ute i bydel/kommune. Dette kan for eksempel være sosialtjenesten, rusomsorgen og miljøarbeider. Målet er at hjelpepersonene ute skal følge den innsatte tett under hele fengselsoppholdet, og at de samme personene skal følge opp etter løslatelse. Ung Ut har jevnlig møter hvor samarbeidet mellom fengsel, politi, barnevern og Nav evalueres. I disse møtene løftes muligheter og hindringer, som kommer fram i arbeidet med den enkelte ungdommen, frem og drøftes. Erfaringene nedtegnes i referater fra møtene og bringes videre inn i prosjektets rapportering til styringsgruppen.



*Ungdom, straff & veien videre* er et forskningsprosjekt initiert av forskningsavdelingen ved KRUS som startet opp i 2014. Forskningsprosjektet er underveis utviklet til et større samarbeidsprosjekt med etter- og videreutdanningsavdelingen ved KRUS, Oslo fengsel og Oslo Friomsorgskontor. Prosjektet er finansiert av interne midler samt gjennom forskningsmidler fra KDI/Justisdepartementet i Norge. Forskningsprosjektets fokus er å utvikle kunnskap om ungdom mellom 15 – 23 år som enten befinner seg i fengsel eller under Friomsorgen. Det er et mål å få fram hvordan ungdom forholder seg til sin straffegjennomføring og tilbakeføring til samfunnet. Videre er det et mål å få tak i hvordan kriminalomsorgen, forvaltningssamarbeidspartnere og andre viktige aktører arbeider rundt ungdommene før, under og i etterkant av straffegjennomføringen. Målet er å bedre kvaliteten på varetekts- og straffegjennomføringen slik at ungdom får en god tilbakeføring. Utvalget består av oppfølgende samtaler med ca. 20 ungdommer som sitter i varetekt eller som gjennomfører dom enten i fengsel eller under Friomsorgen i Oslo. Den metodiske tilnærmingen i prosjektet er kvalitativ og består av en kombinasjon av samtaler, tekstanalyser og deltakende observasjon. Ved å følge enkeltungdommer på deres ferd gjennom kriminalomsorgen og i møtet med ulike velferdstjenester har vi skapt kontakter med ulike forvaltningsnettverk, behandlingstilbud og andre viktige forvaltningssamarbeidspartnere. Det er samlet inn et betydelig datamateriale som i løpet av høsten 2015 og våren 2016 skal bearbeides, analyseres og bli til artikler.

Det som er felles for både utviklings- og forskningsprosjektet er at de begge er *felt – og praksisnære*. Med dette menes at prosjektene er utviklet i - og i nært samarbeid med de som arbeider tett på ungdommer i norsk kriminalomsorg. Begge prosjektene har som mål å utvikle kriminalomsorgskunnskap som kan komme utdanningen av fengselsbetjenter og feltet til gode. Det å jobbe med synergi og å generere kunnskap på tvers, i skjæringsfeltet mellom et utviklingsprosjekt og et forskningsprosjekt, kommer ikke av seg selv og kunnskapen er heller ikke produsert løsrevet fra nettopp

denne konteksten. Vi vil derfor stanse opp ved ad – hoc prosjektets tilblivelse og sette dette inn i en mer overordnet metodologisk kontekst.

### **Ad- hoc prosjektet som metodologi**

Ad – hoc prosjektet kan, fra et forskningsmessig perspektiv, forstås som blitt til gjennom en forskningsstrategi inspirert av institusjonell etnografi (Widerberg 2015) med vekt på medforskning (Wyatt m.fl 2011). Det at begge prosjektene er forankret i Oslo fengsel, hvor forskningsmedarbeider Trond og prosjektleder Siv i mange år har arbeidet sammen, er her av vesentlig betydning. Siden kunnskapen om utviklingsprosjektet fantes der gjennom Tronds tilknytning til fengselet, ble det raskt opprettet kontakt også mellom forsker Elisabeth ved KRUS og prosjektleder Siv i «Ung UT». I møtet mellom Trond og Sivs omfattende kunnskap om ungdom, straff og tilbakeføring, deres fengselsspråk og «tatt – for gitt heter» og Elisabeths undrende og spørrende tilnærming kom plutselig begrepet «*ventetidskriminalitet*» opp (Deleuze 1987, Fransson & Johnsen 2015). Begrepet forente de to prosjektene, og skapte i tillegg noe mer enn hva som lå der i hvert av enkeltprosjektene. Da invitasjonen kom fra NSFK hvor et sentralt fokus skulle være utilsiktede konsekvenser bestemte vi oss raskt for å løfte frem «*ventetidskriminalitet*» som et sentralt problem knyttet til ungdom, straff & tilbakeføring. Gjennom den tiden vi har arbeidet med presentasjonen og nå med denne rapporten har vi endt opp med følgende problemstilling:

*Hvilke utilsiktede konsekvenser får politiets administrative rutiner, i forhold til etterforskning og påtale, for ungdoms straffegjennomføring og tilbakeføring til samfunnet?*

## Ventetidskriminalitet

Begrepet *ventetidskriminalitet* er i vårt ad - hoc prosjekt knyttet til alder. Det viser seg nemlig å være en forskjell på ungdom over og under 18 år, i forhold til hvordan politiet organiserer sin etterforskning. Når ungdom er under 18 år samles sakene rundt person og etterforskes og pådømmes sammen i det distriktet ungdommen har bostedsadresse. Når ungdom er over 18 år gjøres ikke nødvendigvis dette. Det er også ulike praksiser i ulike politidistrikt rundt omkring i Norge, noe som gjør det vanskelig å vite presist hvordan dette vanligvis løses. Dette er i seg selv å betrakte som et funn, siden det betyr at ungdom møtes på svært ulike måter rundt omkring i Norge. Når vi i dette prosjektet bruker begrepet ventetidskriminalitet er det med utgangspunkt i ungdom over 18 år i Oslo. Hva som ligger i begrepet ventetidskriminalitet blir klarere når vi ser på Ricards fortelling<sup>66</sup>:

*Richard er en av de unge innsatte vi har fulgt tett i ett års tid. Han er 21 år og har siden han var 18 år sittet mer i fengsel enn han har vært ut av fengselet. Han forteller om en turbulent barndom - og ungdomstid med hyppige opphold i fosterhjem og fengsler. Richard har vært mye utsatt for vold og han har selv utøvd mye vold. Rett etter at Richard fylte 18 ble han satt i varetekt etter en alvorlig volds - episode. Etter et par måneder i varetekt fikk han en dom. Imidlertid hadde han uoppgjorte saker i to andre politidistrikt som ikke ble pådømt i første omgang. Dette førte til at det å planlegge progresjon gjennom soningen og fram til løslatelse ble vanskeliggjort. Han rusa seg mye under soninga og forteller også om tilfeller av utagering. Etter en tid ble han løslatt uten at så mye var på plass rundt ham. Det var fortsatt slik at et av forholdene ennå ikke var pådømt. Han flytta inn til mor, men pådro seg igjen raskt nye forhold. Etter bare 20 dager ble han på nytt varetektsfengsla.*

*Han fikk etter kort tid dom for gamle forhold, mens de nye*

---

<sup>66</sup> Ricards fortelling er laget som et case. Det betyr at vi, for å gi innhold til begrepet ventetidskriminalitet har valgt å sette sammen en fortelling basert på ulike gjenkjennelige elementer fra flere ungdommers fortellinger. På denne måten forsøker vi å gi innhold til begrepet ventetidskriminalitet, samtidig som vi sikrer hensynet til anonymitet.

*forholdene ikke ble på dømt.*

---

Slik vi ser gjennom fortellingen til Ricard innebærer begrepet ventetidskriminalitet handlinger som begås på ulike steder til noenlunde samme tid uten at de etterforskes og pådømmes sammen. Ventetidskriminalitet kan videre være kriminalitet som begås i tiden mellom pågrep og fengsling, mens ungdommen er i fengsel eller også etter at ungdommen kommer ut av fengselet og venter på at neste sak kommer opp. Tittelen på vår presentasjon «Når arkene aldri blir blanke» viser således til utilsiktede konsekvenser av administrative ordninger i politiet som får betydning for progresjons- og tilbakeføringsarbeid. Det vakumet eller mellomrommet (Deleuze & Guattari 1987) Richard befinner seg, i leses i denne presentasjonen som former for ventetidskriminalitet.

### **Utilsiktede konsekvenser av administrative ordninger i politiet**

Begrepet utilsiktede konsekvenser stammer opprinnelig fra Robert Merton (1910 – 2003) og hans arbeid med begrepene utilsiktede konsekvenser, manifeste og latente funksjoner (Østerberg 1990). Merton skiller mellom tre typer av utilsiktede konsekvenser; positive uventede utfall som f. eks hell, uforutsette uønskede følger av en politikk eller ordning eller også når det man forsøker å realisere får helt andre og motsatte konsekvenser. La oss raskt komme med et eksempel. Straffegjennomføringslovens tilsiktede funksjon å sørge for en sikker og trygg straffegjennomføring, men også å legge til rette for en god tilbakeføringsprosess. Forutsigbarhet er her viktig. Når en domfelt har fått alle handlinger pådømt er det en forutsigbar situasjon hvor kriminalomsorgen og dens forvaltningspartnere har mulighet til å planlegge soning, progresjon og tilbakeføring. Dette er straffegjennomføringsloven slik den er tilsiktet. Det straffbare forholdet er her pådømt, og dommen er rettskraftig. Utreget

tid for løslatelse står oppført i domspapirene og det står også oppført en dato for oppnådd permisjonstid<sup>67</sup>. Den innsatte er under kriminalomsorgens administrasjon og det er straffegjennomføringslovens bestemmelser og progresjonsmuligheter som gjelder. En slik klar og oversiktlig situasjon letter forvaltningssamarbeidet og gjør at man kan gjøre straffegjennomføringen forutsigbar og at man ideelt sett kan få en god kvalitet i løslatelsesarbeidet.

Når vi i denne presentasjonen bruker betegnelsen utilsiktede konsekvenser er det knyttet til ordninger i politiet som får betydning kriminalomsorgen- og forvaltningssamarbeidspartneres arbeid med ungdom. Vi vil her konsentrere oss om tre slike utilsiktede konsekvenser:

- *Å være domfelt med uoppgjorte straffbare forhold som er under arbeid hos politiet skaper uforutsigbarhet og setter livet på vent*

I dag er det slik at dersom det er sannsynlig at de uoppgjorte forholdene resulterer i rettskraftig avgjørelse/dom før endt tid på den opprinnelige dommen, skal den innsatte ikke løslates på 2/3 tid. I slike tilfeller vil de uoppgjorte sakene skape uforutsigbarhet i forhold til utregnet straffetid. Dersom politiet antar at man ikke rekker å få en rettskraftig dom før endt tid, så skal den uoppgjorte saken ikke tas hensyn til i vurdering om prøveløslatelse. *I slike tilfeller kan den innsatte da bli løslatt med uoppgjorte saker.* Å være domfelt med uoppgjorte saker får betydning for progresjon og tilbakeføring. Livet settes på vent. Det blir uforutsigbart om den innsatte får løslatelse på 2/3 tid på opprinnelig dom og utregning av straffetid er ikke klar før ny dom er ret-

---

<sup>67</sup> I artikkelen Rådsmøtet som event (2015) viser Fransson & Brottveit at rådsmøter i fengsler ikke nødvendigvis følger den angitte datoen for permisjon. Artikkelen viser også hvordan man kan velge å holde innsatte lenger, dvs ikke prøveløslate, fordi man ønsker å ordne forholdene rundt den innsatte før løslatelse.

tskraftig. Utrechnet tid for når den innsatte tidligst kan søke om permisjon, blir ikke klar før ny dom er rettskraftig. Selv om personen ikke skal pådømmes før endt tid av opprinnelig dom vil det faktisk at innsatte har uoppgjorte saker også virke negativt inn når sikkerheten skal vurderes. *Den innsatte mister i slike tilfeller i stor grad mulighet til progresjon i straffegjennomføringen.* Fengsel med lavere sikkerhet må planlegge sitt inntak, og det vil være lite sannsynlig at man får plass ved for eksempel overgangsbolig eller § 12 soning i behandlingsinstitusjon uten at det foreligger en endelig utregnet straffetid. Uoppgjorte saker vil både få betydning for vurderinger knyttet til permisjoner og overføring til lavere sikkerhet (Fransson & Brottveit 2015).

➤ ***Å være domfelt med uoppgjorte saker for konsekvenser for forvaltningen***

Det er også vanskeligere for forvaltnings samarbeidspartnere å planlegge en god tilbakeføring når de ikke vet når den innsatte skal løslates (Fransson & Brottveit 2015). For eksempel kan det være vanskelig å skaffe bolig uten en fast dato hvis det er nødvendig med økonomisk stønad. En arbeidsgiver vil også ofte vegre seg mot å ansatte en person som har nye forhold som skal pådømmes og mange arbeidsplasser kan heller ikke tåle utstabil arbeidskraft. Vurderingsenhetene vil også være tilbakeholdne med å innvilge pasientrettigheter og sette behandlingsfrist for rusbehandling så lenge det er uavklart hvor lenge personen/innsatte skal være i fengsel og nødvendig behandlingsløp kan forsinkes.

➤ ***Uoppgjorte saker får konsekvenser for kriminalomsorgen***

Uoppgjorte saker går også ut over fangeflyt og kapasitetsutnyttelse. Uoppgjorte saker trenerer eller hindrer overføring til lavere sikkerhet og alternative straffereformer som for eksempel overføring til § 12, gjennomføring med elektronisk kontroll osv.

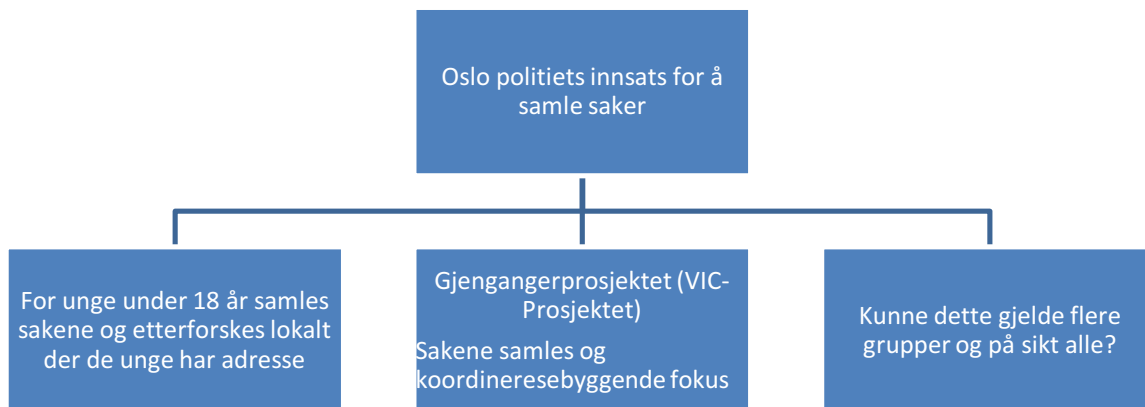
Det kan føre til at det blir propper i systemet. Motiverte og ellers kvalifiserte innsatte hindres progresjon til alternative gjennomføringsformer, der man sliter med å få opp måltallene. De samme innsatte opptar de lukkede plassene som det er mangel på.

### **En ekstra straff?**

Vi har så langt illustrert at uoppgjorte saker gjør det vanskelig å planlegge soning og løslatelse. Rett og slett fordi man ikke har datoer for 2/3 tid og endt tid. Dette representerer også en form for *ekstra straff* hvor domfelte ikke bare fysisk er stengt inne, men også fratatt de bevegelsesmuligheter som finnes innafor et slikt system gjennom progresjon. Som fortellingen til Ricard viser, virker det demotiverende og ikke vite og det gjør det vanskeligere å finne en retning på livet. Vi kan også anta at dette øker de psykiske skadevirkningene ved straffegjennomføring. Å vente strider således mot sentrale føringer (St. melding 37) når det gjelder straffegjennomføring. *Normalitetsprinsippet* er her sentralt. Straffen skal være frihetsberøvelsen, mens resten av fengselsoppholdet så langt som mulig skal være mest mulig lik tilværelsen ellers i samfunnet (se ellers Hans - Jørgen Engbos foredrag). Både i internasjonale konvensjoner og i norsk lov er det nedfelt at domfelte har samme rettigheter som andre borgere. Slike utilsiktede konsekvenser som følger av uoppgjorte saker strider således mot det vi sier vi gjør; nemlig å drive en kriminalomsorg tuftet på et *humanistisk menneskesyn*. Helt konkret blir den innsatte gående i et slags sonings - eller *løslatelsesvaku-um*. De innsatte vet at de uansett kanskje skal inn igjen og forvaltningssamarbeidspartnere får det vanskeligere med å planlegge en god tilbakeføring. Dette gjør det mer utfordrende å forhindre ny kriminalitet – og ventetidskriminalitet kan bli det utilsiktede resultatet.

### **Hvorfor ventetidskriminalitet?**

Venteidskriminalitet har med flere ulike forhold å gjøre, men vi fokuserer her et sentralt punkt som berører politiets organisering av sitt arbeid. Det er slik i Norge at det er ulike regler som bestemmer hvilket politidistrikt som har ansvar for etterforskning og påtale i det straffbare forholdet. Dette benevnes gjerne som politiets «trekregler». Sakene etterforskes og pådømmes der forholdene er begått, sakene koordineres nødvendigvis ikke siden politiet organiserer seg rundt det straffbare forholdet, og ikke rundt personen. Det betyr at man kan påbegynne straffegjennomføring uten at alle sakene er avgjort, selv om alle de uoppgjorte straffbare forholdene er begått på samme/tidligere tidspunkt som de pådømte forholdene. Nå er det ikke slik at politiet ikke er klar over dette og de har i noen tilfeller valgt å organisere sakene annerledes, nettopp for å unngå uheldig uforutsigbarhet og for å styrke det forebyggende aspektet. Videre vil vi trekke fram to eksempler fra Oslo politidistrikt:



Når det gjelder unge under 18 år i Oslo så samles altså sakene og etterforskes ved den politistasjonen hvor den unge har adresse. Gjengangerne er et annet eksempel. VIC står for Very Important Criminal. Dette er de mest aktive gjengangerne, som står for en stor del av kriminaliteten. Disse sakene samles og koordineres i en såkalt



VIC – gruppe. Denne VIC - gruppen har et forebyggende fokus. Det finnes også eksempler i Oslo hvor etterforskere deltar i ansvarsgrupper. Dette viser at politiet i Oslo er bevisst problemet og at noe kan gjøres. Sett fra et kriminalomsorgsperspektiv knyttet til arbeidet med ungdom vil en helt konkret løsning på ventetidskriminaliteten være å la Oslopolitiets trekkregler for de yngste også bli gjeldene for andre grupper. Et annet forebyggende tiltak kunne være at politiet ble deltakere i ansvarsgrupper. Begge disse tiltakene vil kunne bøte på utilsiktede konsekvenser av politiets administrative rutiner i forhold til etterforskning og påtale. Dette vil i neste omgang få stor betydning for kriminalomsorgens arbeid med å skape gode tilbakeføringer til samfunnet.

## **Avslutning**

Presentasjonen er et produkt av et *ad – hoc prosjekt*, skapt i kriminalomsorgens praksisfelt i skjæringspunktet mellom et forskningsprosjekt og et utviklingsprosjekt. Begge prosjektene har ungdom, straff og tilbakeføring som sitt sentrale omdreingspunkt. I presentasjonen har vi valgt å løfte frem og synliggjøre praktisk kriminalomsorgskunnskap skapt i og med feltet. Vi har også valgt å gjøre et metodologisk poeng ut av hvordan *ad – hoc prosjektets* tilblivelse. Presentasjonen løfter frem og synliggjør eksempler på utilsiktede konsekvenser av politiets administrative rutiner knyttet til etterforskning og påtale og betydningen dette får for kriminalomsorgen - og for ulike forvaltningsaktørers arbeid med å få til gode tilbakeføringer til samfunnet.

## Litteratur

Deleuze, G. & Guattari, F. 1987. *A Thousand Plateaus. Capitalism and Schizophrenia*. University of Minnesota Press.

Fransson, E. & Johnsen, B. 2015. *The Perfume of Sweat. Prison Research through Deleuzian Lenses*. In Drake, D. H., Earle, R. and Sloan, J. (2015, forthcoming) *Palgrave Handbook of Prison Ethnography*. London: Palgrave

Fransson, E. & Brottveit, G. 2015, *Rådsmøtet som Event. En Lesning av lokale Progresjons og Tilbakeføringspraksiser i et Høysikkerhetsfengsel inspirert av et Deleuziansk Blikk*.

*Psyke & Logos*, Dansk Psykologisk Forlag. Kommende publikation.

Lov 2014-06-20-49 fra 1.07: Lov om Gjennomføring av Straff (Straffegjennomføringsloven)

St. Melding nr. 37 (2007 – 2008) *Straff som virker – mindre Kriminalitet – Trygere Samfunn*. Det Kongelige Justis og Politidepartement.

Widerberg, K. (red.), 2015, *I Hjertet av Velferdsstaten*. In *Invitasjon til Institusjonell Etnografi*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Wyatt, J. Gale, K. Gannon, S. & Davies, B. 2011. *Deleuze & Collaborative Writting. An Immanent Plane of Composition*. Oxford: Perter Lang.

Østerberg, D. (red.) 1990. *Handling og Samfunn: Sosiologisk Teori i Utvalg*. Oslo: Pax Forlag.

# **Individual level factors and social settings in delinquency causation: a Finnish test of Situational Action Theory**

*Karoliina E-M. Suonpää*

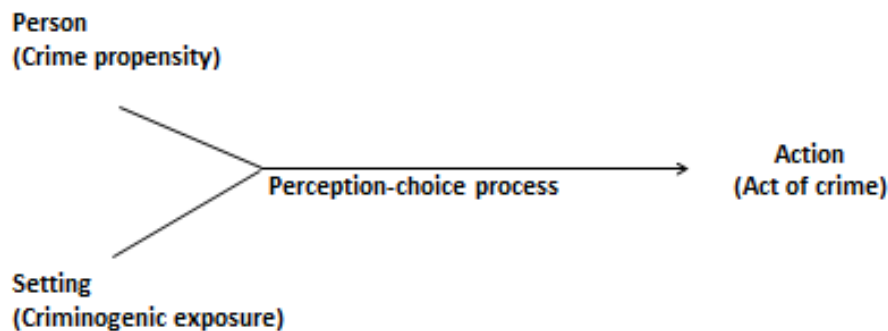
## **Abstract**

Situational Action Theory (SAT; Wikström et al. 2012) states that juvenile delinquency is caused by an interaction between individual-level features and criminogenic social settings. In this research seminar paper, I present the core concepts of the SAT and the research proposal for testing SAT in the Finnish context. I conducted a systematic literary review for finding out how SAT has been empirically tested and what kind of empirical support it has gathered. The findings are consistent with the SAT: low morality, low self-control and exposure to criminogenic social settings correlate with increased juvenile delinquency. In my own study, I will test SAT in a nationally representative sample of 15–16 years old Finnish adolescents (N=4,688). The empirical findings will be published in the future.

## **Theoretical context of Situational Action Theory**

Situational Action Theory (SAT; Wikström et al. 2012) states that juvenile delinquency is caused by an interaction between individual-level features and criminogenic social settings. Offending is not about certain kinds of individuals or certain kinds of settings but rather about kinds of individuals in kinds of settings. The central concepts of the SAT are shown in the figure 1 (Wikström et al. 2012, 17).

**Figure 1: Crime causation according to Situational Action Theory**



*Personal crime propensity* refers to tendency to see and choose acts of crime as a viable action alternatives. According to SAT, crime propensity consists of individual's personal moral rules and one's ability to exercise self-control. Different *settings* present different moral context: they differ in the extent to which they encourage or discourage breaking the moral rules of conduct. Settings that tend to encourage criminal behavior can be perceived as *criminogenic settings*. Hence, individual's *criminogenic exposure* refers to his or her encounters with settings encouraging breaches of rules of conduct. (Wikström et al. 2012.)

A *perception-choice process* is initiated and guided by interaction of crime propensity and criminogenic exposure. One's perception is selective and depends on his or hers previous experiences and personal characteristics, and the features of the setting. If one sees crime as a viable action alternative, the process of choice is crucial to the outcome. *Act of crime* refers to acts that break moral rules of conduct (stated in law). According to Wikström et al. (2012), explaining crime as moral actions has a great advantage: situational action theory is applicable to all kinds of crime, from shoplifting to severe violence. (Wikström et al. 2012.)

According to SAT, one's morality is the most fundamental factor impacting one's criminal propensity. The other important factor is one's *ability to exercise self-control*. Low self-control has consistently been found to correlate with criminal behavior (e.g.

Pratt & Cullen 2000). According to Gottfredson and Hirschi (1990), low self-control refers to one's inability to consider long-term consequences of behavior and one's impulsive and risky behavior. Low self-control is the most important individual-level cause of crime (ibid.). The self-control scale Wikström et al. (2012) apply is the modified and limited version of the most applied self-control scale presented by Grasmick et al. (1993). Self-control is measured with items describing one's behavior, for example: "I never think about what will happen to me in the future", and "I often act on the spur of the moment without stopping to think" (Wikström et al. 2012; Grasmick et al. 1993).

According to SAT, exercising self-control is defined as an inner-to-outer process by which person succeeds in following his or hers personal moral rules even when it conflicts with the moral norms of the settings. Wikström et al. (2012) gives an example where one is withstanding peer pressure to smoke cannabis when doing so conflicts with one's own personal moral rules of conduct. Control can also work as an outer-to-inner process by which the enforcement of a setting's moral norms succeed in making one following the moral norms of the setting by creating fear of consequences. This process refers to *deterrence*. Fear of getting caught and punished may cause someone to deter from committing crime. (Wikström et al. 2012.)

### **Prior research**

I conducted a systematic literary review for finding out, how Situational Action Theory has been empirically tested. My goal was to find peer-reviewed articles testing theory and formulate objective idea of the empirical evidence theory has gathered. Systematic reviews are literature reviews following a set of scientific methods that explicitly aim to limit systematic error (bias). This is achieved mainly by attempting to identify, appraise and synthesize all relevant studies in order to answer a particular question or set of questions. (Pettigrew & Roberts 2005.)

The search was conducted in September 2014 via two internet database (Google Scholar<sup>68</sup> and EBSCO Academic Search Complete/SocINDEX with Full Text<sup>69</sup>). I kept the search string strict since my goal was to find articles actually testing the theory – not only mentioning it briefly. I included the results only peer-reviewed articles written in English and testing theory empirically. Eventually, I found seven articles testing SAT. Rudimentary results are shown in the table 1. Based on the novelty of the theory, I believe I was able to find most of the relevant research.

Studies testing Situational Action Theory applied survey-based data from various countries and used various measures. Respondents were both adults and adolescents. In three of the studies, criminal offending was measured in terms of a variety scale including different types of criminal offending during previous year. Antonaccio and Tittle (2008) and Kronenberg et al. (2010), on the other hand, measured the self-predicted projections of future offending. Gallupe and Baron's (2014) studied self-predicted drug use of Canadian street youth.

---

<sup>68</sup> In the title exact expression "Situational action theory"

<sup>69</sup> In any part of the text exact expression "Situational action theory" and at least one of the following words: crim\*; delinqu\*; devian\*

**Table 1: Studies testing Situational Action Theory.**

Authors and year	Data	Dependent variables	Independent variables
Antonaccio & Tittle, 2008	Survey. Ukraine, adults (N=500).	Self-predicted future offending (versatility scale)	Morality Self-control
Kronenberg, Heintze & Mehlkop 2010	Survey. Germany, adults (N=230).	Self-predicted future offending (shoplift and tax fraud)	Morality Deterrence
Svensson & Pauwels 2010	Survey. Belgium, adolescents (N=2,486). Sweden, adolescents (N=1,003).	Self-predicted prior offending (versatility scale)	Morality Self-control Lifestyle (includes peer delinquency)
Wikström, Ciccato, Hardie & Treiber 2010	Survey and register. United Kingdom, adolescents (N=991).	Self-predicted prior offending (versatility scale)	Morality Self-control Criminogenic exposure (includes peer delinquency)
Pauwels 2011	Survey. Belgium, adolescents (N=2,486).	Self-predicted prior offending (serious property crime)	Morality Criminogenic exposure (includes peer delinquency)
Gallupe & Baron 2014	Survey. Canada, homeless street youth (N=300)	Self-predicted prior drug use	Morality Self-control Deterrence Peer delinquency
Hirtenlehner, Pauwels & Mesko 2014	Survey. Austria, adolescents (N=2,911). Belgium, adolescents (N=1,224). Slovenia, adolescents (N=409).	Self-predicted prior offending (versatility scale)	Self-control Deterrence

According to SAT, crime propensity consists of two measures: self-control and morality (Wikström et al. 2012). Like SAT assumes, low morality and low self-control predicted criminal offending (e.g. Antonaccio & Tittle 2008; Svensson & Pauwels 2010; Wikström et al. 2010). Also peer delinquency correlated with increased crimi-

nal behavior (e.g. Wikström et al. 2010; Pauwels 2011). In conclusion, the findings suggest that delinquency causation involves an interaction of individual-level self-selection processes and social processes.

### **Objectives of the study**

According to Situational Action theory, juvenile delinquency is caused by an interaction between individual-level features and criminogenic social settings (Wikström et al. 2012). SAT is still quite a novel theory, but it has gathered empirical support. These individual-level features are mostly measured with two variables: one's moral values and his or her ability to exercise self-control. Self-control theory has gathered strong empirical support in various studies (e.g. Pratt & Cullen 2000).

Still, self-control is not the only way of measuring individual's personality. The field of psychology has long sought a consistent characterization of the dimensions of individual variation. Currently, the most highly regarded outcome is the five-factor model of personality, also known as the Big Five. These five factors are *extraversion, conscientiousness, neuroticism, openness to experience* and *agreeableness*. (John & Srivastava 1999; Mcrae & Costa 2003.) Big Five model does not try to reduce personality to five dimensions but offers a useful simplification of the independent dimensions of individual variation.

Various studies have tested the relationship between the Big Five traits and crime. The best predictors of criminal offending are low conscientiousness and low agreeableness. The relationship with delinquency and three other dimensions – extraversion, neuroticism and openness to experience – have gathered mixed results. (Wiebe 2004, Miller & Lynam 2001; Jones et al. 2011.)

In my survey-based study, I will add to prior literature by testing the SAT in the Finnish context, and by using a broad psychometric indicator as a measure of per-



sonality (Big Five Inventory, BFI), rather than relying on a single dimension like self-control. The study draws on the nationally representative Finnish Self-Report Delinquency Survey (N= 4,688) which was conducted in 51 municipal comprehensive schools in the spring 2012. The participants were 9<sup>th</sup> graders (15–16-year-old) and the survey was conducted via internet with the response rate 80 %. The survey has been conducted seven times since the year 1995. Adolescent's moral rules will be measured by the questionnaire adapted from Wikström et al. (2012), while a standardized psychometric test of personality (BFI) is used for measuring personality. The impact of criminogenic social settings will be measured by examining the criminal behavior of adolescent's peer group. Empirical results will be published later.

## References

- Antonaccio, Olena & Tittle, Charles R. 2008: Morality, self-control, and crime. *Criminology* 46 (2), 479–510.
- Gallupe, Owen & Baron, Stephen W. 2014: Morality, Self-Control, Deterrence, and Drug Use: Street Youth and Situational Action Theory. *Crime & Delinquency* 60 (2), 284–305.
- Gottfredson, Michael R. & Hirschi, Travis 1990: A General Theory of Crime. Stanford University Press, Stanford.
- Grasmick, Harold G; Tittle, Charles R; Bursik, Robert J. & Arneklev, Bruce J 1993: Testing the Core Empirical Implications of Gottfredson and Hirschi's General Theory of Crime. *Journal of Research in Crime and Delinquency* 30 (1), 5–29.
- Hirtenlehner, Helmut; Pauwels, Lieven J.R & Mesko, Gorazd 2014: Is the Effect of Perceived Derettrence on Juvenile Offending Contingent on the Level of Self-Control? Results from Three Countries. *British Journal of Criminology* 54, 128–150.
- John, Oliver & Srivastava, Sanjay 1999: The Big Five Trait Taxonomy: History, Measurement, and Theoretical Pespectives. In Pervin, Lawrence & John, Oliver (edit.): Handbook of personality: Theory and research. 2<sup>nd</sup> edition. Guilford, New York.
- Jones, Stephen; Miller, Joshua & Lynam, Donald 2011: Personality, antisocial behavior and aggression: a meta-analytic review. *Journal of criminal justice* 39, 329–337.
- Kronenberg, Clemens; Heintze, Isolde & Mehlkop, Guido 2010: The interplay of moral norms and instrumental incentives in crime causation. *Criminology* 48 (1), 259–294.
- McCrae, Robert; Costa, Paul; Ostendorf, Fritz; Angleitner, Alois; Hrebrickova, Martina; Avia, Maria; Sanz, Jesús; Sanchez-Bernardos, Maria; Kusdil, M. Ersin; Woodfield, Rurth; Saunders, Peter & Smith, Peter 2000: Nature over nurture: temperament, personality and lifespan development. *Journal of personality and social psychology* 78, 173–186.
- Miller, Joshua & Lynam, Donald 2001: Structural models of personality and their relation to antisocial behavior: A meta-analytic review. *Criminology* 39, 765–798.

Pauwels, Lieven 2011: Adolescent Offending and the Segregation of Poverty in Urban Neighbourhoods and Schools: An Assessment of Contextual Effects from the Standpoint of Situational Action Theory. *Urban Studies Research*.

Pettigrew, Mark & Roberts, Helen 2005: Systematic Reviews in the Social Sciences: A Practical Guide. Wiley-Blackwell.

Pratt, Travis C. & Cullen, Francis T. 2000: The empirical status of Gottfredson and Hirschi's general theory of crime: a meta-analysis. *Criminology* 38 (3), 931–964.

Svensson, Robert & Pauwels, Lieven 2010: Is a Risky Lifestyle Always “Risky”? The Interaction Between Individual Propensity and Lifestyle Risk in Adolescent Offending: A Test in Two Urban Samples. *Crime & Delinquency* 56, 608–626.

Wiebe, Richard 2004: Delinquent behavior and the five-factor model: hiding in the adaptive landscape? *Individual differences research* 2 (1), 38–62.

Wikström, Per-Olof H; Ceccato, Vania; Hardie, Beth & Treiber, Kyle 2010: Activity Fields and the Dynamics of Crime. Advancing Knowledge About the Role of the Environment in Crime Casation. *Journal of Quantitative Criminology* 26: 55–8

Wikström, Per-Olof; Oberwittler, Dietrich; Treiber, Kyle & Hardie, Beth 2012: Breaking Rules. The Social and Situational Dynamics of Young People's Urban Crime. Oxford University Press.

## **Forvaring i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå: mellom prinsip- per og pragmatisme**

*Berit Johnsen, Birgitte L. Storvik og Thomas Horn*

*Forvaringstraffens formål er å verne om de fundamentale rettsgodene liv, helse og frihet i vårt (velferds)samfunn. Samtidig stilles det krav til innholdet i forvaringsstraffen om tilrettelegging for endring hos den forvaringsdømte. Straffegjennomføringsloven omfatter både gjennomføring av forvaring, og den gir anledning til å sette forvaringsdømte inn i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå dersom spesielle sikkerhetsmessige grunner gjør det påkrevet. Strengt krav til sikkerhet og tilrettelegging av innhold i gjennomføringen av forvaring stiller hver for seg kriminalomsorgen overfor store utfordringer, og når de kombineres blir det ekstra utfordrende. Ulike problemer må løses, men hvordan fungerer lov- og regelverket som regulerer beslutningene? Hvilke dilemma melder seg i møtet mellom praktikable løsninger og mer overordnede prinsipper? Presentasjonen vil fremlegge en studie hvis anliggende er å belyse noen av disse dilemmaene og drøfte disse ikke bare juridisk, men opp mot en større samfunnsmessig kontekst.*

### **Innledning**

Presentasjonen omhandler en pågående studie som ble aktualisert ved avsikten av dom i 22. juli-saken (terrorangrepene på regjeringskvartalet og Utøya), der Anders Behring Breivik ble dømt til forvaring. Breivik ble overført fra arrest til fengsel tre dager etter terrorhandlingene, og noe senere ble det besluttet å plassere han i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå. Breivik har siden den tid vært innsatt på en slik avdeling.<sup>70</sup>

Studien befinner seg i skjæringspunktet mellom en rettsvitenskapelig studie og en samfunnsvitenskapelig kvalitativ studie. I denne presentasjonen vil vi, etter en kort

---

<sup>70</sup> Se også Storvik, B. L. (2013) *Forvaringsstraff*. Cappelen Damm Akademisk, s. 94.

gjennomgang av lovreglene og vilkårene for å idømme forvaring og for innsettelse og opphold i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå, identifisere og drøfte tre dilemma: 1) Beslutninger 2) Krav til forvaringsstraffen versus krav til regimet i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå og 3) Nasjonal versus internasjonal rett. Formålet med studien er ikke å finne løsninger, men å aktualisere og drøfte relevante dilemma.

### **Lovregler og vilkår**

Forvaring er en straffereaksjon som ilegges av domstolen. Den reguleres i straffeloven (strl.)<sup>71</sup> § 39 c-g og kan idømmes lovbrøyttere som finnes skyldig i å ha begått – eller forsøkt å begå – en alvorlig voldsforbrytelse, seksualforbrytelse, frihetsberøvelse, ildspåsettelse eller en annen alvorlig forbrytelse som har krenket andres liv, helse eller frihet, eller utsatt disse rettsgodene for fare. I tillegg må det på domstidspunktet antas å være en nærliggende fare for at lovbrøytteren på nytt vil begå en slik forbrytelse.<sup>72</sup> Forvaring kan også idømmes for mindre alvorlige forbrytelser av samme art, men da må gjentakelsesfaren være særlig nærliggende.<sup>73</sup> Grunnvilkåret for dom på forvaring er at tidsbestemt straff ikke anses tilstrekkelig for å verne samfunnet.<sup>74</sup>

På tidspunktet Brevik ble idømt forvaring (24. august 2012)<sup>75</sup> ble tidsrammen på 21 år idømt etter dagjeldende strl. § 39 e, der første ledd fastslår at det ved avsigselse av en forvaringsdom skal settes en tidsramme som ikke bør overstige 15 år, og som ikke kan overstige 21 år. Hvis påtalemyndigheten mener at gjentakelsesfaren fremdeles foreligger ved tidsrammens utløp, kan saken bringes inn for retten med begjæring om forlengelse senest tre måneder før tidsrammen utløper. Retten kan forlenge en

---

<sup>71</sup> Lov 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov (Straffeloven).

<sup>72</sup> Jf. strl. § 39 c nr. 1.

<sup>73</sup> Jf. strl. § 39 c nr. 2.

<sup>74</sup> Jf. strl. § 39 c første ledd første punktum.

<sup>75</sup> TOSLO-2011-188627-24 – RG-2012-1153 <https://lovdata.no/pro/#document/TRSTR/avgjorelse/toslo-2011-188627-24?searchResultContext=2214>.

forvaringsdom med inntil fem år om gangen. Hvis påtalemyndigheten ikke bringer saken inn for retten, foretas løslatelsen av kriminalomsorgen. Minstetiden på 10 år ble ilagt etter dagjeldende strl. § 39 e andre ledd, som sier at retten bør ilegge en minstetid som ikke må overskride 10 år. Minstetiden skal sikre at den forvaringsdømte ikke blir løslatt for tidlig av hensyn til den allmenne rettsoppfatning.<sup>76</sup>

Innsettelse i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå reguleres i straffegjennomføringsloven (strgjfl.)<sup>77</sup> § 11 og regnes som et ekstraordinært sikkerhetstiltak.<sup>78</sup> Innsettelse kan skje ved særlig rømningsfare, ved fare for anslag utenfra for å bistå rømning, ved fare for gisseltaking eller ved fare for ny, særlig alvorlig kriminalitet.<sup>79</sup> Ett eller flere av disse vilkårene må være oppfylt før innsettelse kan besluttes. Det er kriminalomsorgen regionalt nivå som fatter vedtak om innsettelse i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå. Regionalt nivå er det midterste av tre nivåer i kriminalomsorgen. Det nederste nivået er lokalt nivå, dvs. det enkelte fengsel,<sup>80</sup> mens det øverste nivået er Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI). Vedtaket kan opprettholdes inntil seks måneder om gangen. Oppholdet kan fortsette uten avbrudd, men da må regionalt nivå foreta en ny vurdering og bestemme dette i et nytt vedtak.<sup>81</sup> Innsettelse i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå omfatter både domfelte og innsatte i varetekt.<sup>82</sup> Selv om det er påtalemyndigheten som begjærer innsettelse i varetekt, var det i 22. juli-saken – slik som i alle andre saker – kriminalomsorgen som besluttet innsettelse i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå.

---

<sup>76</sup> NOU 1990: 5 *Strafferettslig utilregnelighetsregler og særreaksjoner*, s. 118 første/andre spalte; NOU 1974: 17 *Strafferettslig utilregnelighet og strafferettslige særreaksjoner*, s. 97 første spalte.

<sup>77</sup> Lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven) LOV-2001-05-18-21.

<sup>78</sup> For innsettelse av forvaringsdømte i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå, se Forskrift om gjennomføring av særreaksjonen forvaring FOR-2004-03-05-481 (forvaringsforskriften) § 6 andre ledd.

<sup>79</sup> Jf. Forskrift til lov om straffegjennomføring FOR-2002-02-22-183. § 6-2. Innsettelse i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå kan også skje ved gjentatt vold eller særlig truende atferd der andre sikkerhetstiltak har vist seg som eller fremstår som åpenbart utilstrekkelige.

<sup>80</sup> Det kan også være et friomsorgskontor.

<sup>81</sup> Jf. forskrift strgjfl. § 6-1 annet ledd.

<sup>82</sup> I Norge er det ingen egne anstalter for varetektsinnsatte, slik som f.eks. i Sverige – hånkte – og i Danmark – arrest.

Både forvaring og innsettelse i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå har til formål å verne samfunnet. I tillegg skal innsettelse i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå forhindre at domfelte/varetektsinnsatte unndrar seg fengslingen. Perspektivene på samfunnsvernet er imidlertid forskjellig. Samfunnsvernet i forvaringsstraffen retter seg fremover i tid og har til hensikt å beskytte samfunnet utover en tidsbestemt straff, ved at forvaring gir anledning til å forlenge straffen på ubestemt tid. Avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå har et her-og-nå perspektiv og iverksettes fordi sikkerhetsregimer som tilligger en ordinær fengselsavdeling i et lukket fengsel (høyere sikkerhetsnivå), ikke anses å gi tilstrekkelig beskyttelse.

## Beslutninger

Et likhetstrekk mellom domstolen og saksbehandling i kriminalomsorgen er at beslutninger må fattes. Tidsfrister som finnes i ulike regelverk, tilsier at beslutninger ofte må fattes raskt. Usikkerhet og tvil kan oppstå, og et grunnfestet prinsipp for domstolen er at «tvilen skal komme den tiltalte til gode», og retten skal ikke idømme forvaring hvis ikke faren for ny og alvorlig kriminalitet som faller innunder lovbestemmelsen om forvaring, er kvalifisert og reell.<sup>83</sup> På den andre siden kan ikke retten la være å idømme forvaring hvis faren fremstår som kvalifisert og reell.<sup>84</sup> I kriminalomsorgen vil beslutninger vedrørende forvaringsinnsatte og innsatte i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå være styrt av sikkerhetsvurderinger.<sup>85</sup> Ved tvil og usikkerhet vil hensynet til samfunnsvernet og unndragelsesfaren bli prioritert, hensynet til inngripen overfor lovbrøtteren vil være av sekundær betydning. I tillegg vil

---

<sup>83</sup> Ot.prp. nr. 87 (1993–94) *Om lov om endringer i straffeloven m v (strafferettslige utilregnelighetsregler og særreaksjoner)* s. 111 andre spalte; Rt-2002-889 (s. 892); Rt-2003-1788; Rt-2004-1952; Rt-2006-1033; Rt-2012-129; Rt-2012-1134.

<sup>84</sup> Rt-2003-1778.

<sup>85</sup> Jf. strgjfl. § 2; forvaringsforskriften §§ 2 og 4 med utfyllende retningslinjer (Retningslinjer til forskrift av 5. mars 2004 nr. 481 om gjennomføring av særreaksjonen forvaring, fastsatt av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning. <http://www.kriminalomsorgen.no/retningslinjer.237912.no.html>).

hensynet til straffens formål, herunder den allmenne rettsoppfatning, legge føringer for avgjørelsene.<sup>86</sup>

Straffegjennomføringsloven gjenspeiler et sentralt prinsipp i norsk forvaltning om at beslutninger skal fattes så nært den det gjelder som mulig, det såkalte nærhetsprinsippet.<sup>87</sup> I noen tilfeller, både vedrørende forvaringsdømte og innsatte i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå, fattes beslutningene imidlertid på regionalt nivå. For forvaring gjelder dette beslutninger om bl.a. permisjoner, frigang, overføringer mellom fengsler og fra fengsel til overgangsbolig eller sykehus samt løslatelser.<sup>88</sup> For avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå gjelder dette foruten vedtak om opprettelse og forlengelse, overføring til annet fengsel eller sykehus og lettelse i kontrollnivået.<sup>89</sup> Disse beslutningene har både for forvaring og avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå, stor betydning rent sikkerhetsmessig. Beslutningene er lagt til regionalt nivå av hensyn til rettsikkerhet og samfunnets sikkerhet.<sup>90</sup>

Ifølge forvaltningsloven (fvl.)<sup>91</sup> § 28 første ledd kan enkeltvedtak påklages til det forvaltningsorgan (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket (underinstansen). Regionalt nivå er i så måte klageinstans for vedtak som er fattet på lokalt nivå, og sentralt nivå (KDI) er klageinstans for vedtak fattet på regionalt nivå. Dette sikrer likebehandling av vedtak fattet på regionalt nivå ved at det kun er én klageinstans. Samtidig forhindrer ordningen at underinstansen i for stor grad kan henvende seg til klageinstansen for å få hjelp til å fatte beslutninger. I forhold til 22. juli-saken er dette noe problematisk fordi noen av be-

---

<sup>86</sup> Jf. strgjfl. § 2.

<sup>87</sup> Jf. strgjfl. § 6, forskriften § 2-1 med tilhørende retningslinjer punkt 2.2 (Retningslinjer til lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven) og til forskrift til loven. Fastsett av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning 16. mai 2002 med hjemmel i forskrift til lov om straffegjennomføring av 22. februar 2002 § 7-1. Revidert 27. oktober 20008.

<http://www.kriminalomsorgen.no/retningslinjer.237912.no.html>.) Se også Storvik, B. L. (2011) *Straffegjennomføring etter lov av 18. mai 2001 nr. 21*. Høgskoleforlaget, 2. utg. kap. 2.

<sup>88</sup> Jf. strgjfl. § 6 andre ledd; forvaringsforskriften § 4 med utfyllende retningslinjer.

<sup>89</sup> Jf. Forskrift strgjfl. §§ 6-1 og 6-14.

<sup>90</sup> Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) *Om lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven)*, s. 40.

<sup>91</sup> Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) LOV-1967-02-10.



slutningene som fattes, f.eks. opp mot ytringsfrihet og postgang – som ligger til lokalt nivå (se under), kan være vanskelige. I slike tilfeller kunne det kanskje være en fordel å ha en overordnet instans å drøfte saken med. At klageinstansen hele veien er lagt til overordnede nivåer skal sikre rettssikkerheten, bl.a. ved at saker vurderes mer «objektivt» og dermed sikrer at riktig beslutning treffes.<sup>92</sup> Flere som i dag jobber i KDI, arbeidet tidligere i justisdepartementet som lå i høyblokka i regjeringskvartalet, der bomben gikk av. Det kan være ekstra utfordrende både å være utsatt for belastningene 22. juli og samtidig være sentralt nivå i klagesaker.

### **Krav til forvaringsstraffen versus krav til regimet i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå**

Formålet med forvaringsstraffen er å ivareta samfunnets behov for sikkerhet mot ny alvorlig kriminalitet fra den forvaringsdømtes side. For det første sikres dette ved inkapasitering, og for det andre skal den forvaringsdømte gis mulighet for å endre sin atferd og tilpasse seg et liv i frihet innenfor sikkerhetsmessige forsvarlige rammer.<sup>93</sup> Dette stiller krav til tilrettelegging for hvor forvaringsstraffen skal gjennomføres og hva som skal være innholdet i den. Ifølge forvaringsforskriften § 6 første ledd skal forvaring påbegynnes i avdeling som er tilrettelagt for domfelte med særlige behov, og forvaringsdømte skal i hovedregel plasseres i egne felleskapsavdelinger og ikke sammen med andre som ikke er idømt forvaring. Forvaringens innhold presiseres i retningslinjene til forvaringsforskriften § 3 som stadfester at forvaringsstraffen skal ha et annet innhold enn straff i tradisjonell forstand, og at innholdet skal ta utgangspunkt i domfeltes kriminalitet og tilpasses den enkeltes særlige forutsetninger og behov. Foruten behandling kan dette være atferdstrening, arbeidstrening, lovbruddsrelatert og annen programvirksomhet, undervisning og fritidsaktiviteter. Dette krever fagkompetanse, og forvaringsavdelingene er i så måte bemannet med

---

<sup>92</sup> Storvik (2011) kap. 2.2.1.

<sup>93</sup> Jf. forvaringsforskriften § 2 med utfyllende retningslinjer.

både fengselsfaglig og sosialfaglig utdannet personale slik som vernepleiere, ergoterapeuter mm. Likeledes krever dette et omfattende samarbeid med andre offentlige instanser slik som helsetjenesten, skoleverket og arbeids- og sosialtjeneste, samt frivillige organisasjoner. Innholdet i forvaringen skal søkes tilrettelagt slik at domfelte oppnår en gradvis progresjon i gjennomføringen frem mot full frihet, og i dette arbeidet vil nettverksarbeid, besøk, permisjoner og frigang være viktige tiltak.<sup>94</sup>

Innsettelse i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå innebærer en del ekstraordinære sikkerhetstiltak som er regulert i forskrift strgf. kap. 6. Forskriften § 6-3 stadfester at innsatte i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå ikke skal ha fellesskap med andre innsatte fra andre avdelinger, men flere innsatte på særlig høyt sikkerhetsnivå kan ha fellesskap med hverandre. Dette er ikke aktuelt i 22. juli-saken siden Breivik har vært den eneste som er innsatt i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå siden han ble fengslet. Ifølge forskriften § 6-4 skal begrensninger i fellesskapet kompenseres med tilfredsstillende arbeids-, opplærings- og andre aktivitetstilbud og fritidssysler samt utvidet kontakt med tilsatte. Kontakt med omverdenen gjennom besøk, postsendinger, telefonsamtaler og fremstillinger er regulert i forskriften §§ 6-9 – 6-13 som gir en detaljert beskrivelse av kontrollen. Blant annet er hovedregelen at alle som går inn og ut av avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå, inkludert forsvarer og andre myndighetsrepresentanter, skal visiteres (§ 6-9), besøk skal gjennomføres med glassvegg og avlytting eller med tilsatt i rommet (§ 6-10), og at telefonsamtaler skal føres på norsk eller engelsk eller et språk som den tilsatte som avlytter samtalen behersker, og på forhånd skal godkjennes og avlyttes i sin helhet (§ 6-12).

Det er altså store motsetninger mellom krav til gjennomføring av forvaring og innsettelse i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå: Særlige fellesskapsavdelinger står i kontrast til ingen omgang med andre innsatte, individuell tilrettelegging ut fra behov står i kontrast til tilfredsstillende innhold, utstrakt sosialfaglig arbeid står i kon-

---

<sup>94</sup> Jf. forvaringsforskriften § 3 med utfyllende retningslinjer; Ot.prp. nr. 46 (2000-2001) *Om lov om endringer i straffeloven og i enkelte andre lover (endring og ikraftsetting av strafferettslige utilregnelighetsregler og særreaksjoner samt endringer i straffeloven §§ 238 og 239)*, s. 41-43.

trast til utvidet kontakt med personalet, og satsingen på nettverksarbeid og kontakt med omverdenen står i kontrast til glassveggbesøk og avlytting. Rettspraksis viser at domstolen forutsetter at kriminalomsorgen skal etterkomme kravet om å tilrettelegge for endring i saker vedrørende prøveløslatelse fra forvaring.<sup>95</sup> Det betyr at kriminalomsorgen ikke kan overse kravene til gjennomføring av forvaring selv om den forvaringsdømte er innsatt i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå. Utfordringen blir derfor å forsøke å legge til rette for endring innenfor de sikkerhetsmessige kravene som innsettelse i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå stiller.

### **Nasjonal versus internasjonal rett**

Så langt har vi tatt for oss det nasjonale lov- og regelverket. Når vi skal knytte dette til internasjonal rett, er det først fremst den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen (EMK) vi sikter til.<sup>96</sup> Det er tatt hensyn til EMK i utformingen av norsk rett både når det gjelder forvaring og avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå. I forhold til forvaring kommer dette særlig til uttrykk i strl. § 39 f tredje ledd som sier at behandling av en sak om prøveløslatelse fra forvaring skal påskyndes. Kravet om påskyndelse følger EMK art. 5 nr. 4: «Enhver som er pågrepet eller berøvet sin frihet, skal ha rett til å anlegge sak slik at lovligheten av frihetsberøvelsen raskt skal bli avgjort av en domstol, og at hans løslatelse blir beordret dersom frihetsberøvelsen er ulovlig.» Kravet om påskyndelse kommer av at det etter oppnådd minstetid kun er en nærliggende fare for ny og alvorlig kriminalitet som kan opprettholde forvaringen. Foreligger det ikke en kvalifisert og reell fare, skal den forvaringsdømte løslates.<sup>97</sup> Det er derfor viktig at både kriminalomsorgen og retten hastebehandler disse

---

<sup>95</sup> Johnsen, B. (2013) "Elleve år med forvaring: Løslatelse – praksis og rettspraksis – og tilbakefall", *Lov og rett*, vol.52 nr. 6, s. 385-405.

<sup>96</sup> Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen ved protokoll nr. 11 og 14, med tilleggsprotokoll nr. 1, 4, 6, 7, 12 og 13. [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_NOR.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_NOR.pdf)  
[https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL\\_emkn#KAPITTEL\\_emkn](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL_emkn#KAPITTEL_emkn).

<sup>97</sup> Rt-2014-934.

sakene for raskest mulig å få prøvd dette spørsmålet, etter at en begjæring om løslatelse fra forvaring er fremmet.<sup>98</sup>

Innsettelse i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå kan drøftes opp mot flere artikler i EMK. Vi vil her konsentrere oss om artikkel 3, 8 nr. 1 og 10. EMK art. 3 lyder: «Ingen må bli utsatt for tortur eller for umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff». Det er opp mot denne artikkelen diskusjonen om isolasjon oppstår, som man i Norge best kjenner som en kritikk av isolasjon i varetekt der retten ilegger fullstendig isolasjon. Begrepet «isolasjon» nevnes imidlertid ikke i EMK. Det er når isolasjon blir en medvirkende faktor til tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling, at Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) konstaterer brudd på EMK art. 3. I de fleste av disse tilfellene refereres det til isolasjon over lenge tid.<sup>99</sup> Et viktig spørsmål for vår studie blir hva isolasjon er. Straffeprosessloven (strpl.)<sup>100</sup> § 186 a første ledd som omhandler varetektsfengsling, definerer fullstendig isolasjon som utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte, dvs. at den innsatte er avskåret fra kontakt med andre innsatte. Men hva med kontakt med tilsatte, blir det å regne som isolasjon? Dette er et svært reelt spørsmål å vurdere, spesielt siden Breivik etter rettskraftig dom har hatt status som domsinnsatt og ikke varetektinnsatt. Spørsmålet blir om den samme definisjonen av isolasjon etter strpl. § 186 a første ledd også gjelder for domsinnsatte.

EMK art. 8 omhandler retten til respekt for privatliv og familieliv, og nr. 1 lyder: «Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespon-

---

<sup>98</sup> Rt-2007-343, avsnitt 16; Rt-2010-469, avsnitt 28, 29, 32 og 34. Se også Johnsen (2013) punkt 8 Påskyndelse av løslatelser.

<sup>99</sup> Se f.eks. Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia (application no. [48787/99](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=003-1047258-3021881#{)), ECHR 349, 8.7.2004 [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=003-1047258-3021881#{"itemid":\["003-1047258-3021881"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=003-1047258-3021881#{); Piechowicz v. Poland (application no. 20071/07) and Horych v. Poland (application no. 13621/08), ECHR 167, 17.04.2012 [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=003-3917185-4525877#{"itemid":\["003-3917185-4525877"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=003-3917185-4525877#{); Öcalan v. Turkey (No. 2) (applications nos. [24069/03](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=003-24069/03), [197/04](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=003-197/04), [6201/06](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=003-6201/06) and [10464/07](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=003-10464/07)), ECHR, 18 .4.2014 [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["Öcalan v. Turkey"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-142087"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{).

<sup>100</sup> Lov om rettergangsmåten i straffesaker (Straffeprosessloven) LOV-1981-05-22-25.

danse». Ifølge forskrift strgjfl. § 6-8 skal det i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå alltid foretas undersøkelse av innsattes person og eiendeler som innsatte bringer med seg, ved ankomst samt før og etter utganger. Sammen med det omfattende visitasjons- og kontrollregimet av besøkende til avdeling med særlig høy sikkerhet (se over), kan det tenkes at det omfattende visitasjons- og kontrollregimet medfører brudd på EMK art. 8 nr. 1.

Postsendinger i fengsel reguleres i strgjfl. § 30, der det i andre ledd første punktum står at «Kriminalomsorgen skal kontrollere postsending til og fra innsatte i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå før den utleveres eller sendes». Forskrift strgjfl. § 6-11 og retningslinjene punkt 3.3 og 6.14 utdyper dette nærmere og sier at postsendinger til og fra innsatte skal kontrolleres ved gjennomlysning eller lignende, og åpnes og leses igjennom før de utleveres eller sendes. Postsendingene kan i tillegg helt eller delvis inndras. Korrespondansen skal i tillegg foregå på norsk eller engelsk eller et annet språk som tilsatte behersker. I 22. juli-saken har postsendinger først og fremst blitt diskutert opp mot EMK art. 10 om ytringsfrihet, og nr. 1 lyder: «Enhver har rett til ytringsfrihet. Denne rett skal omfatte frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet og uten hensyn til grenser. (...)» Problemstillinger rundt postsendingene har ført til et rundskriv som presiserer rettigheter og begrensninger i forbindelse med postsendinger til og fra innsatte.<sup>101</sup> I rundskrivet refereres det til EMK art. 10 nr. 2 som lyder:

«Fordi utøvelsen av disse friheter medfører plikter og ansvar, kan den bli undergitt slike formregler, vilkår, innskrenkninger eller straffer som er foreskrevet ved lov og som er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, territoriale integritet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, for å verne

---

<sup>101</sup> Rundskriv KSF 4/2012 *Rettigheter og begrensninger i forbindelse med postsendinger til og fra innsatte* 8.8.2012.

andres omdømme eller rettigheter, for å forebygge at fortrolige opplysninger blir røpet, eller for å bevare domstolenes autoritet og upartiskhet.»

I rundskrivet refereres det også til Grunnloven § 100 som i første ledd stadfester at ytringsfrihet bør finne sted, men hvor det også står i fjerde ledd andre punktum at brevsensur ikke kan settes i verk utenfor anstalter.<sup>102</sup> Dette tilsier at brevsensur kan settes i verk i anstalter, altså i fengsler. I følge rundskrivet gir dette kriminalomsorgen anledning til å legge begrensninger på innsattes ytringsfrihet.<sup>103</sup> Postsendinger med generelt støtende eller krenkende ytringer kan ikke stoppes, det kan heller ikke generelle ekstreme, religiøse eller politiske meninger eller ytringer. Utsendinger som i seg selv innebærer brudd på et straffebed (slik som trusler), klare oppfordringer til å gjennomføre konkrete straffbare handlinger eller opplysninger som forstås som bistand i planlegging av straffbare handlinger – inkludert unndragelse av straffegjennomføring (dette kan f.eks. være rømning), kan etter lovverket stoppes. Videre gjøres det i rundskrivet en tolkning av forarbeidene til straffegjennomføringsloven som tilsier at ikke bare postsendinger som inneholder opplysninger om planlegging eller gjennomføring av handlinger som *vil* forstyrre ro, orden og sikkerhet, kan stanses, men at også de som inneholder opplysninger som *vil kunne* forstyrre ro, orden og sikkerhet, bør stanses.<sup>104</sup> Tolkninger av postsendingenes innhold skal gjøres i en helhetlig sammenheng, og i tolkningen skal det vektlegges hva den innsatte eventuelt tidligere har uttrykt offentlig, som oppfordring til straffbare handlinger, ønske om etablering av kriminelle nettverk eller ønske om å fortsette med kriminalitet. Innholdet postsendingen må også tolkes og vurderes ut fra hva den innsatte er siktet eller dømt for. Det poengteres at jo mer alvorlig kriminalitet den innsatte er siktet eller dømt for, jo grundigere skal kommunikasjonskontrollen gjennomføres.<sup>105</sup> Rundskrivet har vært oppklarende i forhold til noen problemstillinger rundt postsendin-

---

<sup>102</sup> Kongeriket Norges Grunnlov LOV-1814-05-17.

<sup>103</sup> Jf. strgjfl. § 30 og strpl.

<sup>104</sup> Jf. strgjfl. § 30 fjerde ledd; Ot. Prp. Nr. 5 (2000-2001).

<sup>105</sup> Jf. retningslinjer til forskrift strgjfl., punkt 1.8.

gene, men er det fremdeles utfordringer med hensyn til sensurering av postsendinger opp mot ytringsfriheten.

### **Avslutning**

Vi har i denne presentasjonen forsøkt å belyse noen dilemma i forbindelse med fengslingen i 22. juli-saken. I det videre arbeidet med studien vil vi gå grundigere inn i dilemmaene og diskutere de ytterligere med de som arbeider med disse problemstillingene i kriminalomsorgen.

## ATTITUDES TO CRIME POLICIES

### **Criminalization of drug use and buying sexual services: The public view in Iceland**

*Helgi Gunnlaugsson*

#### **English Abstract**

Many scholars believe it to be vital to society that the criminal law reflects the values, beliefs and opinions of mainstream society. Most members of society agree that murder, rape and robbery are harmful to society and should be controlled by criminal law. Some other types of behaviours, such as drug use and prostitution, are however more problematic since the harm they cause is primarily on those who are willing participants. Measurement of public attitudes toward the criminal law is therefore important for various reasons. Should the criminal law only include behaviors that cause harm to others or should the penal code also include victimless crimes? The question to be addressed in this talk concerns among other things whether there is general agreement among Icelandic citizens to criminalize possession and personal use of drugs and the buying of sexual services - the current legal practice in Iceland today.

In April of 2014 the Social Sciences Research Institute, on behalf of the Research Institute in Criminology affiliated with the University of Iceland, conducted a public survey on different controversial criminal issues in Iceland. Such as whether the Icelandic police should be armed while on duty, and if the police should be given more rights to investigate serious criminal offences. The findings are based on an online sample created by the Research Institute, originally drawn from the national register of individuals 18 years and older. The total number of participants in the survey was about 1,500 and the net response rate was



around 60 percent. The data was weighted to achieve satisfactory congruence between the sample and the nation by sex, age and residence and the findings should therefore adequately reflect the public mind on these issues.

## **Indledning**

En kortlægning af indbyggernes holdning til kriminalitet er et godt redskab til at vise deres opfattelse og oplevelse af kriminalitet og af de problemer, som den skaber. Hvordan vurderer islændinge alvorligheden af de forskellige lovbrud, og hvordan ønsker man, at myndighederne reagerer? Det er vigtigt med jævne mellemrum at udføre denne slags undersøgelser og iagttage hvorvidt den generelle holdning ændrer sig. Tidligere undersøgelser har vist, at den islandske befolkning ser på kriminalitet som en voksende trussel og at narkotikabrug og seksualforbrydelser udgør de alvorligste kriminelle problemer i dag (Gunnlaugsson, 2008). Det bør måske nævnes at medierne samtidigt har bragt et stort antal nyheder om forbrydelser i forbindelse med indflytning, salg og opbevaring af narkotika samt om seksualforbrydelser, der især er gået ud over børn.

I et demokratisk retssamfund er det af stor betydning at lovgivningen og udøvelsen af denne genspejler borgernes holdning og retsfølelse. Mange kriminologer anser det for vigtigt at domme genspejler og er i takt med borgernes retsfornemmelse (Sutherland og Cressey, 1960). Domme der er i modstrid med borgernes moral og retfærdighedsfølelse kan gradvist undergrave tilliden til retssamfundet. På samme måde anses det for vigtigt at politiets optræden i forbindelse med lovovertrædelser i hovedtræk er i overensstemmelse med befolkningens holdning.

## Problemløsning

Inden for kriminologi har lovgivningen og de forskellige kategorier af lovovertrædelser ofte været delt op i to grupper (Siegel, 2012): på den ene side lovovertrædelser hvor om der hersker udpræget enighed vedrørende lovgivningen og hvor denne vil holdes så godt som uændret, og på den anden side lovovertrædelser hvor der hersker varierende uenighed om lovgivningen og hvor loven nærmere vil genspejle den tidsånd, der til enhver tid er herskende. I den første af disse kategorier, de såkaldte *mala in se* -lovbrud, eller lovbrud der i sig selv anses for at være forkastelige, finder vi forbrydelser som drab, indbrud, ildspåsættelse og voldtægt. Lovgivningen om lovbrud i denne kategori hviler på gammel tradition, og ændringer af den vil ske over lang tid og være ubetydelige. I den sidste kategori, de såkaldte *mala prohibita* -lovbrud, genspejler lovgivningen i højere grad tidsperiodens herskende moral. Narkotikaforbrydelser og salg af seksuelle ydelser er eksempler fra denne kategori, og man kan observere vekslende holdninger fra en periode til en anden eller fra et land til et andet. Der er større sandsynlighed for at der vil herske uenighed om lovbruddene i den sidste kategori, loven vil være afhængig af den til enhver tid herskende tidsånd og vil derfor undergå ændringer.

I denne sammenhæng er det interessant at undersøge borgernes holdning til lovbrud der falder i den sidste kategori, de såkaldte *mala prohibita* -lovbrud. Er der generel enighed om at lovbrud af denne art hører hjemme i straffeloven? Eller står befolkningen her splittet? I det følgende vil vi undersøge holdningen til nogle få af denne slags lovbrud. Skal det være strafbart at opbevare og indtage narkotika eller at købe seksuelle ydelser? Begge emner har været oppe i den offentlige debat i Island gennem de seneste år.

Køb af seksuelle ydelser blev gjort strafbart i Island i 2009, og antallet af sager der falder under denne lov er mangedoblet i løbet af de seneste år. Antallet af registrerede overtrædelser af § 206 i den almindelige straffelov, som omhandler forbud mod køb af seksuelle ydelser, var mellem to og tre hundrede i perioden 2010-2013, hvoraf langt de fleste, eller 175, fandt sted i 2013. Antallet af personer, der solgte disse ydelser og i sagsakterne define-

res som ofre, var i alt 30, heraf 23 kvinder og syv mænd. Det vækker opmærksomhed at knap halvdelen af ofrene er udenlandske statsborgere, hvoraf alle er kvinder (parlamentsdokument nr. 1295, 2013-2014). I slutningen af 2013 kunne man i medierne læse, at ti købere af seksuelle ydelser var blevet anklaget og at sager om i alt 86 formodede købere var blevet tilsendt anklagermyndigheden (Helgason, 2013). Disse tal viser tydeligt at politiet gennem de seneste år har taget initiativ til at oplyse køb af prostitution, ligesom øgningen i 2013 er et ubestrideligt bevis på effektiviteten af myndighedernes indsats på dette område. I april 2015 meddelte medierne at der var faldet dom i 35 af de 40 sager, som den offentlige anklager havde indbragt i løbet af 2014 (Hilmarsdóttir, 2015). Køb af seksuelle ydelser straffes med bøde (100.000 islandske kroner, ca. DKK 5.000) eller med op til et års fængsel. De fleste af sagerne blev afsluttet med bødestraf.

Opbevaring og håndtering af narkotika har længe været strafbart i Island, og antallet af sager gennem den seneste tid har ligget på over et tusind om året (Islands Rigspolitichef, 2014). Et interessant spørgsmål er, hvorvidt der hersker almen enighed om lovgivningen eller om der er udbredt modstand. I 2013 viste en undersøgelse foretaget af et af medierne at ca. 80% af befolkningen var imod legalisering af cannabis ("*Um 80% eru á móti.*", 2013). Modstanden mod legalisering synes således kraftig, og i modstandergruppen er kvinder og ældre aldersgrupper stærkere repræsenteret end mænd og yngre deltagere i undersøgelsen.

Afkriminalisering af narkotikabrug er en ret ny fremgangsmåde i narkotikasager, som er blevet anvendt i flere andre lande (Gunnlaugsson, 2013) og som blev debatteret i Island i begyndelsen af 2014 (Arnardóttir, 2014). Afkriminalisering indebærer ikke legalisering af narkotika men først og fremmest at brugen af stofferne ikke er strafbar og at lovovertrædelsen ikke vil blive indført i vedkommendes straffeattest. Et interessant spørgsmål er her, om lovændringer af denne slags vil finde mere støtte blandt befolkningen end legalisering af narkotika. Ligeledes er det interessant at se, hvorvidt holdningen er afhængig af deltagernes baggrund, så som køn og alder.

Lovgivningen selv er dog én ting og håndhævelsen noget ganske andet. Det er politiets opgave at håndhæve landets love, enten med et effektivt opsyn eller ved at reagere på anmeldelser fra indbyggerne om at lovene er blevet overtrådt. Hvis omstændighederne tyder på, at en lovovertrædelse har fundet sted, skal politiet udføre en efterforskning. Angående efterforskning af *mala prohibitum* -lovbrud som håndtering af narkotika og køb af seksuelle ydelser, må politiet tage initiativ til at oplyse lovbruddene, idet sælgere af seksuelle ydelser og sælgere og købere af narkotika generelt ikke selv anmelder lovbruddene til politiet. Af denne grund har lovbrud af denne slags i kriminologien været kategoriseret som lovbrud uden ofre (*victimless crimes*), selv om sælgerne af seksuelle ydelser i sagsakter her i Island er blevet kategoriseret som ofre. Et lovbrud uden offer involverer ikke noget egentligt offer, som anmelder at der er blevet begået et lovbrud mod vedkommende. Det er derimod en handling, hvis deltagere så vidt muligt vil undgå retshåndhævelsens indblanding (Meier og Geis, 1997). Lovgivningen bygger imidlertid på den anskuelse at intet almindeligt og sundt menneske vil sælge seksuelle ydelser eller bruge narkotika samt at vedkommende må være tvunget til handlinger af denne art eller være i overhængende fare for at havne i alvorlige vanskeligheder.

Det vil derfor ifølge denne anskuelse være magtpåliggende for retshåndhævelsessystemet at gribe ind og gøre sig gældende. Spørgsmålet er hvorvidt befolkningen er af samme mening og støtter det synspunkt at opbevaring og håndtering af narkotika til privat brug og køb af seksuelle ydelser skal være strafbart således som den gældende lov fastslår.

I 1997 blev der foretaget en holdningsundersøgelse blandt den islandske befolkning vedrørende en række utraditionelle metoder, som politiet havde taget i brug for at begrænse antallet af lovbrud (Gunnlaugsson, 2000). Undersøgelsen viste, at 75% af befolkningen var indforstået med at give politiet bemyndigelse til telefonaflytning, og at 60% også gik ind for aflytning af lokaler. Ifølge nugældende lov skal politiet indhente tilladelse hos en dommer til telefonaflytning ligesom der i hvert tilfælde skal foreligge begrundet

mistanke om alvorligt strafbare handlinger. Sammenlignelige undersøgelser i Skandinavien havde tidligere vist lignende resultater om en bred opbakning for udvidet bemyndigelse til politiet (Gunnlaugsson, 1998). I Island viste der sig at være et overvældende flertal blandt deltagerne, eller 80%, der også var tilhængere af at give politiet bemyndigelse til husundersøgelser. Yderligere gik et flertal i Island ind for at give politiet lovhjemmel til køb af oplysninger fra narkotikasælgere og -brugere for at forebygge distribution af narkotika.

Denne støtte til anvendelse af utraditionelle efterforskningsmetoder hos politiet viser, at offentligheden betragter narkotikaforbrydelser meget alvorligt og vil se en effektiv efterforskning. Resultaterne tilkendegiver derudover befolkningens tillid til politiet og ikke mindst at myndighederne kan bære den ansvarsbyrde, der følger de øgede magtbeføjelser. Risikoen for korrupsion anses for at være ubetydelig, og der synes ikke at herske nogen frygt for at den øgede magt vil blive misbrugt af politiet.

I det følgende vil vi se på befolkningens holdning til, hvorvidt politiet bør have øgede magtbeføjelser ved efterforskning af alvorlige kriminelle sager og f.eks. have bemyndigelse til brug af lokkeduer. Medierne i Island bragte for nylig nyheder om, at politiet havde anvendt lokkeduer for at påvise prostitution på et værtshus i Reykjavik (Bjarnar, 2013). Værtshusets ejer oplyste gennem sin advokat at han anså fremgangsmåden for lovstridig, idet den inciterede til lovbrud, som er i modstrid med reglerne om politiets specielle efterforskningsmetoder. Det vil derfor være interessant at se, hvordan befolkningen ser på metoder af denne slags. Er indbyggerne indforstået med at politiet får lovhjemmel til at benytte disse midler i kampen mod kriminalitet?

Politiet i Island bærer ikke skudvåben ved sit daglige arbejde, men under specielle omstændigheder har politiets specialstyrke ret til at bære skudvåben. Herudover kan politimestre i specielle tilfælde give tilladelse til at skudvåben opbevares i almindelige politibil-ler, vel at mærke i aflåste rum. Ønsker om at tillade politibetjente at bære våben ved almindelig tjeneste er af og til dukket op og ikke mindst fra politiets side (Schram, 2012). I

mange andre lande, herunder Sverige og Danmark, er politibetjente bevæbnet ved almindelig tjeneste. Argumenterne er at både politiets og borgernes sikkerhed vil øges med en permanent bevæbnet politistyrke, mens modstanden begrundes med frygt for at andre grupper i samfundet vil følge trop og bevæbne sig med efterfølgende øget risiko for vådeskud (Squires og Kennison, 2010). Hvad er islændinges holdning til generel bevæbning af landets politistyrke? Og er denne holdning i takt med den herskende lovhjæmmel? Ønsker befolkningen at give politiet øgede magtbeføjelser ved efterforskningen af alvorlige forbrydelser, således som tidligere undersøgelser har vist? Har deltagernes baggrund, så som køn, alder, bosiddelse eller uddannelse nogen indflydelse på deres holdning til disse spørgsmål?

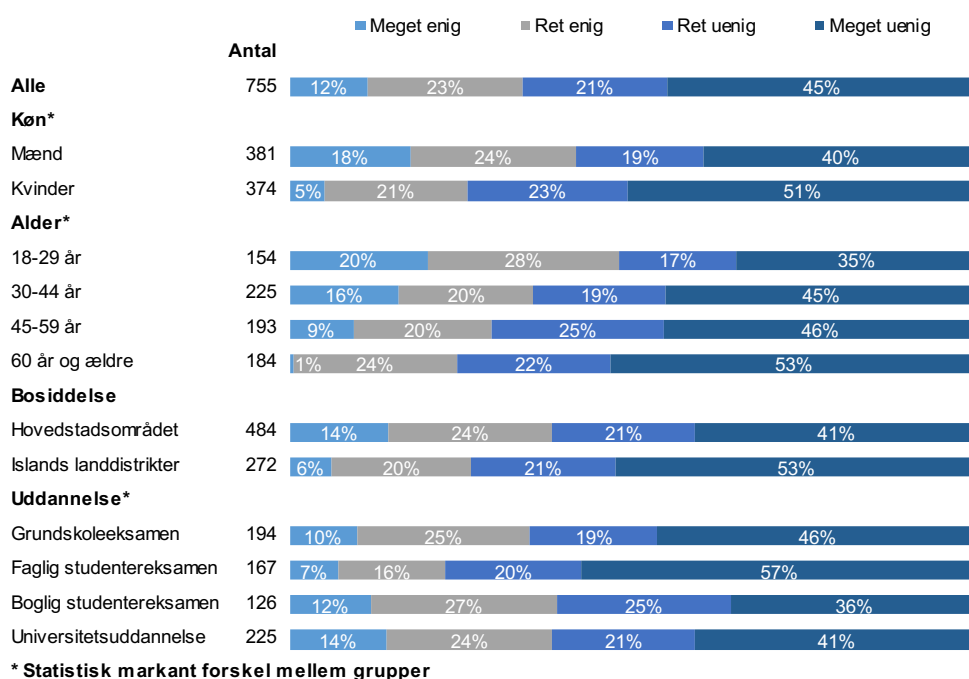
## **Metoder og data**

Resultaterne der vises her nedenfor er bygget på data fra to undersøgelser, som Institutet for samfundsvidenskab ved Islands Universitet udførte i februar og april 2014. Fra den første undersøgelse anvendes fire spørgsmål, som blev forelagt i alt 1483 medlemmer af instituttets netpanel. Netpanelet består af personer over 18 år fordelt over hele Island, som har indvilget i at deltage i en netundersøgelse på instituttets vegne og som er udvalgt vilkårligt fra Islands folkeregister. Svarprocenten var 61, og resultaterne blev vægtet efter køn, alder og bopæl for at opnå et optimalt billede af populationen. Ét spørgsmål blev anvendt fra undersøgelsen i april, hvor i alt 1476 personer deltog, og hvor svarprocenten var 58. Også her blev resultaterne vægtet for at opnå en optimal helhedsbillede af populationen.

## **Resultater**

På diagram 1 ses at et tydeligt flertal af deltagerne er imod en afkriminalisering af opbevaring og håndtering af narkotika til privat brug. Cirka 66 % af deltagerne erklærede sig me-

get eller temmelig meget imod dette forslag, mens en tredjedel er tilhængere. Betydeligt flere kvinder end mænd er imod afkriminalisering, eller 84% kvinder mod 59% mænd, og forskellen er statistisk markant. Udover køn har også alder en markant indflydelse på deltageres holdning. Knap halvdelen af deltagerne i aldersgruppen 18-29 år går ind for afkriminalisering, mens man ser den største modstand i aldersgruppen 60 år og ældre, hvor kun ca. en fjerdedel er af samme mening. Det har ubetydelig indflydelse hvor i landet deltagerne bor, og forskellen på svarene fra forskellige landsdele er ikke statistisk markant. Modstanden mod afkriminalisering måles dog noget højere uden for hovedstadsområdet, eller hos ca. 74% mod ca. 62% på Reykjavik-området. Uddannelse synes ikke at have stor indflydelse på deltageres holdning, selv om forskellen dog er statistisk markant. Deltagere med en faglig studentereksamen skiller sig ud, idet modstanden mod afkriminalisering måltes højest hos denne gruppe, mens forskellen mellem andre deltagergrupper ikke var afgørende.



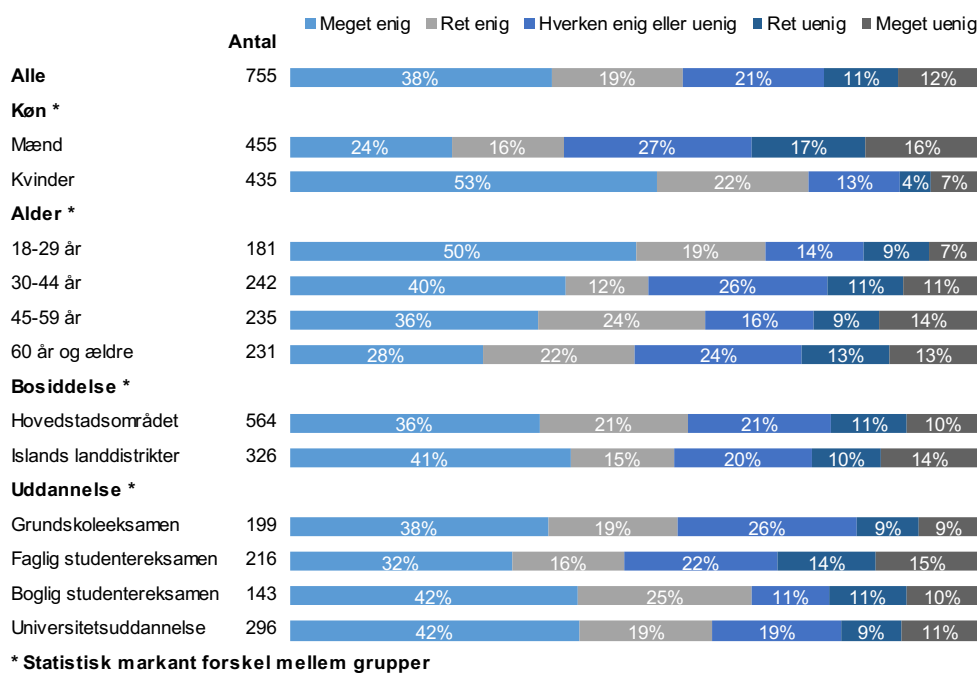
**Diagram 1.** Hvor enig eller uenig er du i at Island bør afkriminalisere opbevaring (og håndtering) af narkotika til privat brug?

Diagram 2 viser, at ca. 58% af deltagerne er meget eller ret enige i at det bør være strafbart at købe seksuelle ydelser i Island. Knap en fjerdedel af deltagerne mener det ikke bør være strafbart, mens ca. en femtedel af deltagerne er hverken for eller imod at køb af seksuelle ydelser er strafbart. Det samlede billede viser således et afgørende flertal for den herskende straffepolitik angående køb af seksuelle ydelser. Holdningsforskellen mellem kønnene er betydelig og er statistisk markant. Et stort flertal af kvinder, eller ca. 75%, er meget eller ret enige i, at køb af seksuelle ydelser bør være strafbart, mens ca. 11% er uenige heri. Kun ca. 40% af mændene er tilhængere af, at køb af seksuelle ydelser bør være strafbart, mens en tredjedel af dem er modstandere.

Ud over køn har også alder en tydelig indflydelse på deltagernes holdning, og forskellen er markant. Cirka halvdelen af deltagerne i den ældste aldersgruppe er tilhængere af, at køb af seksuelle ydelser bør være strafbart, mens betydeligt flere blandt den yngste deltagergruppe er af samme mening, eller knap 70%. Bosiddelse har ligeledes en markant indflydelse, selv om forskellen er minimal. I alt 57% af de deltagere, der bor på hovedstadsområdet, er tilhængere af at køb af seksuelle ydelser skal være strafbart mens 56% af beboere uden for hovedstadsområdet har samme holdning. Modstanden mod at gøre forholdet strafbart er en smule mere udtalt uden for hovedstadsområdet, hvilket forklarer den statistisk markante forskel afhængig af bosiddelse.

Uddannelse har ligeledes en markant indflydelse på deltagerne. Som før nævnt er det deltagere med en faglig studentereksamen, der skiller sig ud. Knap 30% af disse er stærke eller ret stærke modstandere af at køb af seksuelle ydelser skal være strafbart, mens en del færre i andre grupper deler denne anskuelse. Det vækker opmærksomhed, at de befolkningsgrupper der går stærkest ind for straf for køb af seksuelle ydelser, består af personer, der har afsluttet en boglig studentereksamen og folk med universitetsuddannelse. Henholdsvis ca. 67 og 61% af disse grupper er tilhængere af straffen, mens 20% i disse grupper er modstandere.





**Diagram 2:** Hvor enig eller uenig er du i at det skal være strafbart at købe seksuelle ydelser i Island?

Diagram 3 viser, at ca. halvdelen af deltagerne er modstandere af at give politiet bemyndigelse til at bære våben ved sit daglige arbejde. Godt en fjerdedel er tilhængere af bemyndigelsen, og knap en fjerdedel er hverken for eller imod forslaget. Holdningsforskellen mellem kønnene er markant men dog ikke afgørende, og ses tydeligst deri, at en del flere mænd end kvinder er stærke modstandere af bevæbningsforslaget, eller ca. en tredjedel mod knap en fjerdedel af kvinder. En del flere af udsnittets ældre deltagere er tilhængere af en bevæbnet politistyrke end yngre deltagere. Godt en fjerdedel, eller 26% af den ældste deltagergruppe synes Island bør have en bevæbnet politistyrke, mens kun godt en femtedel af den yngste deltagergruppe har samme holdning. Beboere i Islands landdistrikter går i højere grad ind for at tillade politiet at bære våben ved sit daglige arbejde end beboerne på hovedstadsområdet. Således er knap en tredjedel af deltagerne fra landdistrikterne tilhængere af bevæbning mens knap en fjerdedel af deltagerne i Reykjavik-området finder det tilrådeligt. Modstanden mod bevæbning er stærkest blandt den gruppe, der har afslut-

tet en universitetsuddannelse. Lidt over halvdelen af akademikerne, eller 56%, er modstandere af at se politiet bære våben ved almindelig tjeneste, mens kun 18% er tilhængere af forslaget.

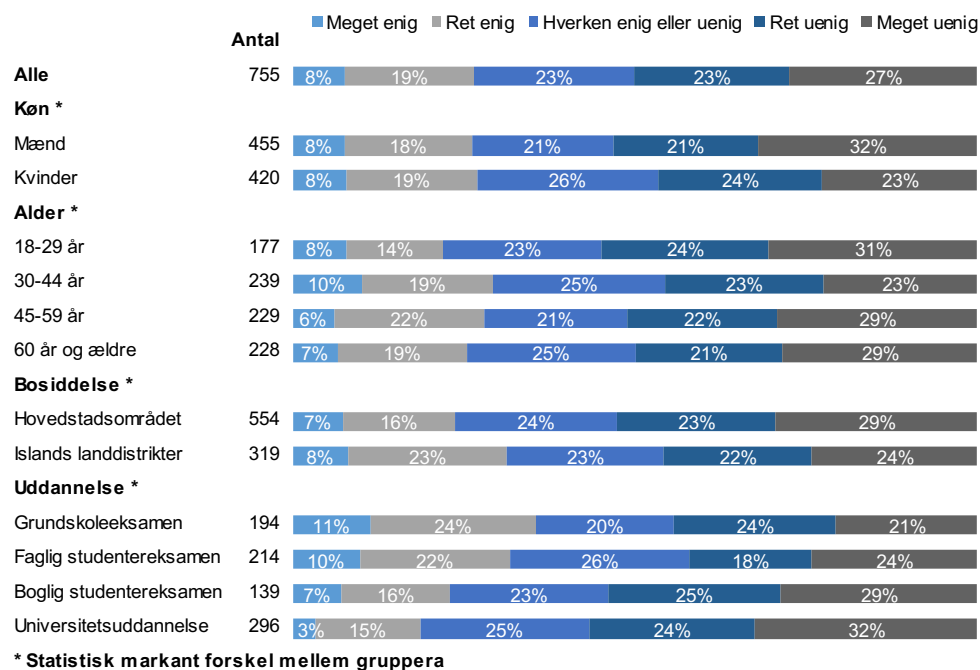
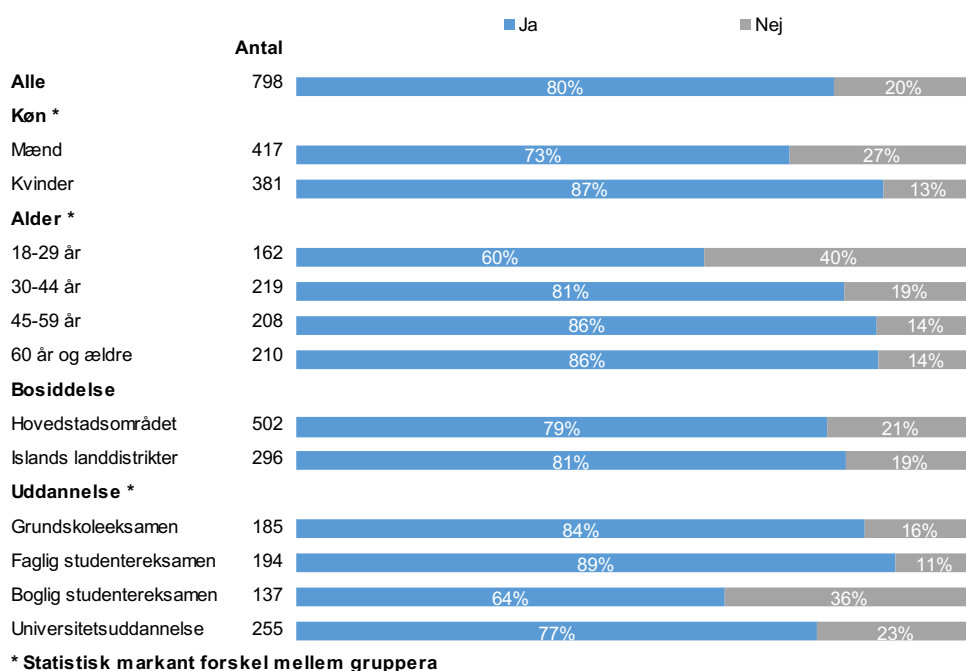


Diagram 3: Hvor enig eller uenig er du i at politiet skal have tilladelse til at bære våben ved daglig tjeneste?

Diagram 4 viser en afgørende opbakning blandt deltagerne til en øget anvendelse af ultraditionelle metoder, som f.eks. telefonaflytning, ved oplysning af narkotikasager. I alt var ca. 80% af deltagerne tilhængere af en øget lovhjemmel til politiet, mens 20% var modstandere af forslaget. En del flere kvinder end mænd er tilhængere af at øge politiets magtbeføjelser, eller 87% kvinder mod 73% hos mændene, hvilket udgør en statistisk markant forskel. Ser vi på fordelingen efter alder, finder vi den ringeste opbakning hos den yngste aldersgruppe, hvor 60% var tilhængere af øgede magtbeføjelser til politiet, i modsætning til de andre og ældre aldersgrupper, hvor over 80% af deltagerne gik ind for for-

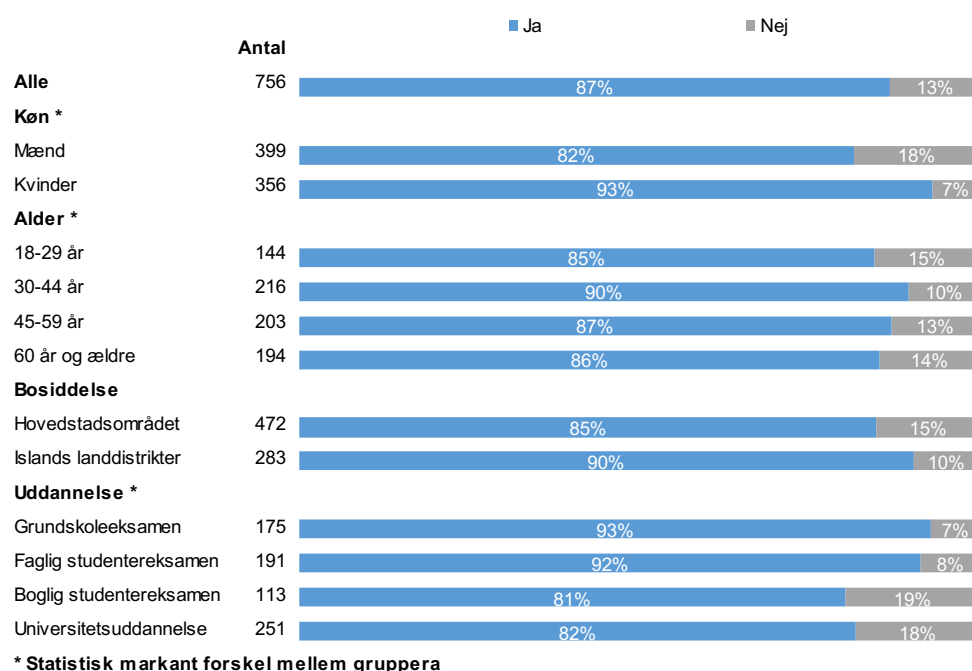
slaget. Holdningsforskellen mellem deltagere på hovedstadsområdet og i landdistrikterne var ikke statistisk markant. Derimod har deltagernes uddannelsesmæssige stilling en markant indflydelse på deres holdning. Undersøgelsen viste en massiv støtte for øgede magtbeføjelser til politiet i kampen mod narkotika men dog størst blandt deltagere med en faglig studentereksamen og mindst blandt deltagere, der har taget en boglig studentereksamen.



**Diagram 4:** Bør politiet efter din mening have øgede magtbeføjelser i kampen mod narkotika som f.eks. tilladelse til telefonaflytning?

På diagram 5 er resultatet ligeledes meget klart. Et overvældende flertal er tilhængere af at bevilge politiet øgede magtbeføjelser til anvendelse af lokkeduer i kampen mod lovbrud. Cirka 87% erklærede sig tilhængere af forslaget, og ca. 13% var modstandere. Et større antal kvinder end mænd er tilhængere af anvendelsen af lokkeduer, eller ca. 93% mod 82% mænd, som er en statistisk markant forskel. Selv om tilslutningen til forslaget er

afgørende i alle aldersgrupper, ses en statistisk markant holdningsforskel efter alder. Bosiddelse har derimod ubetydelig indflydelse. Støtten for øgede magtbeføjelser er stærk i alle uddannelsesgrupper men dog stærkest blandt deltagere med en afsluttet grundskole som uddannelse.



**Diagram 5:** Bør politiet efter din mening have øgede magtbeføjelser til anvendelse af lokkeduer i kampen mod lovbrud?

### Sammenfatning og konklusion

Vi har i det ovennævnte fremlagt og forklaret resultaterne fra to opinionsundersøgelser i Island i 2014 angående emner i forbindelse med lovbrud og med hvordan retshåndhævelsessystemet bør reagere over for disse. Undersøgelser har klarlagt, at det er vigtigt at retssystemet og de metoder, som systemet anvender i efterforskningen af forskellige sagskategorier, har borgernes støtte (Sutherland og Cressey, 1960).

Undersøgelserne viste, at de fleste, eller to tredjedele, er modstandere af at narkotika-brug bliver afkriminaliseret. Modstanden var stærkest blandt kvinder og ældre aldersgrupper. Undersøgelser har vist, at narkotika-brug er mere almindeligt blandt mænd og yngre aldersgrupper (Gunnlaugsson, 2013), hvilket måske kan forklare en mindre modstand mod afkriminalisering i disse grupper end andre. Selv om modstanden mod afkriminalisering af narkotika som helhed er stærk, er besvarelsene mere nuancerede end ved spørgsmålet om, hvorvidt brug af cannabis burde legaliseres. Som det fremgik her foroven har et overvældende flertal i befolkningen erklæret sig modstander af en legalisering af cannabis. I nærværende undersøgelse viser en højere procentdel af deltagerne sig at gå ind for afkriminalisering end man ville forvente i lyset af tidligere holdningsundersøgelser til legalisering af cannabis. Mere end 80% var imod legalisering, mens 66% her er imod afkriminalisering af narkotika-brug. Alligevel vækker det opmærksomhed hvor mange af de yngste deltagere går ind for at ophæve straffen for opbevaring af narkotika til privat brug. Knap halvdelen af alle deltagere i gruppen mellem 18 og 29 år erklærede sig tilhængere af en sådan lovændring. Som undersøgelser har vist, er brug af narkotika især almindeligt blandt de yngre aldersgrupper, og det bør derfor ikke komme som nogen overraskelse at holdningen hos denne aldersgruppe skiller sig ud. Vi ser her muligvis et fingerpeg om en holdningsændring i samfundet, som eventuelt vil markere en ændret politik på længere sigt inden for dette område.

Lovændringen fra 2009 hvorved det blev strafbart at købe seksuelle ydelser, synes at finde støtte hos flertallet af Islands indbyggere. Knap 60% af deltagerne erklærede sig tilhængere af denne nye lov, mens knap en fjerdedel var imod. Kvinder går betydeligt stærkere ind for lovgivningen end mænd, og det vækker opmærksomhed at en større del af den yngre befolkning støtter loven end de ældre aldersgrupper. Yngre aldersgrupper har tidligere vist sig mere frisindede end de ældre på forskellige områder og viste f.eks. meget større tilslutning end ældre til ophævelse af forbuddet mod øl forud for dens tilladelse i 1989 (Gunnlaugsson, 2012). Holdningen over for narkotika har ifølge målinger ligeledes

været mere frisindet blandt de yngre aldersgrupper, således som det fremkom her ovenfor i spørgsmålet om, hvorvidt det burde være strafbart at opbevare narkotika til eget brug. Angående prostitution anser ældre deltagere i undersøgelsen muligvis ikke problemerne i Island for at være så alvorlige, mens den offentlige debat om hvid slavehandel og dens sammenhæng med prostitution har haft stærkere indflydelse på de yngre deltagere. Dette burde dog undersøges nærmere.

Forslaget om et bevæbnet politi i Island vandt ikke genklang hos deltagerne. Godt en fjerdedel var tilhængere men ca. halvdelen modstandere, mens den resterende fjerdedel hverken var for eller imod forslaget. Modstanden mod bevæbning af politiet er en smule stærkere hos de yngre deltagere end ældre, ligesom modstanden også måles stærkere blandt mænd end kvinder. Forskellen er dog ikke afgørende.

Holdningen til spørgsmålet om, hvorvidt politiet bør have øgede magtbeføjelser ved efterforskning og oplysning af kriminelle sager er derimod tydelig. Et overvældende flertal på 80% af deltagerne går ind for øgede magtbeføjelser til politiet i kampen mod narkotika, herunder anvendelse af telefonaflytning. Opbakningen til politiets anvendelse af lokkeduer er endda endnu større, idet i alt 87% af deltagerne erklærede sig indforstået med en sådan lovændring. Det er muligt, at bekymringer om seksuelt misbrug af børn har haft indflydelse på disse resultater. Mange finder anvendelsen af lokkeduer den mest effektive metode til at finde de personer, der misbruger børn eller har til hensigt at gøre det.

Resultaterne kan i helhed fortolkes derhen, at den nugældende lovgivning angående brug af narkotika og forbud mod køb af seksuelle ydelser nyder støtte hos størstedelen af den islandske befolkning. Støtten er ikke overalt udelt men dog afgørende. Ligeledes synes befolkningen at gå ind for de nugældende regler, hvorunder politiet ikke bærer våben ved daglig tjeneste. Lovgivningen i Island hviler ifølge resultaterne på et solidt grundlag og der hersker udpræget enighed om en del af dens hovedlinjer. Tilliden til myndighederne viser sig så endnu tydeligere i det store flertal der går ind for en øgning af politiets magtbeføjelser ved efterforskning af alvorlig kriminalitet, så som narkotikaforbrydelser,

og vil tillade anvendelse af telefonaflytning og brug af lokkeduer. Lignende målinger har tidligere vist de samme resultater (1997), idet et stort flertal også da ville give politiet øgede magtbeføjelser i kampen mod forbrydelser. Disse resultater får her fortsat støtte, som bekræfter befolkningens opbakning til anvendelse af utraditionelle efterforskningsmetoder ved oplysning af forbrydelser.

Generelt støtter islændinge således den nugældende straffepolitik og vil derudover i visse tilfælde give myndighederne øget spillerum til at efterforske forbrydelser af forskellig slags. Uenigheden om straffepolitik synes således ikke at være dyb, og befolkningen står ikke splittet i store, stridende grupper. Offentlig debat og internationale udviklinger kan dog til enhver tid sætte sit præg på situationen i et aktivt demokratisk samfund. Det internationale samfund har gennem lang tid fokuseret på lovgivningen omkring narkotika og køb af seksuelle ydelser, og det kan derfor ikke udelukkes at vi vil se ændringer i fremtiden, i stil med hvad vi tidligere har set, f.eks. i forbindelse med Islands gamle ølforbud (Gunnlaugsson, 2012).

## Henvisninger

Arnardóttir, S. M. (2014, januar). Afglæpun fíkniefna? Lausn við stríðinu gegn fíkniefnum. *Landpóstur*. Hentet 22. august 2014 på:

[http://www.landpostur.is/is/frettir/afglæpun\\_fíkniefna\\_lausn\\_ved\\_stridinu\\_gegn\\_fíkniefnum](http://www.landpostur.is/is/frettir/afglæpun_fíkniefna_lausn_ved_stridinu_gegn_fíkniefnum).

Bjarnar, J. (2013, november). Sakar lögreglu um að hafa boðið kókaín fyrir vændi. *Visir.is*. Hentet 22. august 2014 på: <http://www.visir.is/sakar-logreglu-um-ad-hafa-bodid-kokain-fyrir-vaendi/article/2013131119096>

Gunnlaugsson, H. (1998). Narkotikabruk, attityder och kontrollpolitik i Island: En jämförelse med det övriga Norden. *Nordisk alkohol- & narkotikatidskrift* (NAT), Vol. 15, 5 og 6: 278-87.

Gunnlaugsson, H. (2000). *Afbrot og Íslendingar*. Reykjavik: Háskólaútgáfan.

Gunnlaugsson, H. (2008). *Afbrot á Íslandi*. Reykjavik: Háskólaútgáfan.

Gunnlaugsson, H. (2012). Extreme case of life-style regulation: Prohibition of beer in Iceland 1915-1989. I M. Hellman, G. Roos og J.V. Wright (red.), *A Welfare Policy Patchwork – Negotiating the Public Good in Times of Transition* (pp. 259-276). Stockholm: The Nordic Centre for Welfare and Social Issues.

Gunnlaugsson, H. (2013). Fíkniefni, íslenskt samfélag og nýir kostir í stefnumótun. *Stjórnsmál og stjórnsýsla*, 9(2), 395-414.

Helgason, S. (2013, október). Tíu vændiskaupendur ákærðir – Alls 86 meintir kaupendur. *Visir.is*. Hentet 22. august 2014 på: <http://www.visir.is/tiu-vaendiskaupendur-akaerdir---alls-86-meintir-kaupendur/article/2013710179905>

Hilmarsdóttir, S. K. (2015, apríl). Búið að sakfella í 35 af 40 vændiskaupamálum. Hentet 15. apríl 2015 på: <http://www.visir.is/apps/pbcs.dll/article?AID=2015150419422>

Meier, R. F. og Geis, G. (1997). *Victimless crime? Prostitution, drugs, homosexuality, abortion*. Los Angeles, California: Roxbury Publishing Company.

Ríkislögreglustjórinn. (2014). *Afbrotatölfræði 2013*. Hentet 22. august 2014 på: <http://www.logreglan.is/upload/files/Afbrotat%F6lfr%E6%F0i%202013%281%29.pdf>



Schram, H. K. (2012, apríl). Lögreglan vill skotvopn í lögreglubílanum. *Visir.is*. Hentet 22. august 2014 på: <http://www.visir.is/logreglan-vill-skotvopn-i-logreglubilana/article/2012120428949>

Siegel, L. J. (2012). *Criminology* (11th edition). New York: Wadsworth Cengage Learning.

Squires, P og Kennison, P. (2010). *Shooting to Kill? Policing, Firearms and Armed Response*. England: Wiley-Blackwell.

Sutherland, E. og Cressey, D. (1960). *Principles of Criminology* (6th edition). Philadelphia: J.B. Lippincott.

Um 80% eru á móti lögleiðingu kannabisefna. (2013, apríl). *Visir.is*. Hentet 22. august 2014 på: <http://www.visir.is/um-80-prosent-eru-a-moti-logleidingu-kannabisefna/-article/2013130419077>

Parlamentsdokument nr. 1295. (2013-2014). Social- og boligministerens svar på foerspørgsel fra Katrín Júlíusdóttur om lukning af Kristínarhús, et halfway house for ofre for prostitution og menneskehandel, og om løsninger for personer i prostitution. Hentet af <http://www.althingi.is/altext/143/s/1295.html>

# **Social representations of sensational crime cases – presentations, explanations and reactions in newspapers and among their readers**

*J. Kronstedt- Rousi*

*Social representations of sensational crime cases - presentations, explanations and attributions of responsibility and blame in newspapers.*

The presentation was based on the speaker's doctoral proposal which is presented in this paper.

## **Background**

Existing research shows that crime news impacts on the public's knowledge and opinion of crime in many ways. As crime news is the primary source of information of crime to the public, the media's power of distributing (selected) knowledge of crime is undisputed and therefore crucial to study. Space and frequency of crime news in the media has steadily grown during the last decades, presenting a distorted picture of the amount and type of crimes occurring (Peelo et. al, 2004). As a result, fear of crime has increased and attitudes towards punishments has hardened.

The majority of main stream crime media studies have been conducted in Anglo-Saxon countries as the United States and Great Britain. Finland differs from these countries by having a more humane and lenient crime policy (even called Nordic exceptionalism, see Pratt, 2007) as well as by applying a different media model that by style resemble other Nordic countries' media more than the style used in the US and the UK (Hallin & Mancini, 2004). The presentation of crime news in Finland is studied in this dissertation by applying social psychological theories to study common sense knowledge of and explanations to crime in print media.

## **Theory**

Finnish crime news are studied by using the theoretical framework of social representations and attribution theory. The theory of social representations is set out to explain how values, beliefs and practices are shared among members of a group or in communities and aims to explain how scientific or expert knowledge is turned in to “everyday” knowledge. As most of the knowledge the public has of crime is based on the information the media provides the public, the media is recognised to be the mediator turning expert knowledge in to public, common sense knowledge. The study examines the presentation of the four most discussed crime cases of the 21st century in Finland. Crime news in general and the selected cases in particular will be studied in the light of the theory of social representations (Moscovici, 2000).

A large amount of space in crime news is dedicated to the distribution of responsibility and blame for the crime. The moral and legal responsibility for an action is not necessarily the same, and can be distributed to different parties and on different levels (individual/collective/societal)(Shaver, 1985). Depending on the case, either the offender, society, circumstances or in some cases the victim are considered at fault for the crime. As the cases studied have awakened huge interest in the media, the circumstances and background to the events as well as explanations to the offender’s behaviour have been widely discussed. The discussions and the arguments leading to the conclusions of blame and responsibility in the crime cases of interest are examined by applying attribution theory (Hewstone, 1983).

## **The research material**

Finland has two national languages, Finnish and Swedish, which both are represented in the research material. The research material consists of two, national newspapers that have the largest distribution in both languages: *Helsingin Sanomat* is the largest newspaper in

Finland and is written in Finnish, and *Hufvudstadsbladet* is the most popular newspaper written in Swedish. The newspapers' style, cultural and linguistic discrepancies as well as the difference and similarities between the presentations of the crime cases are analyzed by conducting a theory-driven qualitative content analysis.

### **The cases**

The cases of interest are the school shootings in Jokela (2007) and Kauhajoki (2008), the case of Anneli Auer (2006-2015) and the death of eight year old Eerika (2012). The two school shootings with most coverage in Finland occurred in 2007 and 2008 when Pekka-Eric Auvinen, 18, first killed eight victims and then committed suicide and one year later Matti Saari, 22, followed Auvinen's example and killed ten people before killing himself. After the first school shooting in Jokela the media reported shock and disbelief, starting huge debates and discussions about the Finnish weapon laws, the danger of excluded youth and the Internet. The media itself was the target of considerable criticism for bad ethical behaviour, being accused of taking advantage of vulnerable young victims and survivors right after the tragedy occurred. A year later when the second school shooting took place in Kauhajoki, the media reported an outrage of people claiming nothing had changed after Jokela, demanding solutions that would prevent school shootings from happening a third time. While the media had learned its lesson and behaved in a more respectable manner, the same debates and discussions as after Jokela came to the surface: weapon laws, excluded youth and the danger of the Internet.

The case of Anneli Auer has repeatedly been referred to as "the crime case of the century" in Finland. Auer's husband Jukka S. Lahti got killed in 2006, and after an extensive man-hunt of the offender leading nowhere, it was not until year 2009 that the attention turned to Lahti's wife. Since then, Auer has gone through four trials where she has alternately been convicted twice for the murder and twice been released of all charges. In 2012 in a

separate trial Auer was convicted for sexual assault and rape and is at the time serving time for that sentence.

The most recently occurred crime case is eight year old Eerika's murder. Eerika was killed on Mother's Day 2012 when she was wrapped too tight in sheets as a "discipline method" by her stepmother and father and as a result suffocated. Eerika had been a client of Child Protection almost since her birth do to her biological mother's unstable condition. In 2010 Eerika was taken away from her mother and placed in her father's custody, where she was abused until her death. Although many reports of Eerika's home conditions were filed to Child Protection and Eerika was removed from her father's custody for a short period, she was returned to her father only a couple of months before being killed. Due to Child Protection's failure to detect the serious problems in the family and remove the child from a dangerous environment, 11 social workers where sued for negligence at work. The media has followed the case closely as well as the debate about the poor condition of Child Protection Services in Finland.

### **The aim of the study**

The study is comparative by nature. The aim is to examine the presentation of the four, sensational crime cases and compare the presentations with each other. By applying a comparative analysis, differences and similarities between the cases become salient. The study will take part in the discussion on responsibility and blame of the individual and the society in cases of crime in the context of a Nordic country. The linguistic and cultural differences between the two national newspapers will be compared and consequences discussed. Any discrepancies between the Anglo-Saxon and the Finnish style of reporting crime media will be reflected upon. With these ambitious goals in mind, the dissertation hopes to add to the limited amount of research conducted about Finnish crime media.

## References

Hallin, D. C. & Mancini, P. (2004). *Comparing media systems: three models of media and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hewstone, M. (Ed.) (1983). *Attribution theory – Social and functional extensions*. Oxford: Basil Blackwell Publisher.

Moscovici, S. (2000). *Social representations: explorations in social psychology*. Cambridge: Polity Press.

Peelo, M., Francis, B., Soothill, K., Pearson, J. & Ackerley, E. (2004). Newspaper reporting and the public construction of homicide. *British Journal of Criminology*. 2004, 44, pp. 256-275.

Pratt, J. (2007). *Penal Populism*. New York: Routledge.

Shaver, K., G. (1985). *The attribution of blame: Causality, Responsibility, and blameworthiness*. New York: Springer-Verlag.

## **Criminalization, hardening criminal policy and the victim's point of view? – An empirical case study: the victims of intimate partnership violence and the Finnish criminal policy 1990-2004**

*Riikka Kotanen*

The presentation was based on an idea of an article where the rise of the victim's point of view would be analysed within Finnish criminal policy during 1990–2004 using the legislative alterations concerning intimate partnership violence as an empirical example. In addition to legislative documents, the data includes news articles and materials relating to campaigns and initiatives against violence in intimate relationships during the same timeframe. The data was utilized in a PhD-study earlier (Kotanen 2013). The idea behind the bipartite data collection is to analyze the interaction between the justice system, or the legislator, and the surrounding society. *The first data collection* includes five legislative alterations related to intimate partnership violence:

- 1) Criminalizing rape in marriage (1991–1994)
- 2) Subjecting assaults in the private sphere under public prosecution, and simultaneously adding the article 21:17 to the criminal law for enabling deflection from the public prosecution right in cases where the victim requests waiving of charges on his own firm volition (1993–1995)
- 3) Legislating the restraining order (1996–1998)
- 4) Legislating the restraining order within a family (2001–2003)
- 5) Removing the article 21:17 from the criminal law, hence subjecting all assaults in the private sphere to public prosecution without exception (2002-2003)

*The second data collection* includes different types of text materials produced by social actors: news articles and materials relating to campaigns and initiatives against violence in

intimate relationships organized by various different actors e.g. NGO's, state offices and institutes.

The criminological context of this presentation combined two criminological discussions, which are both analyzing the hardening aspects of criminal policies – a development which have stated to be a global phenomenon. The first discussion connects the crime victims, hardening criminal policy and attitudes towards the offenders. This has concerned especially Anglo-Saxon countries. Crime victims have been seen as a measure of repressive politics, have seen to cause several negative consequences which all are connected through political actors, media, and the concept of the crime victim. David Garland (2001) for example has stated that the media attention of crime victims has created a zero sum game between the rights of victims and offenders in political debates and criminal policy. One of the consequences of this “flood of victimization” has been a constantly increasing criminal legislation, which has not seen to bring about any real benefits to the crime victims, only harder and more inhuman punishments (e.g. Simon 2008).

The second discussion which was referred to in the presentation was John Pratt's (2008a; 2008b) famous, but widely criticized, thesis of Scandinavian exceptionalism. Pratt argues that Nordic countries are a model examples of lenient penal and criminal policy, and according to he, the Scandinavian exceptionalism is based on remarkably egalitarian values and social structure which are constructed within the Scandinavian welfare state and its functions. Key issues which are making the Scandinavian policies possible are a strong social welfare and state organizations, consensus mentality, a comparatively objective mass media, and an expert-lead criminal policy.



In context of these two criminological approaches, the focus of the article would be on: 1) the key actors and conceptions in the process where the victim of intimate partnership violence was included in the criminal policy agenda in Finland, and 2) the role and rights of the offender in the data. These focus points were given context by giving a short introduction concerning the criminal policy and the conceptions related to the intimate partnership violence in Finland.

The Finnish criminal policy is following the neo-classical tradition, hence the underlying idea is to handle social problems effectively through the measures of social policy before these problems will develop into criminal policy problems. Due to this, the neoclassical tradition has often been defined as fair, rational and humane. The protection of the offenders' rights has been an essential aim, and this concern over offender's rights and legal protection has at times lead to the situation where the offender has considered as a victim himself (e.g. Anttila 1972). On the other hand, it has been stated that the position of the crime victim has been quite controversial within the Finnish criminal policy – weak and strong at the same time (e.g. Honkatukia 2011). From legislative perspective, crime victims have many statutory rights, but from the perspective of protection and aid the position of crime victims has not regarded as adequate. The victim support and counselling services for example did not begin in until 1994.

This lack of protection and support has been particularly evident in the case of intimate partnership violence (e.g. Niemi-Kiesiläinen 2004; Ronkainen 2008). There was also a total lack of legislation concerning physical violence in the private sphere until the end of 1990's. This was due to a denial of intimate partnership violence as a criminal policy problem until the end of 1990's, which resulted – at least partly – because of the low status as a social problem in Finland (Kotanen 2013)

## Literature

Anttila, Inkeri (1972) Punishment versus Treatment – Is There a Third Alternative? Abstracts on Criminology and Penology, Vol. 12, No. 3, 1972, pp. 287–290.

Garland, David (2001) *The Culture of Control*. Oxford University Press, Oxford.

Honkatukia, Päivi (2011) *Uhrit rikosprosessissa. Haavoittuvuus, palvelut ja kohtelu. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 252*, Helsinki.

Kotanen, Riikka (2011) *Näkymättömästä näkökulmaksi. Parisuhdeväkivallan uhrit ja oikeudellisen sääntelyn muutos Suomessa*. Unigrafia, Helsinki.

Niemi-Kiesiläinen, Johanna (2004) *Rikosprosessi ja parisuhdeväkivalta*. WSOY, Helsinki.

Pratt, John (2008a) 'Scandinavian exceptionalism in an era of penal excess. Part 1: the nature and roots of Scandinavian exceptionalism', *British Journal of Criminology*, 48, 2, pp. 119-137.

Pratt, John (2008b) 'Scandinavian exceptionalism in an era of penal excess. Part 2: does Scandinavian exceptionalism have a future?', *British Journal of Criminology*, pp. 275-292.

Ronkainen, Suvi (2008) 'Kenen ongelma väkivalta on? Suomalainen hyvinvointivaltio ja väkivallan toimijuus'. *Yhteiskuntapolitiikka* 73 (2008) 4, pp. 388–401.

Simon, Jonathan (2007) *Governing Through Crime*. Oxford University Press, New York.

## Deltagerliste

### Key note speakers:

Timo Korander

[Timo.Korander@poliisi.fi](mailto:Timo.Korander@poliisi.fi)

Helene Gundhus Oppen

[Helene.Oppen.Ingebrigtsen.Gundhus@phs.no](mailto:Helene.Oppen.Ingebrigtsen.Gundhus@phs.no)

Katja Franko

[katja.franko@jus.uio.no](mailto:katja.franko@jus.uio.no)

Annette B. Houge

[a.b.houge@jus.uio.no](mailto:a.b.houge@jus.uio.no)

Janne Flyghed

[Janne.Flyghed@criminology.se](mailto:Janne.Flyghed@criminology.se)

Vidar Halvorsen

[vidar.halvorsen@jus.uio.no](mailto:vidar.halvorsen@jus.uio.no)

### Deltagere fra Danmark:

Anette Storgaard

[as@law.au.dk](mailto:as@law.au.dk)

Mette Tønder

[mt@law.au.dk](mailto:mt@law.au.dk)

Dorthe Eriksen

[dortheeriksen2@gmail.com](mailto:dortheeriksen2@gmail.com)

Anne-Julie Boesen Pedersen

[abp@jm.dk](mailto:abp@jm.dk)

Jonas Markus Lindstad

[Jonasmarkus.lindstad@kriminalforsorgen.dk](mailto:Jonasmarkus.lindstad@kriminalforsorgen.dk)

Sidsel Møller Hansen  
[SMH007@politi.dk](mailto:SMH007@politi.dk)

Dorte Stenbæk Bentsen  
[Dortestenbaek.bentsen@kriminalforsorgen.dk](mailto:Dortestenbaek.bentsen@kriminalforsorgen.dk)

Hanne Stevens  
[Hst010@politi.dk](mailto:Hst010@politi.dk)

Sofie Birkmose  
[smb@sam.sdu.dk](mailto:smb@sam.sdu.dk)

Sarah van Mastrigt  
[vanmastrigt@psy.au.dk](mailto:vanmastrigt@psy.au.dk)

**Deltagere fra Grønland:**

Hans Jørgen Engbo  
[hje@kriminalforsorgen.gl](mailto:hje@kriminalforsorgen.gl)

Annemette Nyborg Lauritsen  
[anla@samf.uni.gl](mailto:anla@samf.uni.gl)

**Deltagere fra Færøerne:**

Bjørk Maria Kunoy  
[bjorkkunoy@gmail.com](mailto:bjorkkunoy@gmail.com)

**Deltagere fra Finland:**

Aarne Kinnunen  
[aarne.kinnunen@om.fi](mailto:aarne.kinnunen@om.fi)

Karolina Henriksson  
[henriksson.karolina@gmail.com](mailto:henriksson.karolina@gmail.com)

Minna Viuhko  
[Minna.viuhko@om.fi](mailto:Minna.viuhko@om.fi)

Karoliina Suonpää  
[Karoliina.suonpaa@helsinki.fi](mailto:Karoliina.suonpaa@helsinki.fi)

Johanna Kronstedt-Rousi  
[Johanna.kronstedt@helsinki.fi](mailto:Johanna.kronstedt@helsinki.fi)

Maija Helminen  
[anmahel@utu.fi](mailto:anmahel@utu.fi)

Riika Kotanen  
[Riika.kotanen@helsinki.fi](mailto:Riika.kotanen@helsinki.fi)

Aura Kostiainen  
[aura.kostiainen@helsinki.fi](mailto:aura.kostiainen@helsinki.fi)

**Deltagere fra Island:**

Kolbrun Benediktsdóttir  
[kolbrun@saksoknari.is](mailto:kolbrun@saksoknari.is)

Helgi Gunnlaugsson  
[helgigun@hi.is](mailto:helgigun@hi.is)

Ragnheidur Bragadóttir  
[rb@hi.is](mailto:rb@hi.is)

Thorbjörg Sigridur Gunnlaugsdóttir  
[thorbjorg@saksoknari.is](mailto:thorbjorg@saksoknari.is)

Rannveig Thorisdóttir  
[rannveig@lrh.is](mailto:rannveig@lrh.is)

Jonas Orri Jonasson  
[loj16@hi.is](mailto:loj16@hi.is)

**Deltagere fra Norge:**

Marit Wårum  
[marit.waarum@jd.dep.no](mailto:marit.waarum@jd.dep.no)

Per Jørgen Ystehede  
[p.j.ystehede@jus.uio.no](mailto:p.j.ystehede@jus.uio.no)

David Rodriguez Goyes

[d.r.goyes@jus.uio.no](mailto:d.r.goyes@jus.uio.no)

Hilde Jakobsen

[hildejakobsen@gmail.com](mailto:hildejakobsen@gmail.com)

Siv Gaarder

[Siv.gaarder@kriminalomsorg.no](mailto:Siv.gaarder@kriminalomsorg.no)

Trond Martinsen

[Trond.Martinsen@krus.no](mailto:Trond.Martinsen@krus.no)

Elisabeth Fransson

[Elisabeth.fransson@krus.no](mailto:Elisabeth.fransson@krus.no)

Berit Johnsen

[Berit.johnsen@krus.no](mailto:Berit.johnsen@krus.no)

Paul Larsson

[larzzon@online.no](mailto:larzzon@online.no)

Ida Nafstad

[Ida.nafstad@soclaw.lu.se](mailto:Ida.nafstad@soclaw.lu.se)

Tatanya Valland

[tatanya.valland@gmail.com](mailto:tatanya.valland@gmail.com)

**Deltagere fra Sverige:**

Sara Hellqvist

[sara.hellqvist@criminology.su.se](mailto:sara.hellqvist@criminology.su.se)